

DEL CONGRESO DE QUERÉTARO, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LAS FRACCIONES VI Y VII DEL ARTÍCULO 55, Y VI Y VII DEL ARTÍCULO 82; Y SE ADICIONAN LA VIII Y IX AL ARTÍCULO 55 Y VIII Y IX AL 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Santiago de Querétaro, Querétaro, a 22 de junio de 2017.

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

Presente

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 126, fracciones V y XII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en sesión del pleno de la LVIII Legislatura del Estado de Querétaro, celebrada el 22 de junio de 2017, se aprobó el acuerdo por el que la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, aprueba presentar ante el Congreso de la Unión, la **iniciativa de ley que reforma las fracciones VI y VII del artículo 55; VI y VII del artículo 82 y se adicionan y las fracciones VIII y IX del artículo 55; VIII y IX del artículo 82, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, remitiéndole la iniciativa de mérito, para los efectos del artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular, le reiteramos nuestro respeto institucional.

Atentamente

LVIII Legislatura del Estado de Querétaro

Mesa Directiva

Diputada María del Carmen Zúñiga Hernández (rúbrica)

Presidenta

Diputado Juan Luis Íñiguez Hernández (rúbrica)

Primer Secretario

Iniciativa de ley que reforma las fracciones VI y VII del artículo 55; VI y VII del artículo 82 y se adicionan y las fracciones VIII y IX del artículo 55; VIII y IX del artículo 82, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman las fracciones VI y VII, y se adicionan las fracciones VIII y IX al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado...

I. a la V. ...

VI. No ser ministro de algún culto religioso;

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59;

VIII. Haber presentado su declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, noventa días antes del día de la elección.

La declaración de situación patrimonial deberá incluir los actos jurídicos relativos al patrimonio, realizados dentro de los tres años anteriores al día de la elección; y

IX. No haber sido condenado por delitos relacionados con hechos de corrupción ni por delitos dolosos.

Artículo Segundo. Se reforman las fracciones VI y VII, y se adicionan las fracciones VIII y IX al artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 82. Para ser presidente...

I. a la V. ...

VI. No ser secretario o subsecretario de estado, fiscal general de la República, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección;

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83;

VIII. Haber presentado su declaración de situación patrimonial, de intereses y fiscal, noventa días antes del día de la elección.

La declaración de situación patrimonial deberá incluir los actos jurídicos relativos al patrimonio, realizados dentro de los tres años anteriores al día de la elección; y

IX. No haber sido condenado por delitos relacionados con hechos de corrupción ni por delitos dolosos.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente ley.

Atentamente
Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro

Mesa Directiva
Diputada María del Carmen Zúñiga Hernández (rúbrica)
Presidenta
Diputado Juan Luis Íñiguez Hernández (rúbrica)
Primer Secretario

(Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para Dictamen.)

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que remiten los Grupos Parlamentarios del PRI, PVEM, Nueva Alianza y PES
- 19** Con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PAN
- 33** Que adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente, y reforma el tercero, antes segundo, del artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PRD
- 47** Que reforma los artículos 76 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PRD

Anexo III

Martes 12 de septiembre



SECRETARÍA TÉCNICA
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE**

05 SEP 2017

RECIBIDO
SALÓN DE SESIONES
re. *Cristina* Hora *12:12*

Los suscritos César Camacho Quiroz, Jorge Carlos Ramírez Marín, Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo, Jasmine María Bugarín Rodríguez, Jericó Abramo Massó, Pedro Luis Noble Monterrubio, Enrique Jackson Ramírez, Edgar Romo García, Marco Polo Aguirre Chávez, Martha Hilda González Calderón, Martha Sofía Tamayo Morales, Roberto Montoya Díaz, Tristán Canales Najjar, Yarith Tannos Cruz, Yulma Rocha Aguilar, Jorge Alejandro Carballo Delfín, Charbel Jorge Estefan Chidiac, Francisco Javier Santillán Oseguera, Carolina Monroy del mazo, María Bárbara Botello Santibáñez y demás Diputados que suscriben la presente iniciativa, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el 6, fracción I, 77 y 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos ante esta Honorable Asamblea, la presente **Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se refdrman, 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, al tenor de la siguiente**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral.

El referido Decreto fue resultado del estudio y dictaminación de 56 iniciativas presentadas por diversos legisladores de todos los grupos parlamentarios. En sesión del 3 de diciembre de 2013, el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen correspondiente con 106 a votos favor, 15 en contra y 1 abstención. En sesión del 5 de diciembre el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la minuta con modificaciones por 409 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones. Fue devuelta a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, fracción e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 13 de diciembre de 2013, el Pleno del Senado aprobó en sus términos la minuta por 99 votos en pro, 11 en contra y 2 abstenciones, siendo remitida a las Legislaturas de los Estados



para sus efectos constitucionales y una vez realizada la declaratoria respectiva, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Con dicho Decreto se crea a la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo. Para tal efecto, el Poder Revisor de la Constitución estableció un régimen transitorio que regula, entre otros aspectos, en su artículo Décimo Sexto transitorio, lo siguiente:

1. La entrada en vigor de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo se verificará en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que el Congreso de la Unión expida para dicho efecto, y siempre que el propio Congreso haga la Declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.
2. El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, no requiere someterse al procedimiento de designación previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

El diseño institucional previsto desde la Constitución para la Fiscalía constituye un avance sin precedentes en el fortalecimiento de la Institución encargada de la procuración de justicia en nuestro país, en el orden federal.

En este mismo sentido, es preciso reconocer que la reforma constitucional referida fue aprobada por todas las fuerzas políticas, con una mayoría calificada en el Congreso de la Unión y con la mayoría de los Congresos Locales conformados pluralmente por distintas fuerzas políticas, incluido desde luego, el artículo Décimo Sexto Transitorio.

La intervención de ambos poderes en la designación del Titular de la Fiscalía se corresponde con una concepción moderna del principio de división de poderes, que debe entenderse como un medio para garantizar los derechos de todas las personas en nuestro país. Se trata, sin duda, de un mecanismo de corresponsabilidad entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, acorde con la naturaleza jurídica que se ha dado a la Fiscalía General de la República.

En tal virtud y en atención a distintas inquietudes relacionadas con el transitorio constitucional referido, que han sido manifestadas tanto por legisladores como por la propia sociedad y la academia, sometemos a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa para modificar el multicitado artículo Décimo Sexto Transitorio, que prevé la designación de Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República, por ministerio constitucional.

De ser aprobada la presente iniciativa y en caso de que el Congreso de la Unión apruebe la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se declare el inicio de su vigencia, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo, a efecto de no afectar el funcionamiento de la propia Fiscalía, que el Procurador General de la República que



se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

Se trata en consecuencia de una modificación que busca fortalecer a la Fiscalía General de la República y en consecuencia a la procuración de justicia en nuestro país.

Así, la propuesta contenida en la presente iniciativa consiste en lo siguiente:

TEXTO VIGENTE INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

TEXTO PROPUESTO EN LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

DECIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones 11, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República



por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones 11, incisos e) e i) y 111; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.

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

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

ÚNICO. - Se REFORMA el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

DÉCIMO SEXTO. - ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal



General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere **el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.**

TRANSITORIO

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


Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre 7 de 2017.



Dip. César Camacho Quiroz



Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín



Dip. Nancy Sánchez Arredondo



Dip. Jasmine Bugarijo Rodríguez



Dip. Jericó Abrahamo Maso



Dip. Pedro Luis Noble Monterrubio



Dip. Enrique Jackson Ramírez



Dip. Edgar Remo García



Dip. Marco Polo Aguirre Chávez



Dip. Martha Hilda González Calderón



Dip. Gloria F. Jimena
Felix



Dip. Martha Sofia Tamayo Morales

Dip. Tomás Roberto Montoya Díaz

Dip. Tristán Canales Najjar

Dip. Yarith Tannos Cruz

Dip. Yulma Rocha Aguilar

Dip. Charbel Jorge Estefan Chidiac

Dip. Francisco Javier Santillán Oseguera

Dip. Carolina Monroy Del Mazo

Dip. María Bárbara Botello Santibáñez

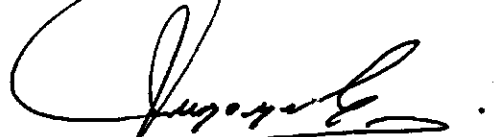
Dip. Ulises Cristóbal Ríos


Dip. José Luis Toledo Meana
Quintana Roo

Fernando Quintero
Morelos

Dip. Pablo Bedoua López

Dip. @sateo Jorge Narvaez
Aguascalientes

JUANA AURORA CAZOS CAZOS 


Juan Manuel Cazos Balboa 


Fabrice E Vargas Rodriguez

Mercedes del C. Guillen 

Juan Antonio J. Flores

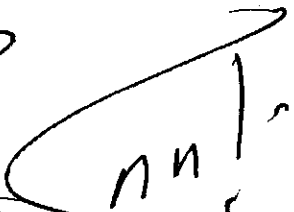
Maria Esther Camargo Félix 

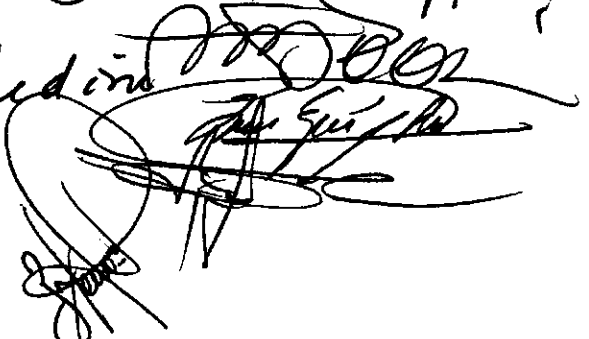
José Enrique Dávila Flores 

Azul Etenoverny Aranda 

Maria Graciela Ojeda Chiles 

Francisco SARACHO Navarro

Ana Maria Boone Godoy 

Flor Estela Rentería Medina 

Jorge D. Guebara Basso

Zacil Mequel Manzur 

Rocely Nipizar Carrillo

~~Quetzalcoatl~~

Felipe Cervera Hernández (PMA 100)

JOSE WIL OROZCO SANCHEZ ALBANA

FIDEL CRISTOBAL SERRATO

Norma Juliana Oropeza Olguin

Alvaro Ibarra Hinojosa

Baltazar Hinojosa Arce

David E. López Gutiérrez

Bernardino Antelo Esper

ERICK LAEOS HIDEZ

Alberto Silva Ramos

Jesús Gerardo Izquierdo Rojas

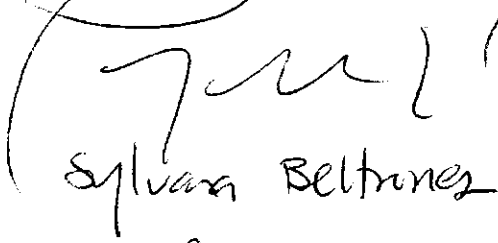
Jansen Herrera Borboa

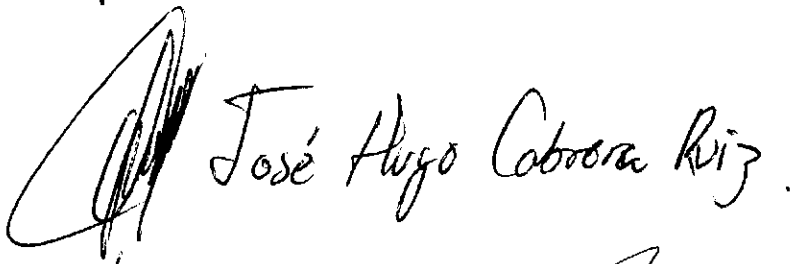
Alma Carolina Viggiano Austria

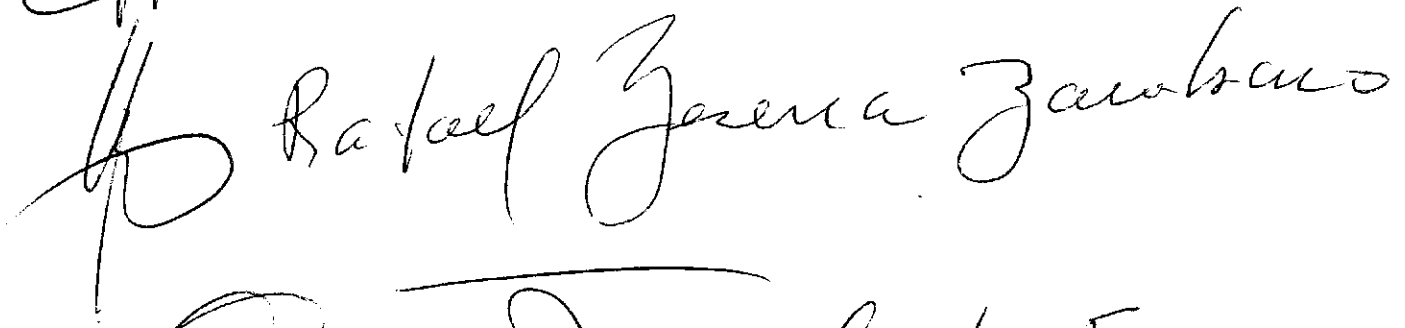
Alfonso Gonzalez Munta

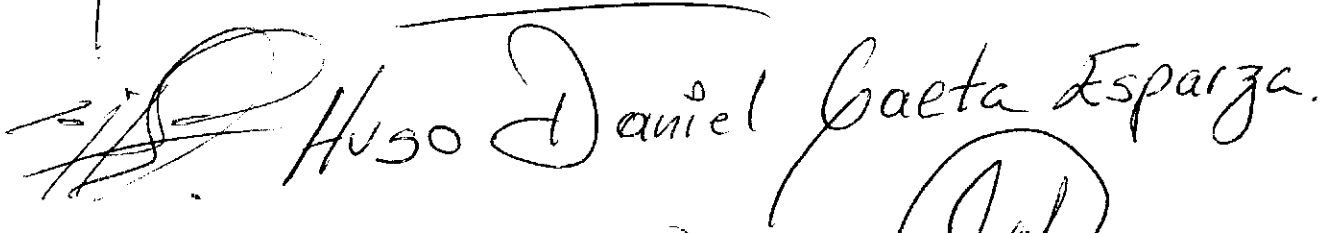
José del Pilar Cordoba

IBARRA

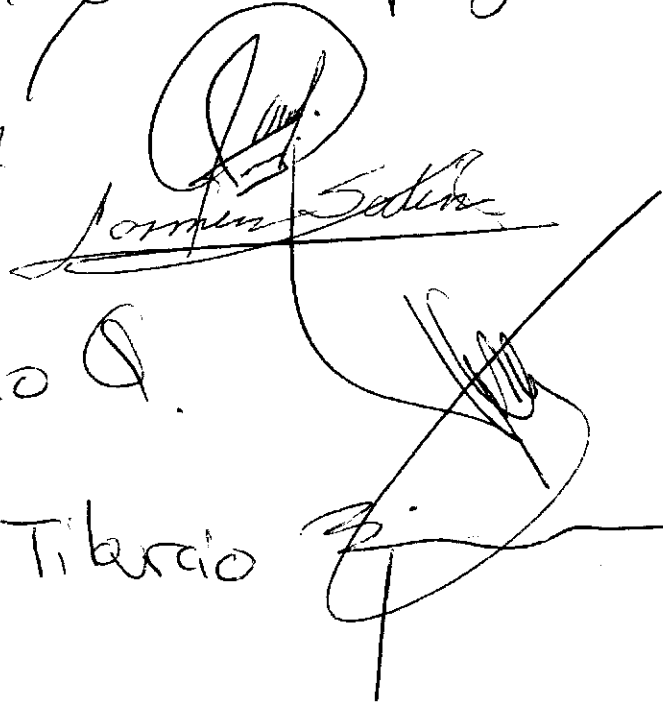

Sylvia Beltrones


José Hugo Cabrera Ruz.

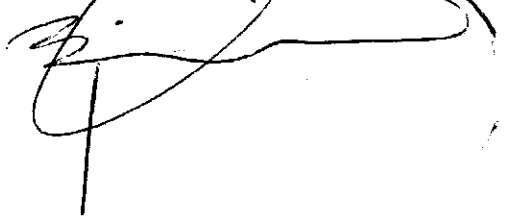

Rafael Zereza Zambrano


Hugo Daniel Gaeta Esparza.

J. Jesús Cruziga M.
Carmen Salinas Lozano


~~Carmen Salinas~~

Benjamin Medrano Q.

Mariana Benitez Tiburcio 

~~Dip. David Aguilar Robles.~~

Dip. Oscar García Barrón

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Marta Guadalupe Hernández

Marta Soledad Saucedo Martínez

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

A/A/Fredo Rojas Nicolás.

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. Arlet Hilda Flores

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. María Gloria Hernández Madrid

DIP. R. GUADALUPE CHAVEZ ACOSTA

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

~~Araceli Guerrero Esquivel~~
Dip. Efraim Arrellano N.

~~TIMOTEO VILLA RAMIREZ~~
~~S. FERNANDO ROSALES REYES~~

ALEX LE BARON

Ana Bergina Zapata Weiss

Adriana Terrazas Porras

CESAR ALEJANDRO DOMINICIA DOMINICIA

Fabiola Guerrero Aguilar

DELIA GUERRERO LORONADO

CARLOS BARRAGAN AMADOR.

VERONICA MUÑOZ TARRA

Beatriz Velez Noñez

Silvia Rivera Carbajal

SALOMON MAJUL GONZALEZ

BRAULIO MARIO GUERRA URBINA

Hoja de firmas de la iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político –electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Grupo Parlamentario Nueva Alianza

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador

Dip. Mirna Isabel Saldivar Paz
Vicecoordinadora

Dip. Luis Manuel Hernández León

Dip. Carlos Gutiérrez García

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Karina Sánchez Ruiz

Dip. Ángel García Yáñez

Dip. Jesús Rafael Méndez Salas

Dip. Franciso Javier Pinto Torres

Dip. Melissa Torres Sandoval

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral

Dip. Angélica Reyes Ávila



Rosa María Álvarez Finares
Marely López Ruiz

Jorge Alvarce López

Daniela de los Santos Torres

*ALEX LeBoron

Adriana Sarah Torre

Jesus Gerardo Inguerdo Rojas

José Jesús Galindo Rossi

Victorino Cruz Campos

Yaret Adriana Guevara Jiménez

Alma Lucia Arsaluz Alonso

María Anita Serna

Emilio E. Alvarado Pineda

Jose Refugio Sandoval Rodriguez

Lirio Limón García

* Cesario Jorge Macovez Alvarado

VIRGILIO MEDRADA AMEZCA

~~Alfonso~~
~~[Signature]~~

~~[Signature]~~

Alfonso
~~Inguierdo~~

~~[Signature]~~

~~[Signature]~~

~~[Signature]~~

~~[Signature]~~
[Signature]

Gabriel Casillas Zanatta.

Luis Felipe Vázquez Guerrero

Francisco L. Rojas San Roman

Andrés Aguirre Romero

Miguel Ángel Ramírez Ponce

Francisco Castillo Chelín

Laura Mitzi Barrientos Cano

María Monserrath Sobrera Santos

Lillian Zepalva García

Heidi Salazar Espinosa

José Luis Briente Soto

Sofía del Sagrario de León Ayala

Oswaldo Guillermo Cházaro Montalvo

Pedro Alberto Salazar Muñiz

Andrés Plata Torres

Marco Antonio García Ayala

Miguel Ángel Solís Caamal
(Compeche)

Tristán Canales

Ramón Perales Ansbilt

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

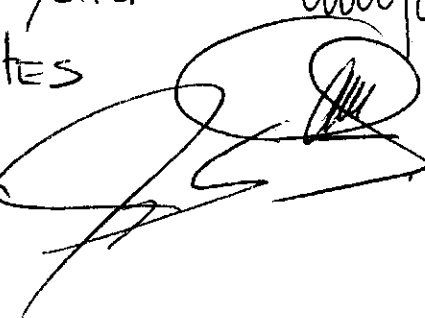
Uberly López Kobler

Sharon M. T. Cuenca Ayala

Justo Federico Escobedo Miramontes

Norma Edith Martínez Guzmán

~~Y...~~
Ayala.

A large, stylized handwritten signature or scribble that overlaps the text of Norma Edith Martínez Guzmán and extends upwards towards the other names.

* PAOLA LYETH GÁRATE VALENZUELA

Victor Manuel Silva Tejeda

Fernando Navarrete Pérez

Miriam Dennis Ibaña Rangel

FABIOLA ROSAS CUAUTLE

ROSALINDA MUÑOZ SANCHEZ.

Ricardo David García Perilla

Alicia Gamboa Mtz.

Otniel García Navarro

Paloma González Suárez

Juan Antonio Melendez O

Evelyn Soraya Flores Carranza

OMAR NOE BERNARDINO VARGAS

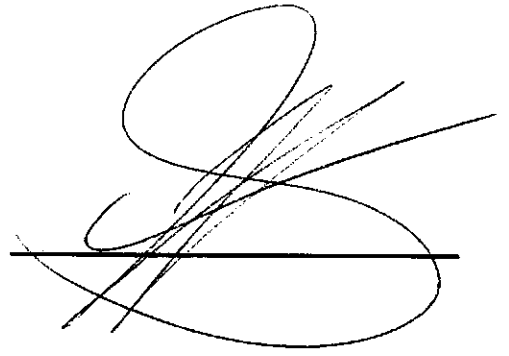
~~Handwritten signature~~
Dennis Ibaña

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

Dip. Christian Joaquín Sánchez Sánchez

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a horizontal line at the bottom, positioned to the right of the printed name.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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.

Las y los Diputados Federales, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que integran la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de esta Asamblea, la siguiente Iniciativa por la que se reforma el artículo décimo sexto 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, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, fue aprobada por todas las fuerzas políticas del Congreso de la Unión, ya que responde a las necesidades y exigencias planteadas por la sociedad mexicana.

La votación en la Cámara de Senadores obtuvo ciento seis votos a favor, quince en contra y una abstención; en la Cámara de Diputados, cuatrocientos nueve votos a favor, sesenta y nueve en contra y tres abstenciones, realizadas las modificaciones pertinentes a la Minuta, obtuvo en el Senado noventa y nueve votos a favor, once en contra y dos abstenciones; para finalmente ser aprobada por la mayoría de los congresos locales.

Como expresión política del país incide directamente en el poder ciudadano, obliga a las autoridades a rendir cuentas, al tiempo que fortalece a las instituciones encargadas de la organización de elecciones, de la impartición de justicia electoral y de la persecución de delitos.

La reforma establece nuevas disposiciones constitucionales, entre ellas la transformación de la Procuraduría en una Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, de la que, como órganos secundarios constitucionales, se desprenderán, al menos, las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

El régimen transitorio prevé que la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo se verificará en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que el Congreso de la Unión expida para dicho efecto, y siempre que el propio Congreso haga la Declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Así mismo, dispone que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, no requiere someterse al procedimiento de designación previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

A raíz de la ratificación por parte del Senado de la República de Raúl Cervantes Andrade como nuevo Procurador General se hicieron públicos diferentes señalamientos de miembros de las organizaciones civiles, académicos, cámaras empresariales, así como del propio Procurador, que advierten que el transitorio décimo sexto de la reforma constitucional que establece el pase de Procurador a Fiscal en forma automática, distorsiona el objeto de la reforma y merma los esfuerzos de todas las fuerzas políticas que participaron en ella.

En consecuencia, el 28 de noviembre de 2016, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, con la finalidad de modificar el régimen de designación del Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República.

De acuerdo con la propia propuesta del Ejecutivo Federal, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

Al día de hoy, volvemos a escuchar señalamientos de la sociedad civil, líderes de opinión y organizaciones civiles que exigen la transición hacia una Fiscalía independiente, por lo que se vuelve imperioso eliminar el "pase automático" del titular de la Procuraduría General de la República antes señalado.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Los Diputados Federales que suscriben la presente iniciativa, somos conscientes del esfuerzo realizado por todos los actores políticos para llevar a cabo la reforma en materia política electoral de 2014, y nos unimos a la sociedad civil en su reclamo por una democracia real, reconociendo con ello el ánimo del Presidente de la República plasmado en su iniciativa de noviembre de 2016.

Estamos convencidos que la única forma de fortalecer nuestra democracia es asegurar que la nueva Fiscalía General de la República cuente con un titular que sea electo a través del procedimiento previsto en el artículo 102 de nuestra constitución, que garantice el principio de parlamento abierto y responda objetivamente al mérito.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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 Sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

<p>DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.</p>	<p>INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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.</p>
	<p>Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.</p> <p>El procedimiento de designación del Fiscal General de la Republica deberá realizarse bajo el principio de parlamento abierto y su nombramiento el deberá responder objetivamente al merito.</p>
<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.</p>	<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.</p>

ÚNICO.- Se **REFORMA** el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, **continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.**

TRANSITORIO

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

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2017.

ATENTAMENTE



Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza



Dip. Federico Döring Casar



SECRETARÍA TÉCNICA
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

05 SEP 2017









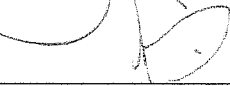





RECIBIDO

SALÓN DE SESIONES
Nombre: Cristian Hora: 12:30

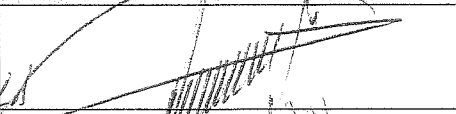


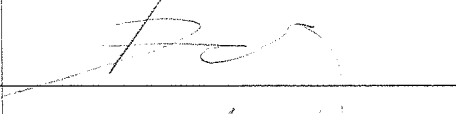







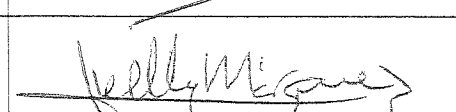
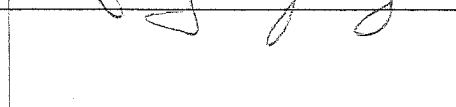


Dip. Hernán Cortés Berumen

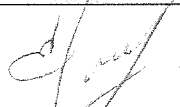
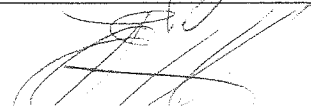


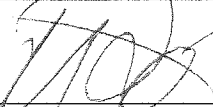
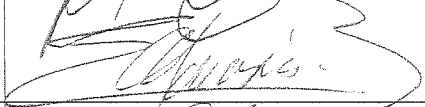
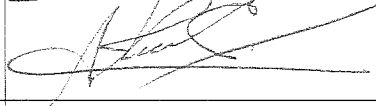
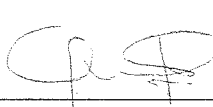



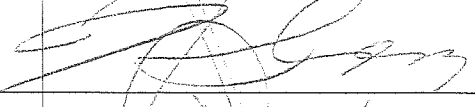


Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
1	MARIA GUADALUPE MURQUIA	
2	AGOSTIN RODRIGUEZ TORRES	
3	RUBEN CARRIDO	
4	MARIA VERONICA AGUIRRE ESTRADA	
5	CRISTINA JIMENEZ	
6	SANTIAGO TORREBLANCA EYDALL	
7	HERMINIO CORRAL ESTRADA	
8	RAMIREZ ULISAS	
9	BRENDA VELAZQUEZ V.	
10	MARISOL VARELA BARCELA	
11	ALFREDO HERRERA J.	
12	GERARDO CUANAB S.	
13	EUNARDO LÓPEZ CORDOVA	
14	JESUS ANTONIO LÓPEZ RODRIGUEZ	
15	MERCEDES AGUILAR	

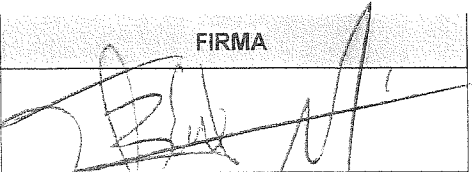


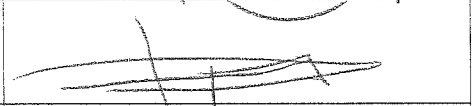

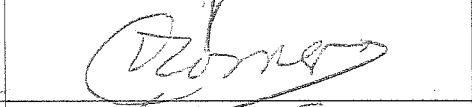
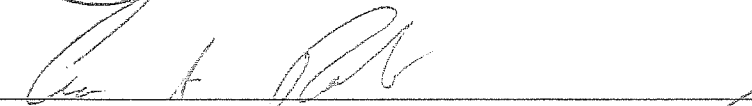
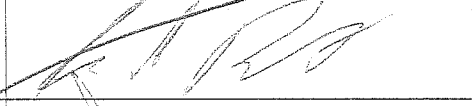

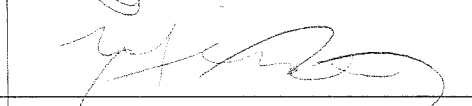
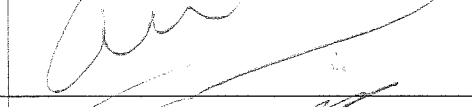
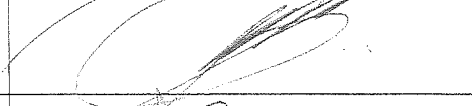

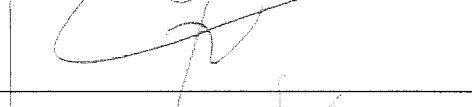
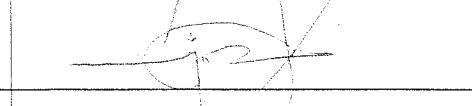
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
16	CARLOS ALBERTO PROVEDUE LUCHELA	
17	Juan Corral Mier	
18	Luis Gilberto Marrón Agustín	
19	Hernán Cortés B	
20	JAVIER NEBUNA V.	
21	Gretel Colín Juri	Gretel Colín Jaime
22	Jorge Triana T.	
23	Leonel G. Cordero Lerma	
24	Joaquín J. Díaz Mesa	
25	Ruz Argelia Pavaquia Figueroa	
26	Leticia Amparano Jimenez	
27	María García Peig	
28	J. Apolinario Casillas Gtz	
29	Nelly del Carmen Márquez Zapata	
30		

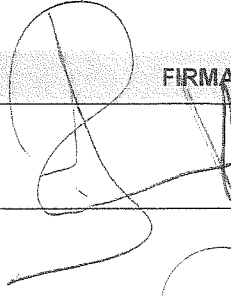
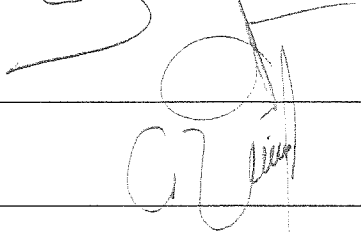
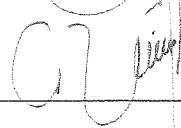
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
31	MARIA ELISA TALAMERA HERRERA	
32	EMMA MARGARITA ALEMAN	
33	Ximena Tamariz Garcia	
34	LUIS DE LEÓN MARTINEZ SÁNCHEZ	
35	Rene Mandujano Tinajero	
36	Eloisa Chavarrias Barajas	
37	Aimando Rivera C.	
38	Gina Andrea Cruz Blackledge	
39	Rocío Matesanz S.	Rocío Matesanz S.
40	Enrique Combranis Torres	
41	Fernando Antero Valle	
42	MARCO ANTONIO GARCIA BASARTE	
43	Pedro Domínguez	
44	PATRICIA GARCIA GARCIA	
45	FRANCISCO GUTIERREZ DE VERA	

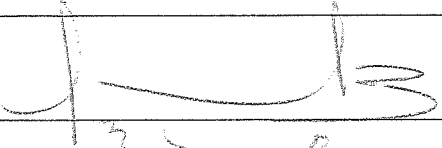
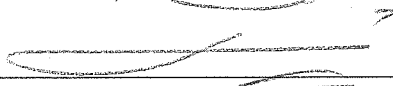
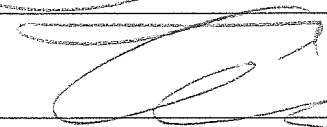
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
46	Erancho Bermúdez	
47	Ariel Enrique Corona Rdz	
48	Román Francisco Cortés Lugo	
49	ELIAS OCTAVIO TRISUER M.	
50	Rafael Valenzuela Amas	
51	Cecilia Romero	
52		
53	Teresa de los Ríos Figuer	
54	Minerva Hernández	
55	Arlette Muñoz Cervantes	
56	Jisela Paes Martínez	
57	Alfredo Rodríguez Davila	
58	Fco. Ricardo Sheffield Padilla	
59	JACQUELINE SINDA	
60		

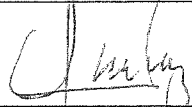


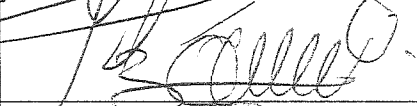
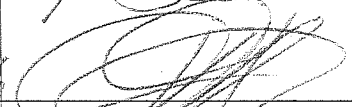

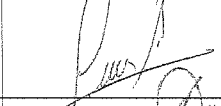

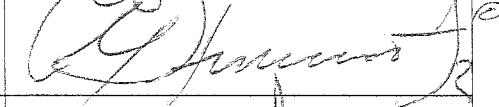
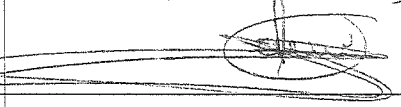
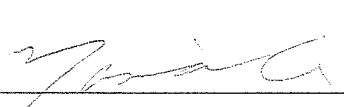
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
61	María del Rosario Rodríguez	
62	Patricia Sánchez Crespo	
63	Cugélica Moya Mariu	
64		
65		
66		
67		
68		
69		
70		
71		
72		
73		
74		
75		



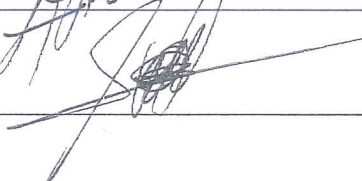
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
76		
77	Kathia Bolio Pinelo	
78	Juan Blanco	
79	Guadalupe Gonzalez Sostegui	
80		
81		
82		
83		
84		
85		
86		
87		
88		
89		
90		

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto 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.

NO.	NOMBRE	FIRMA
91	María de los Angeles Róz Aguirre	
92	Santiago Taboada Cortina	
93	Héctor Barrera Marmolejo	
94	María Olimpia Zerata Padilla	
95	Juis Fernando Mesta Sardi	
96	Lorena Alfaro García	
97	Alejandra Gutiérrez Campos	
98	AORISNA EUZARRAZARZ SANDOVAL	
99	PEDRO GARZA TREUÑO	
100	JOSE ANTONIO SALAS VALENCIA	
101	Mariana Arémbulo Meléndez	
102		
103		
104		
105		

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto 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.

NO.	NOMBRE	FIRMA
106	Juan Pablo Pina Kurczyn	
107	Jesús Antonio López Rodríguez	
108	DR. ERNESTO ZARZA MORALES	
109		





CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



INICIATIVA A NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE EL SUBSECUENTE Y SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO, ANTES PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

Los suscritos diputadas y diputados a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 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; 6°, numeral 1, fracción I y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración del Senado de la República, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente y se reforma el tercer párrafo, antes párrafo segundo, del artículo Décimo sexto 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, publicado el 10 de febrero de 2014.

Planteamiento del Problema

Uno de los grandes retos que enfrenta nuestro país es, indudablemente, la garantía plena del acceso a la justicia. Esta ha sido la razón del cambio de paradigma en la impartición de justicia que ha derivado en múltiples reformas al marco constitucional y legal. Una de las que ha tenido mayor trascendencia es, indudablemente, la que otorga

4412
P



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

autonomía constitucional al Ministerio Público, conformándolo en una Fiscalía General.

Sin embargo, a tres años de publicada la reforma, no hemos logrado arribar a su consolidación, debido a que ésta contiene algunas disposiciones que generan incertidumbre e inconformidad ciudadana en relación al nombramiento del Fiscal General. Una de ellas es la contenida en el artículo DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO que establece que el Procurador General de la República en funciones, nombrado por el titular del Ejecutivo Federal pasará a ser el Fiscal General por nueve años, lo cual no garantiza ni su autonomía ni su imparcialidad.

Por lo que esta iniciativa tiene como objetivos eliminar esta cláusula, fortalecer la autonomía de la institución y robustecer el quehacer ministerial garantizando, de esta manera, el derecho de los justiciables.

Argumentación

El 10 de febrero de 2014 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional en materia político-electoral que, entre otras cosas dispuso, en el artículo 102 de nuestro texto fundacional, que el Ministerio Público se constituiría como un órgano público autónomo. Este es, desde nuestra perspectiva, uno de los mayores avances en la impartición de justicia en nuestro País que, junto con la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio deberá llevar a nuestro país a la garantía plena del derecho de acceso a la justicia, en un contexto de crisis humanitaria, cuyas víctimas se cuentan por millones.

A nadie escapa la trascendencia de que el titular de la Fiscalía General de la República sea no sólo una persona con reconocimiento social y conocimiento académico, sino un funcionario que pueda enfrentar al poder político, combatiendo la impunidad y la corrupción rampantes, de la que hoy somos víctimas. Señala Juventino V. Castro que



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Hay que reconocer, sin embargo, que las funciones del Ministerio Público se prestan más que ninguna otra a ser influidas por las autoridades políticas —como son los Ejecutivos de la república y de los estados— para sus fines propios y que (...) es decisiva sobre la actuación del Ministerio Público pudiendo dar fe de esta aseveración tanto los mismos agentes y procuradores como los jueces y magistrados...¹

La dependencia política del Ministerio Público, en consecuencia, viola los principios jurídicos de imparcialidad y estricta legalidad, vulnerando el libre ejercicio de los derechos humanos de los cuales el Estado Mexicano es garante, principalmente el derecho de acceso a la justicia. Es de tal importancia que el órgano procurador de justicia y quien lo encabecen gocen de la autonomía necesaria y de la independencia de los poderes políticos que así fue expresado por la VI Asamblea Extraordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos en la *Declaración de Buenos Aires*, la cual señala que

Que la autonomía e independencia de los Ministerios Públicos es un logro del sistema democrático y del Estado de Derecho que es necesario defender permanentemente.

En el mismo sentido, los titulares de los Ministerios Públicos, incluyendo al titular de la Procuraduría General de la República,

repudiaron todo acto contrario a la independencia y autonomía de los Ministerios Públicos, así como cualquier acto que afecte la dirección de la investigación criminal y la titularidad de la acción penal reconocidos en las legislaciones internas.

Los Ministerios Públicos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Chile, Portugal, Costa Rica, Panamá, Guatemala, Perú, Uruguay, Colombia, España, Paraguay, Venezuela y México rechazaron cualquier tipo de acción de hostigamiento, acoso, intimidación y agresión dirigidos contra los titulares de los Ministerios Públicos y de sus integrantes en el ejercicio legítimo de sus funciones.

¹ Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, Porrúa, México, 1998, pp. 41.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

En una declaratoria suscrita por todos los miembros de la AIAMP, se destacó como fundamental el garantizar los principios de autonomía e independencia y el ejercicio de su rol como garante del respeto de los derechos humanos de sus pueblos y del sistema democrático... Asimismo, se puso de manifiesto que la defensa de los derechos humanos y de los intereses generales de la sociedad son fundamentales, tanto como la promoción y el fortalecimiento de la legalidad.²

Por otra parte, el PRD hace suyos los cuestionamientos que en la actualidad formula la sociedad, y coincide en que la falta de autonomía genera ineficiencia en la actuación del Ministerio Público, lo que alienta la impunidad en el combate de delitos vinculados al fenómeno de corrupción.

Un ejemplo específico de la indebida vinculación de intereses políticos y personales con las funciones de la autoridad, se encarna en la relación del actual titular de la PGR, Doctor Raúl Cervantes Ahumada con el caso Oderbrecht.

Los señalamientos por soborno - que tienen carácter de imputación juramentada en procesos penales de otros países- están dirigidos al titular de Pemex, Emilio Lozoya Austin, justo en el momento en que coincidió con el actual Procurador como parte del Comité de Campaña del PRI en las pasadas elecciones presidenciales, por lo cual se le señala un conflicto de intereses.

La sociedad tiene razón al reclamar y exhibir los vínculos del actual Procurador con el imputado así como su cercanía evidente con un partido político, por el cual ha sido postulado y electo como legislador federal.

En ese contexto, es evidente la inconveniencia de mantener en sus términos el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 10 de febrero de 2014, porque mandata a que el actual titular de la PGR sea designado como Fiscal General de la República.

² Boletín de Prensa de la PGR 1068/17 relativo a la Declaración de Buenos Aires, 14 de julio de 2017.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Lo anterior puede leerse en el segundo párrafo del transitorio señalado:

...

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

Esta disposición —conocida coloquialmente como *pase automático*— derivó en un conflicto político que ha impedido la concreción de la autonomía constitucional de esta institución fundamental del Estado Mexicano. Es por ello que muchos actores políticos han expresado su inconformidad por la redacción, aun cuando se encuentran convencidos de los beneficios y bondades de la reforma. Es menester señalar que un Fiscal nombrado a través del mecanismo del *pase automático* no contaría con la confianza ciudadana, favorecería la discrecionalidad y los conflictos de interés, promovería la falta de transparencia y la certeza jurídica respecto de su autonomía, haciendo nugatorio todo ejercicio de rendición de cuentas.

Tal ha sido la trascendencia de la inconformidad social en torno a este asunto que, incluso, el Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores una iniciativa en el mismo sentido que la que hoy presentamos. Señala el titular del Ejecutivo Federal que

En tal virtud y en atención a distintas inquietudes relacionadas con el transitorio constitucional referido, que han sido manifestadas tanto por legisladores como por la propia sociedad y la academia, me permito someter a consideración de esa Soberanía la presente iniciativa para modificar el multicitado artículo Décimo Sexto Transitorio, que prevé la designación de Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República, por ministerio constitucional.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

De ser aprobada la presente iniciativa y en caso de que el Congreso de la Unión apruebe la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se declare el inicio de su vigencia, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo, a efecto de no afectar el funcionamiento de la propia Fiscalía, que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

En consecuencia, el Presidente propuso la siguiente reforma:

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Ante la situación actual el PRD propone a los diversos grupos parlamentarios enmendar el error legislativo y corregir la reforma constitucional de febrero de 2014, y en particular, emplaza a los legisladores afines al gobierno, a que respalden la cancelación del llamado “pase automático” tal como lo planteó la Presidencia de la República en noviembre de 2016.

Es importante señalar que lo anterior debe interpretarse como el mínimo requerido para alcanzar una reforma de la actuación del Ministerio Público.

Es del conocimiento público que un conjunto de organizaciones civiles proponen modificaciones más amplias a la Fiscalía General de la República.

Sin pretender coartar el desarrollo de esas y otras propuestas, se advierte que el punto de inicio es la supresión del “pase automático” del actual Procurador General de la República a Fiscal General.

Es decir, que el desarrollo y maduración de las iniciativas señaladas debe partir de un mínimo de independencia e imparcialidad, como propone la presente iniciativa.

Es en este sentido que, convencidos de la importancia que representa para nuestro país el contar con un Fiscal General de la República independiente y autónomo, proponemos la siguiente modificación al artículo DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO

DICE	DEBE DECIR
DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX;	DÉCIMO SEXTO.- ...



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

SIN CORRELATIVO

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria

En tanto se expida la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior y el Senado de la República haga el nombramiento del Fiscal General de la República, el Procurador General de la República seguirá



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.	ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señalan las leyes de la materia.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 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; 6°, numeral 1, fracción I y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República, los suscritos Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática sometemos a consideración de esa Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE EL SUBSECUENTE Y SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO, ANTES PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

ÚNICO. Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente y se reforma el tercer párrafo, antes párrafo segundo, del ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, publicado el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

En tanto se expida la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior y el Senado de la República haga el nombramiento del Fiscal General de la República, el Procurador General de la República seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señalan las leyes de la materia.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Congreso de la Unión contará con el plazo improrrogable de treinta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir la ley reglamentaria a que se hace referencia.



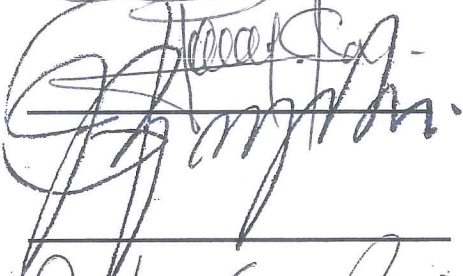




TERCERO. El nombramiento del Fiscal General de la República deberá quedar concluido en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a primero de septiembre de 2017.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

Nombre	Firma
<u>CRISTINA ISMENE GAYTÁN HERNÁNDEZ</u>	
<u>María Concepción Valdés Ramírez</u>	<u>María Concepción Valdés R.</u>
<u>Juan Fernando Rubio Orozco</u>	
<u>Francisco Xavier Nahu Palacios</u>	
<u>JOSE DE JESUS ZAMBRANO GILWALVA</u>	
<u>Cristina García Bravo</u>	<u>Cristina García Bravo</u>
<u>Karen Hurtado Aranza</u>	
<u>Eralyn Parra Alvarez</u>	
<u>Francisco Martínez Neri</u>	



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

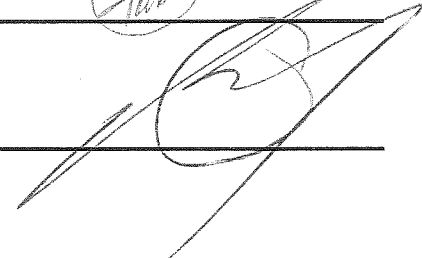
Nombre

Firma

Agustín F. Basave Benítez



Orlando Ortega Álvarez





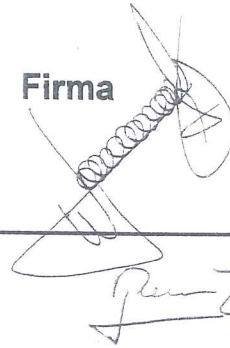
CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

Nombre

Firma

Uldo Fernández González

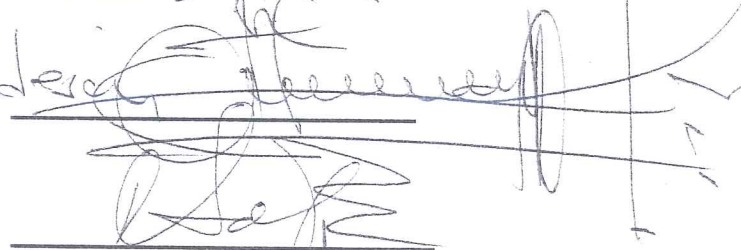


Leonardo Amador Rodríguez

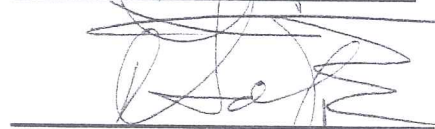
Ma. Elida Castellón M.




David Gerson García Caldera



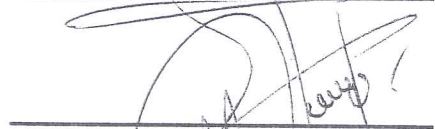
Cecilia Loto



ERIKA BELORES PEPEZ



Dra. Araceli Matnyal

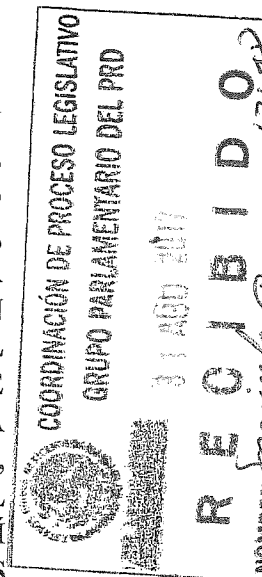


Hortensia ^{Sánchez} Aragón Castillo





INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 76 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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 PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014, CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA INMEDIATA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA POR LA QUE SE CREA LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SUPRIMIR LA DISPOSICIÓN QUE OTORGA EL PASE AUTOMÁTICO DEL PROCURADOR A LA TITULARIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL, ASÍ COMO DOTAR DE MAYOR INDEPENDENCIA A LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ORTEGA ÁLVAREZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD



Planteamiento del Problema

Dos de las piezas legislativas más importantes que ha aprobado el Congreso de la Unión en las últimas legislaturas, sin duda tienen que ver con la reforma constitucional que le otorga autonomía al Órgano de Procuración de Justicia, para convertir a la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República, así como también la reforma por la que se establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

No obstante, ambas piezas legislativas presentan vicios de origen que están relacionados con una reforma constitucional inacabada, que aún no termina de cobrar vigencia, y con una reforma cuya pieza principal para combatir la corrupción y garantizar que no haya impunidad es nada menos que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o Fiscalía Anticorrupción, para sintetizar su nombre, la cual se creó originalmente como un apéndice de la Fiscalía General de la República, cuyo titular estará subordinado al Fiscal General, hoy todavía Procurador General de la República, condición que a mi parecer le restará libertad e independencia en sus responsabilidades y sus decisiones.

Toda esta situación nos coloca en un escenario plagado de simulaciones, ya que aunque contamos con un flamante Sistema Nacional Anticorrupción, resulta que la pieza fundamental encargada de aplicar las sanciones en contra de quienes resulten responsables por haber cometido delitos relacionados con hechos de corrupción, es una Fiscalía Anticorrupción que está sometida al Procurador, es decir que se trata de una

Handwritten signature or initials in the bottom right corner.

modesta dependencia de la Administración Pública Federal, que se encuentra dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República y que carece de las facultades que establece el diseño constitucional en materia de combate a la corrupción.

Mientras no tengamos una Fiscalía General de la República con autonomía plena y en tanto sigamos manteniendo en el artículo 102 constitucional una subordinación directa entre las Fiscalías Especializadas y el Fiscal General, que hoy en día sigue siendo el Procurador General de la República, el combate a la corrupción solamente quedará en buenos deseos y un gasto al erario muy oneroso.

Argumentos

La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República fue planteada originalmente en la reforma político-electoral de febrero de 2014 con una serie de candados que contemplaban un procedimiento progresivo para transitar hacia la plena autonomía de la Fiscalía, la cual se garantizaría hasta que entrara en vigor la Ley secundaria. No obstante, este ordenamiento aún está pendiente de ser expedido por el Congreso de la Unión y por lo tanto la reforma aún no ha cobrado vigencia.

En el decreto de la reforma constitucional se previó que quien ocupara el cargo de Procurador al momento de la entrada en vigor de la reforma, asumiría automáticamente la titularidad de la Fiscalía General de la República por un periodo de nueve años, estableciendo la facultad del Presidente de la República de removerlo, siempre que no existiera objeción por parte del Senado.

También se estableció que en cuanto cobrara vigencia la reforma que le otorga autonomía a la Fiscalía General de la República, los recursos humanos, financieros y materiales de la Procuraduría serían trasladados al nuevo órgano autónomo.

Así mismo, esta reforma contempló en su régimen transitorio los mecanismos para el funcionamiento temporal de las Fiscalías Especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares de manera excepcional serían designados por mayoría calificada de la Cámara de Senadores y se estableció que el plazo de su encargo duraría hasta el 30 de noviembre de 2018, manteniendo la facultad del Procurador General de la República de removerlos en cualquier momento.

El decreto de la reforma constitucional estipuló la facultad del Procurador General de la República de expedir el Acuerdo para la creación de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción.

Fue así que el 12 de marzo de 2014, el entonces Procurador Jesús Murillo Karam publicó el acuerdo A/011/14 por el cual se crea la Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción. Esta Fiscalía Especializada surge como una Unidad Administrativa dependiente de la Procuraduría General de la República en sustitución de la anterior Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos contra la Administración de la Justicia, tal como se transcribe textualmente en los siguientes párrafos que forman parte del Acuerdo:

“...Que actualmente la Procuraduría General de la República cuenta con la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de la Justicia que tiene su fundamento en el artículo 3, apartado F), fracción IX y 37 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual es competente para conocer e investigar los actos de corrupción y los delitos cometidos por los servidores públicos ajenos a la Institución en el desempeño de un empleo, cargo o comisión; Que por virtud de la reforma constitucional antes mencionada se estima necesario contar con una unidad fortalecida, la cual esté adscrita a la Oficina del Procurador General de la República y que tendrá por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión...”

De esta forma fue que se creó la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción con la jerarquía de “Unidad Administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República”.

El Acuerdo establece que *“al frente de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, habrá un Fiscal, el cual tendrá la calidad de agente del Ministerio Público de la Federación”*.

Con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, promulgada el 27 de mayo de 2015, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción adquiere nuevas

facultades que son fundamentales para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, pues esta fiscalía se erige como la autoridad competente para imponer las sanciones a los servidores públicos o particulares que resulten responsables por haber cometido delitos penales relacionados con hechos de corrupción después de que la Auditoría Superior de la Federación, o los Órganos Internos de Control, o bien la Secretaría de Control Interno del Ejecutivo, investigarán y substanciarán debidamente sus denuncias.

De acuerdo con lo que establece el texto constitucional, la Fiscalía Anticorrupción, también será competente para imponer sanciones a los servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios, así como también a los particulares que incurran en delitos relacionados con hechos de corrupción en lo relativo a los recursos federales que administren o ejerzan.

Como podemos apreciar, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción no sólo dotó a la Fiscalía Anticorrupción de nuevas facultades que la fortalecieron sino que además le otorgó un carácter que es esencial para concluir todo el proceso de combate a la corrupción dentro del Sistema Nacional Anticorrupción para evitar que haya impunidad. No obstante, el Congreso no reformó la jerarquía de las Fiscalías Especializadas pues mantuvo los procedimientos de designación y destitución de sus titulares, lo cual los mantiene completamente sometidos al Fiscal General de la República.

Cuando el Congreso expidió la legislación secundaria en materia de combate a la corrupción en julio de 2016, se incorporaron en el Código Penal Federal una serie de disposiciones para establecer los tipos penales relativos a los hechos relacionados con corrupción, así como las sanciones y las facultades del Fiscal Anticorrupción.

En este periodo de transición entre la creación de la Fiscalía General de la República y la eventual extinción de la PGR, era necesario reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en la idea de ir haciendo viable la puesta en marcha del nuevo Órgano. Dichas reformas establecieron una estructura orgánica mucho más amplia para la Fiscalía Anticorrupción de las que tenía la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Sin embargo, como es natural, se mantuvieron los preceptos que establecen que el Procurador General de la República ejerce la autoridad jerárquica sobre todo “el personal” de la PGR y se prevén una serie de disposiciones que si bien amplían el margen de acción del Fiscal Anticorrupción, también

lo acotan y le impiden ejercer su cargo a plenitud y con la libertad que requiere una responsabilidad de esa dimensión ya que ni siquiera tendrá la capacidad de relevar de su cargo a su personal y todas sus acciones deben ser siempre sometidas a consulta del Procurador.

Cabe resaltar que las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al igual que las del Código Penal Federal, referidas anteriormente, aún no han cobrado vigencia ya que el decreto condicionó la entrada en vigor de las reformas con el nombramiento que haga el Senado del titular de la Fiscalía Especializada, situación que aún está pendiente de definirse en la Cámara de Senadores.

Además de las reformas referidas anteriormente, también existe el acuerdo A/029/17 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2017 por el Procurador General de la República, Raúl Cervantes Andrade, el cual establece disposiciones para que la Fiscalía Anticorrupción deje de ser una “Unidad Administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República” para adquirir el rango de “Órgano con Autonomía Técnica y Operativa”. No obstante, el Fiscal Anticorrupción al que aluden tanto la Ley Orgánica de la PGR como el acuerdo A/029/17 es un empleado adscrito a la Procuraduría General de la República que está sometido a las órdenes del Procurador.

En tanto el Congreso de la Unión, no expida la Ley que le otorgue autonomía a la Fiscalía General de la República, la reforma constitucional de 2014 no entrará en vigor y seguiremos teniendo una Procuraduría General de la República que forma parte de la Administración Pública Federal.

Por tal motivo propongo reformar el artículo décimo sexto transitorio del decreto constitucional de 2014 con el objeto de suprimir la condición que existe de expedir la legislación secundaria para que el texto Constitucional pueda entrar en vigor. Así mismo, planteo eliminar la disposición que establece que el titular de la Procuraduría General de la República tendrá pase automático a la titularidad de la Fiscalía General de la República.

Además propongo reformar el artículo 102 para fortalecer a las fiscalías especializadas y establecer un nuevo procedimiento para los nombramientos y remociones de los titulares de estas importantes fiscalías, ya que el procedimiento vigente los subordina al Fiscal General, les impide asumir su responsabilidad con plena libertad e independencia y los mantiene en incertidumbre.

La propuesta de reforma constitucional se ilustra en el siguiente cuadro:

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</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 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</p>	<p>Artículo 76.- (...)</p> <p>I.- XII.- (...)</p>

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</p>
<p>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.</p> <p>La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p>	

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</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 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>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;</p> <p>XIV.- A propuesta del Fiscal General de la República, nombrar o remover por</p>

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</p>
<p>XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>	<p>mayoría calificada, a los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, y</p> <p>XV.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>
<p>Artículo 102.</p> <p>A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.</p> <p>El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:</p> <p>I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.</p> <p>Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme</p>	<p>Artículo 102.</p> <p>A. (...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>I.- V.- (...)</p>

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</p>
<p>a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.</p> <p>II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.</p> <p>III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.</p> <p>En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.</p> <p>Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.</p> <p>IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.</p> <p>V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.</p>	

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	INICIATIVA
<p>VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.</p> <p>Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.</p>	<p>VI.- (...)</p> <p>(...)</p>
<p>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. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados 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.</p>	<p>La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyo nombramiento y remoción serán promovidos por el Fiscal General de la República ante la Cámara de Senadores para su aprobación, la cual requerirá de mayoría calificada.</p>
<p>La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.</p>	<p>(...)</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	INICIATIVA
El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.	(...)
El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.	(...)
<p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante</p>	<p>B.- (...)</p> <p>(...)</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>
<p>DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a</p>	<p>DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a</p>

<p>los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.</p>	<p>los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>
<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.</p>	<p>Una vez que el Congreso de la Unión expida la legislación secundaria necesaria por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, la Cámara de Senadores nombrará al Fiscal General de la República de conformidad con el procedimiento y los plazos establecidos en el artículo 102, apartado A de esta Constitución.</p>
<p>No tiene correlativo</p>	<p>Para poder ocupar el cargo de Fiscal General de la República se deberán cumplir los requisitos que establece el artículo 102 de esta Constitución, así como no haber ocupado el cargo de Procurador General de la República.</p>

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 76 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO DEL DECRETETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014, CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA INMEDIATA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA POR LA QUE SE CREA LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SUPRIMIR LA DISPOSICIÓN QUE OTORGA PASE AUTOMÁTICO DEL PROCURADOR A LA TITULARIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL, ASÍ COMO DOTAR DE MAYOR INDEPENDENCIA A LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

PRIMERO.- Se reforma la fracción XIII y la fracción XIV recorriéndose la subsecuente del artículo 76 y se reforma el segundo párrafo de la fracción VI del apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76.- (...)

I.- XII.- (...)

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

XIV.- A propuesta del Fiscal General de la República, nombrar o remover por mayoría calificada, a los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, y

XV.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 102.

A. (...)

(...)

(...)

I.- V.- (...)

VI.- (...)

(...)

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyo nombramiento y remoción serán

promovidos por el Fiscal General de la República ante la Cámara de Senadores para su aprobación, la cual requerirá de mayoría calificada.

(...)

(...)

(...)

B.- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

SEGUNDO.- Se reforman el primero y segundo párrafos y se adiciona un párrafo al artículo décimo sexto 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:

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

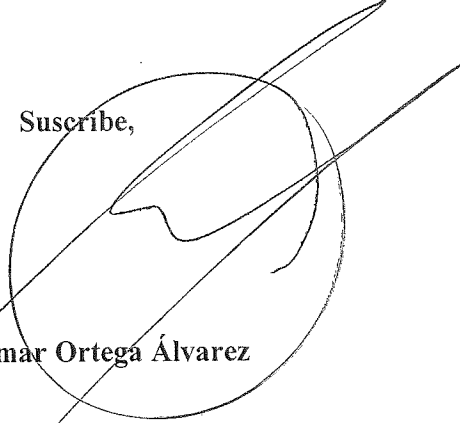
Una vez que el Congreso de la Unión expida la legislación secundaria necesaria por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, la Cámara de Senadores nombrará al Fiscal General de la República de conformidad con el procedimiento y los plazos establecidos en el artículo 102, apartado A de esta Constitución.

Para poder ocupar el cargo de Fiscal General de la República se deberán cumplir los requisitos que establece el artículo 102 de esta Constitución, así como no haber ocupado el cargo de Procurador General de la República.

Transitorio

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

Suscribe,



Dip. Omar Ortega Álvarez

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de Septiembre de 2017



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

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

Mesa Directiva

Diputados: Jorge Carlos Ramírez Marín, presidente; vicepresidentes, Martha Hilda González Calderón, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Arturo Santana Alfaro, PRD; María Ávila Serna, PVEM; secretarios, Marco Antonio Aguilar Yunes, 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/>

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que remiten los Grupos Parlamentarios del PRI, PVEM, Nueva Alianza y PES
- 19** Con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PAN
- 33** Que adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente, y reforma el tercero, antes segundo, del artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PRD
- 47** Que reforma los artículos 76 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PRD

Anexo III

Martes 12 de septiembre



SECRETARÍA TÉCNICA
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE**

05 SEP 2017

RECIBIDO
SALÓN DE SESIONES
re. *Cristina* Hora *12:12*

Los suscritos César Camacho Quiroz, Jorge Carlos Ramírez Marín, Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo, Jasmine María Bugarín Rodríguez, Jericó Abramo Massó, Pedro Luis Noble Monterrubio, Enrique Jackson Ramírez, Edgar Romo García, Marco Polo Aguirre Chávez, Martha Hilda González Calderón, Martha Sofía Tamayo Morales, Roberto Montoya Díaz, Tristán Canales Najjar, Yarith Tannos Cruz, Yulma Rocha Aguilar, Jorge Alejandro Carballo Delfín, Charbel Jorge Estefan Chidiac, Francisco Javier Santillán Oseguera, Carolina Monroy del mazo, María Bárbara Botello Santibáñez y demás Diputados que suscriben la presente iniciativa, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el 6, fracción I, 77 y 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos ante esta Honorable Asamblea, la presente **Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se refdrman, 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, al tenor de la siguiente**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral.

El referido Decreto fue resultado del estudio y dictaminación de 56 iniciativas presentadas por diversos legisladores de todos los grupos parlamentarios. En sesión del 3 de diciembre de 2013, el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen correspondiente con 106 a votos favor, 15 en contra y 1 abstención. En sesión del 5 de diciembre el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la minuta con modificaciones por 409 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones. Fue devuelta a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, fracción e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 13 de diciembre de 2013, el Pleno del Senado aprobó en sus términos la minuta por 99 votos en pro, 11 en contra y 2 abstenciones, siendo remitida a las Legislaturas de los Estados



para sus efectos constitucionales y una vez realizada la declaratoria respectiva, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Con dicho Decreto se crea a la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo. Para tal efecto, el Poder Revisor de la Constitución estableció un régimen transitorio que regula, entre otros aspectos, en su artículo Décimo Sexto transitorio, lo siguiente:

1. La entrada en vigor de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo se verificará en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que el Congreso de la Unión expida para dicho efecto, y siempre que el propio Congreso haga la Declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.
2. El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, no requiere someterse al procedimiento de designación previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

El diseño institucional previsto desde la Constitución para la Fiscalía constituye un avance sin precedentes en el fortalecimiento de la Institución encargada de la procuración de justicia en nuestro país, en el orden federal.

En este mismo sentido, es preciso reconocer que la reforma constitucional referida fue aprobada por todas las fuerzas políticas, con una mayoría calificada en el Congreso de la Unión y con la mayoría de los Congresos Locales conformados pluralmente por distintas fuerzas políticas, incluido desde luego, el artículo Décimo Sexto Transitorio.

La intervención de ambos poderes en la designación del Titular de la Fiscalía se corresponde con una concepción moderna del principio de división de poderes, que debe entenderse como un medio para garantizar los derechos de todas las personas en nuestro país. Se trata, sin duda, de un mecanismo de corresponsabilidad entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, acorde con la naturaleza jurídica que se ha dado a la Fiscalía General de la República.

En tal virtud y en atención a distintas inquietudes relacionadas con el transitorio constitucional referido, que han sido manifestadas tanto por legisladores como por la propia sociedad y la academia, sometemos a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa para modificar el multicitado artículo Décimo Sexto Transitorio, que prevé la designación de Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República, por ministerio constitucional.

De ser aprobada la presente iniciativa y en caso de que el Congreso de la Unión apruebe la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se declare el inicio de su vigencia, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo, a efecto de no afectar el funcionamiento de la propia Fiscalía, que el Procurador General de la República que



se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

Se trata en consecuencia de una modificación que busca fortalecer a la Fiscalía General de la República y en consecuencia a la procuración de justicia en nuestro país.

Así, la propuesta contenida en la presente iniciativa consiste en lo siguiente:

TEXTO VIGENTE INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

TEXTO PROPUESTO EN LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

DECIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones 11, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República



por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones 11, incisos e) e i) y 111; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.

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

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

ÚNICO. - Se REFORMA el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

DÉCIMO SEXTO. - ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal



General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere **el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.**

TRANSITORIO

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


Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre 7 de 2017.



Dip. César Camacho Quiroz



Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín



Dip. Nancy Sánchez Arredondo



Dip. Jasmine Bugarijo Rodríguez



Dip. Jericó Abrahamo Maso



Dip. Pedro Luis Noble Monterrubio



Dip. Enrique Jackson Ramírez



Dip. Edgar Remo García



Dip. Marco Polo Aguirre Chávez



Dip. Martha Hilda González Calderón



Dip. Gloria F Jimena
felix



Dip. Martha Sofia Tamayo Morales

Dip. Tomás Roberto Montoya Díaz

Dip. Tristán Canales Najjar

Dip. Yarith Tannos Cruz

Dip. Yulma Rocha Aguilar

Dip. Charbel Jorge Estefan Chidiac

Dip. Francisco Javier Santillán Oseguera

Dip. Carolina Monroy Del Mazo

Dip. María Bárbara Botello Santibáñez

Dip. Ulises Cristóbal Ríos

Dip. José Luis Torres Meana
Quintana Roo

Fernando Quintero
Morelos

Dip. Pablo Bedoua López

Dip. @sateo Jorge Narvaez
Aguascalientes

JUANA AURORA CAVAZOS CAVAZOS

Juana Aurora

Juan Manuel Cavazos Baldoas

Juan Manuel Cavazos

Federico E Vargas Rodriguez

Mercedes del C. Guillen

Juan Antonio J. J. J. J.

Maria Esther Camargo Félix

Maria Esther Camargo Félix

José Enrique Dávila Flores

José Enrique Dávila Flores

Azul Etenoverny Aranda

Azul Etenoverny Aranda

Maria Graciela Ojeda Chiles

Maria Graciela Ojeda Chiles

Francisco SARACHO Navarro

Ana Maria Boone Godoy

Ana Maria Boone Godoy

Flor Estela Rentería Medina

Flor Estela Rentería Medina

Jorge D. de los Angeles

Zacil Mequel Manzur

Jorge D. de los Angeles

Rocely Nipizar Carrillo

~~Quetzalcoatl~~

Felipe Cervera Hernández (PMA 100)

~~Julio~~

JOSE WIL OROZCO SANCHEZ ALBANA

FIDEL CRISTOBAL SERRATO

Norma Juliana Oropeza Olguin

Alvaro Ibarra Hinojosa

Baltazar Hinojosa Arce

David E. López Gutiérrez

Bernardino Antelo Esper

ERICK LAZOS HIDEZ

Alberto Silva Ramos

Jesús Gerardo Izquierdo Rojas

Jansen Herrera Borboa

Alma Carolina Viggiano Austria

Alfonso Gonzalez Munta

José del Pilar Cordoba

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~BARBA~~

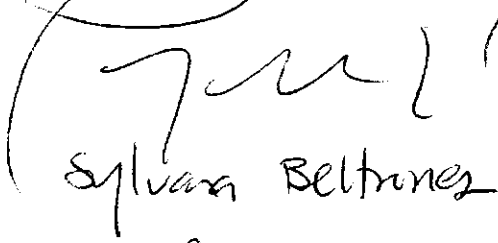
~~Handwritten signature~~

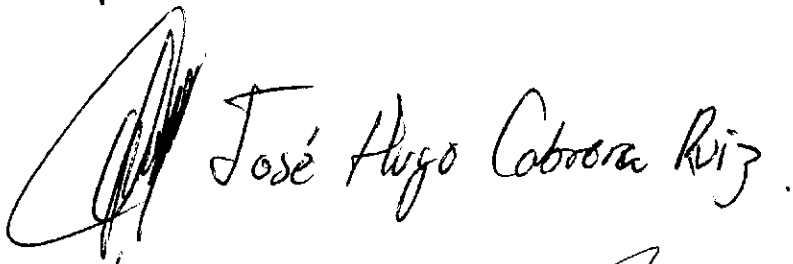
~~Handwritten signature~~

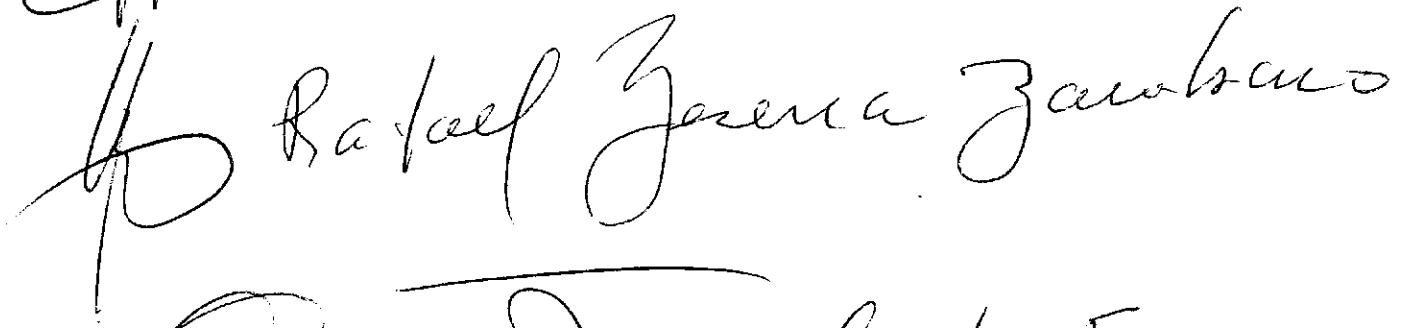
~~Handwritten signature~~

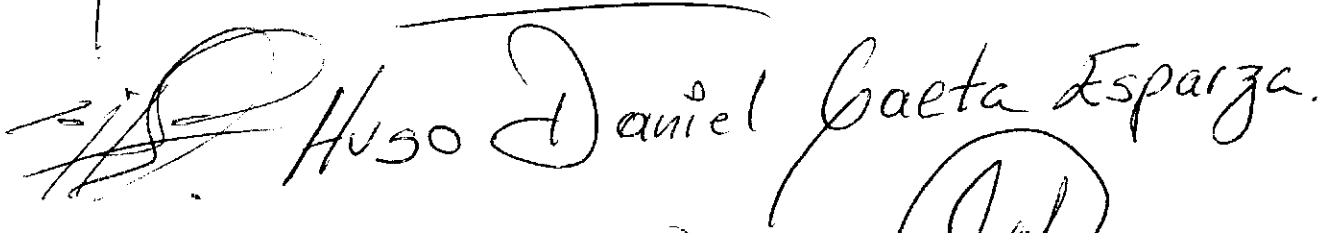
~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

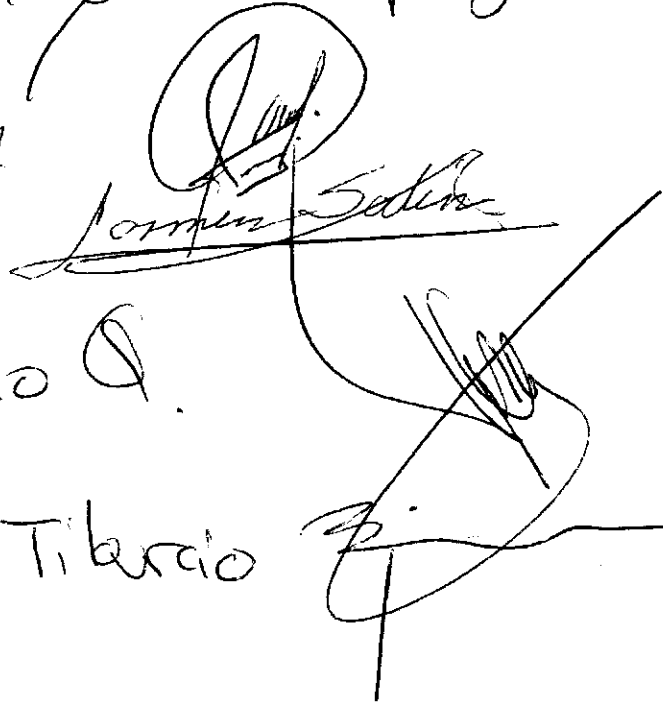

Sylvia Beltranes


José Hugo Cabrera Ruz.

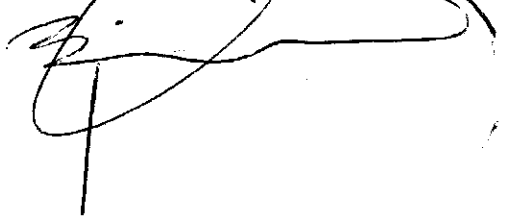

Rafael Zereza Zambrano


Hugo Daniel Gaeta Esparza.

J. Jesús Curiaga M.
Carmen Salinas Lozano


~~Carmen Salinas~~

Benjamin Medrano Q.

Mariana Benitez Tiburcio 

~~Dip. David Aguilar Robles.~~

Dip. Oscar García Barrón

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Marta Soledad Saucedo Martínez

Marta Soledad Saucedo Martínez

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

A/A/Fredo Rojas Nicolás.

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. Arlet Holguín Flores

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. María Gloria Hernández Madrid

DIP. R. GUADALUPE CHAVEZ ACOSTA

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. Efraín Arrellano N.

~~TIMOTEO VILLA RAMIREZ~~
~~S. FERNANDO ROSALES REYES~~

ALEX LE BARON

Ana Bergina Zapata Weiss

Adriana Terrazas Porras

CESAR ALEJANDRO DOMINICIA DOMINICIA

Fabiola Guerrero Aguilera

DELIA GUERRERO LORONADO

CARLOS BARRAGAN AMADOR.

VERONICA MUÑOZ TARRA

Beatriz Velez Noñez

Silvia Rivera Carbajal

SALOMON MAJUL GONZALEZ

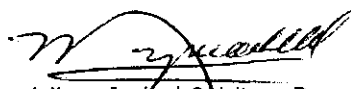
BRAULIO MARIO GUERRA URBINA

Hoja de firmas de la iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político –electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Grupo Parlamentario Nueva Alianza



Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador

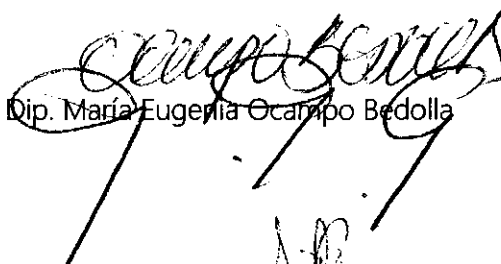


Dip. Mirna Isabel Saldivar Paz
Vicecoordinadora

Dip. Luis Manuel Hernández León



Dip. Carlos Gutiérrez García



Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla



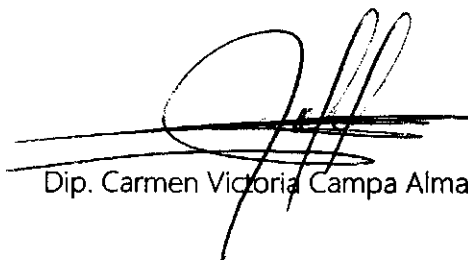
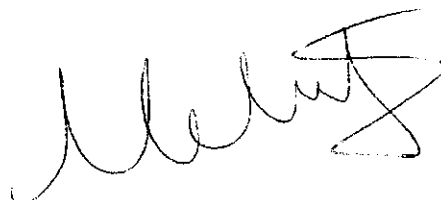
Dip. Karina Sánchez Ruiz

Dip. Ángel García Yáñez

Dip. Jesús Rafael Méndez Salas

Dip. Franciso Javier Pinto Torres

Dip. Melissa Torres Sandoval



Dip. Carmen Victoria Campa Almaral



Dip. Angélica Reyes Ávila



Rosa María Álvarez Finares
Marely López Ruiz

~~Alfonso~~
~~[Signature]~~

Jorge Alvarado López

~~[Signature]~~

Daniela de los Santos Torres

*ALEX LeBoron

~~[Signature]~~

Adriana Sarasa Torres

Alfonso

*Jesus Gerardo Inguerdo Rojas

~~Inguerdo~~

José Jesús Galindo Rossi

~~[Signature]~~

Victorino Cruz Campos

Yaret Adriana Guevara Jiménez

Alma Lucia Arzalluz Alonso

~~[Signature]~~

María Anita Serna

Emilio E. Alvarado Pineda

~~[Signature]~~

Jose Refugio Sandoval Rodríguez

Lirio Limón García

~~[Signature]~~

*Cesareo Jorge Macovez Alvarado

VIRGILIO MEDRADA AMEZCA

~~[Signature]~~

Gabriel Casillas Zanatta.

Luis Felipe Vázquez Guerrero

Francisco L. Rojas San Roman

Andrés Aguirre Romero

Miguel Ángel Ramírez Ponce

Francisco Castillo Chelú

Laura Mitzi Barrientos Cano

María Monserrath Sobrera Santos

Lillian Zepalva García

Heidi Salazar Espinosa

José Luis Briente Soto

Sofía del Sagrario de León Ayala

Oswaldo Guillermo Cházaro Montalvo

Pedro Alberto Salazar Muñiz

Andrés Plata Torres

Marco Antonio García Ayala

Miguel Ángel Solís Caamal
(Compeche)

Tristán Canales

Ramón Perales Ansbilt

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

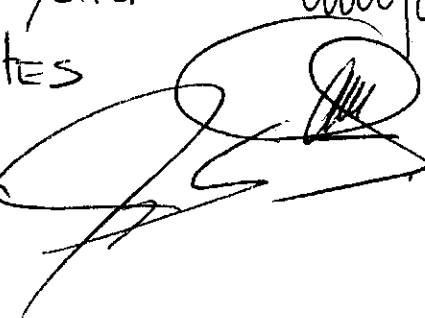
Uberly López Kobler

Sharon M. T. Cuenca Ayala

Justo Federico Escobedo Miramontes

Norma Edith Martínez Guzmán

~~Y...~~
Ayala.

A large, stylized handwritten signature or scribble that overlaps the text of Norma Edith Martínez Guzmán and extends upwards towards the other names.

* PAOLA LYETH GARATE VALENZUELA

Victor Manuel Silva Tejeda

Fernando Navarrete Perez

Miriam Dennis Ibaña Rangel

FABIOLA ROSAS CUAUTLE

ROSALINDA MUÑOZ SANCHEZ.

Ricardo David Garcia Partida

Alicia Gumborg Mtz.

Otniel Garcia Navarro

Paloma Canales Suarez

Juan Antonio Melendez O

Evelyn Soraya Flores Carranza

OMAR NOE BERNARDINO VARGAS

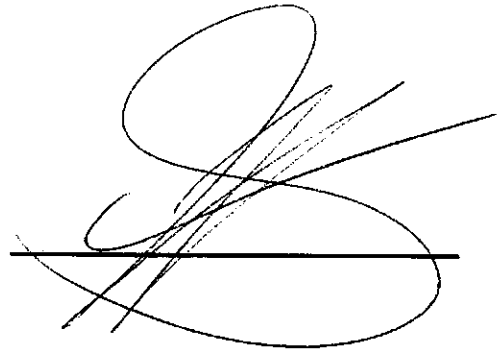
~~Handwritten signature~~
Dennis Ibaña

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

Dip. Christian Joaquín Sánchez Sánchez

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a horizontal line at the bottom, positioned to the right of the printed name.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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.

Las y los Diputados Federales, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que integran la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de esta Asamblea, la siguiente Iniciativa por la que se reforma el artículo décimo sexto 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, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, fue aprobada por todas las fuerzas políticas del Congreso de la Unión, ya que responde a las necesidades y exigencias planteadas por la sociedad mexicana.

La votación en la Cámara de Senadores obtuvo ciento seis votos a favor, quince en contra y una abstención; en la Cámara de Diputados, cuatrocientos nueve votos a favor, sesenta y nueve en contra y tres abstenciones, realizadas las modificaciones pertinentes a la Minuta, obtuvo en el Senado noventa y nueve votos a favor, once en contra y dos abstenciones; para finalmente ser aprobada por la mayoría de los congresos locales.

Como expresión política del país incide directamente en el poder ciudadano, obliga a las autoridades a rendir cuentas, al tiempo que fortalece a las instituciones encargadas de la organización de elecciones, de la impartición de justicia electoral y de la persecución de delitos.

La reforma establece nuevas disposiciones constitucionales, entre ellas la transformación de la Procuraduría en una Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, de la que, como órganos secundarios constitucionales, se desprenderán, al menos, las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

El régimen transitorio prevé que la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo se verificará en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que el Congreso de la Unión expida para dicho efecto, y siempre que el propio Congreso haga la Declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Así mismo, dispone que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, no requiere someterse al procedimiento de designación previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

A raíz de la ratificación por parte del Senado de la República de Raúl Cervantes Andrade como nuevo Procurador General se hicieron públicos diferentes señalamientos de miembros de las organizaciones civiles, académicos, cámaras empresariales, así como del propio Procurador, que advierten que el transitorio décimo sexto de la reforma constitucional que establece el pase de Procurador a Fiscal en forma automática, distorsiona el objeto de la reforma y merma los esfuerzos de todas las fuerzas políticas que participaron en ella.

En consecuencia, el 28 de noviembre de 2016, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, con la finalidad de modificar el régimen de designación del Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República.

De acuerdo con la propia propuesta del Ejecutivo Federal, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

Al día de hoy, volvemos a escuchar señalamientos de la sociedad civil, líderes de opinión y organizaciones civiles que exigen la transición hacia una Fiscalía independiente, por lo que se vuelve imperioso eliminar el "pase automático" del titular de la Procuraduría General de la República antes señalado.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Los Diputados Federales que suscriben la presente iniciativa, somos conscientes del esfuerzo realizado por todos los actores políticos para llevar a cabo la reforma en materia política electoral de 2014, y nos unimos a la sociedad civil en su reclamo por una democracia real, reconociendo con ello el ánimo del Presidente de la República plasmado en su iniciativa de noviembre de 2016.

Estamos convencidos que la única forma de fortalecer nuestra democracia es asegurar que la nueva Fiscalía General de la República cuente con un titular que sea electo a través del procedimiento previsto en el artículo 102 de nuestra constitución, que garantice el principio de parlamento abierto y responda objetivamente al mérito.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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 Sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

<p>DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.</p>	<p>INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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.</p>
	<p>Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.</p> <p>El procedimiento de designación del Fiscal General de la Republica deberá realizarse bajo el principio de parlamento abierto y su nombramiento el deberá responder objetivamente al merito.</p>
<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.</p>	<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.</p>

ÚNICO.- Se **REFORMA** el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, **continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.**

TRANSITORIO

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

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2017.

ATENTAMENTE



Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza



Dip. Federico Döring Casar



SECRETARÍA TÉCNICA
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

05 SEP 2017
















RECIBIDO

SALÓN DE SESIONES
Nombre: Cristian Hora: 12:30

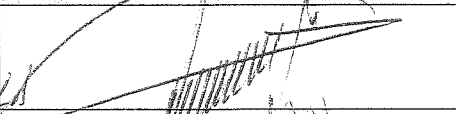


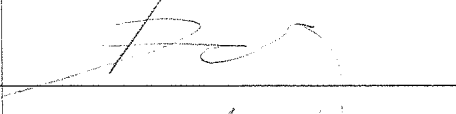







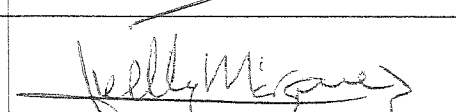
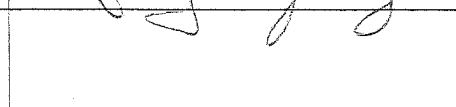


Dip. Hernán Cortés Berumen

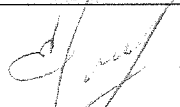
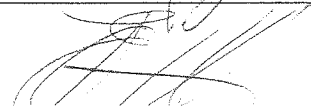


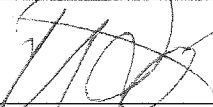
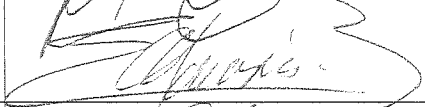
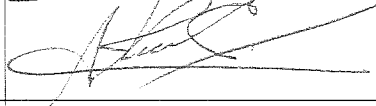
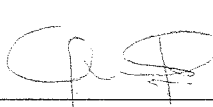



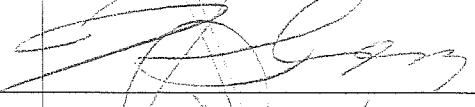


Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
1	MARIA GUADALUPE MURQUIA	
2	AGOSTIN RODRIGUEZ TORRES	
3	RUBEN CARRIDO	
4	MARIA VERONICA AGUIRRE ESTRADA	
5	CRISTINA JIMENEZ	
6	SANTIAGO TORREBLANCA EYDUE	
7	HERMINIO CORRAL ESTRADA	
8	RAMIREZ ULISAS	
9	BRENDA VELAZQUEZ V.	
10	MARCELO VARELA BARCELA	
11	ALFREDO HERRERA J.	
12	GERARDO CUANAB S.	
13	EUNARDO LÓPEZ CORDOVA	
14	JESUS ANTONIO LÓPEZ RODRIGUEZ	
15	MERCEDES AGUILAR	

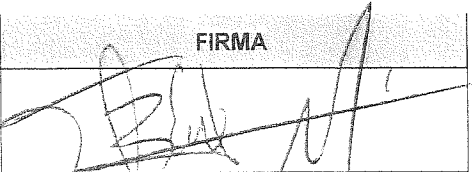


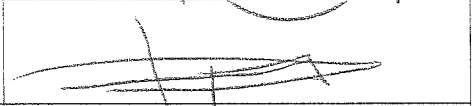

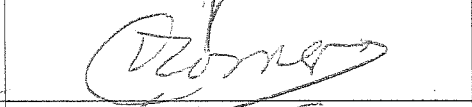
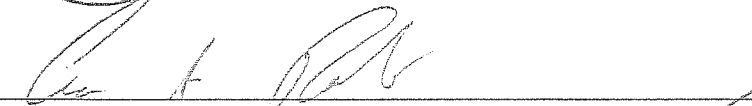
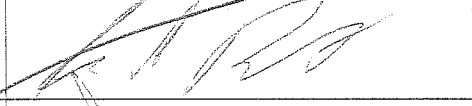

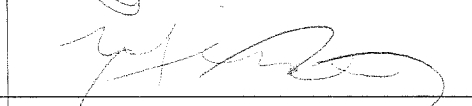
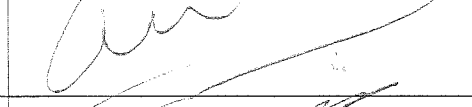
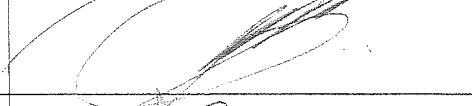

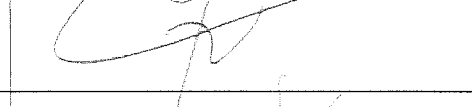
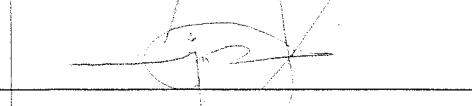
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
16	CARLOS ALBERTO PROVEDUE LUCHELES	
17	Juan Corral Mier	
18	Luis Gilberto Marrón Agustín	
19	Hernán Cortés B	
20	JAVIER NEBUNA V.	
21	Gretel Colín Juri	Gretel Colín Jaime
22	Jorge Triana T.	
23	Leonel G. Cordero Lerma	
24	Joaquín J. Díaz Mesa	
25	Ruz Argelia Paredes Figueroa	
26	Leticia Amparano Pérez	
27	María García Peig	
28	J. Apolinario Casillas G.	
29	Nelly del Carmen Márquez Zapata	
30		

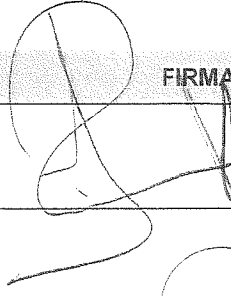
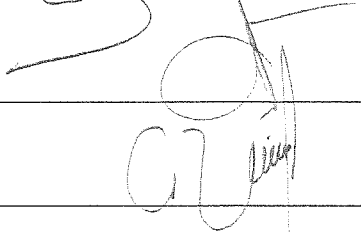
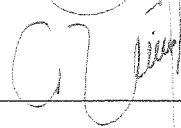
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
31	MARIA ELISA TALAMON HERRERA	
32	EMMA MARGARITA ALEMAN	
33	Ximena Tamariz Garcia	
34	LUIS DE LEÓN MARTINEZ SÁNCHEZ	
35	Rene Mandujano Tinajero	
36	Eloisa Chavarrias Barajas	
37	Aimando Rivera C.	
38	Gina Andrea Cruz Blackledge	
39	Rocío Matesanz S.	Rocío Matesanz S.
40	Enrique Combranis Torres	
41	Fernando Antero Valle	
42	MARCO ANTONIO GARCIA BASARTE	
43	Pedro Domínguez	
44	PATRICIA GARCIA GARCIA	
45	FRANCISCO GUTIERREZ DE VERA	

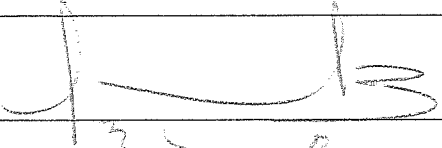
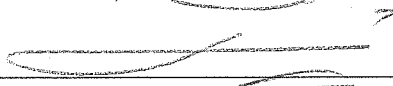
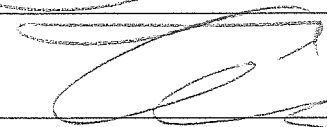
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
46	Erancl Bermúdez	
47	Ariel Enrique Corona Rdz	
48	Román Francisco Cortés Lugo	
49	ELIAS OCTAVIO TRISUER M.	
50	Rafael Valenzuela Amas	
51	Cecilia Romero	
52		
53	Teresa de los Ríos Figeroa	
54	Minerva Hernández	
55	Arlette Muñoz Cervantes	
56	Jisela Paes Martínez	
57	Alfredo Rodríguez Davila	
58	Fco. Ricardo Sheffield Padilla	
59	JACQUELINE Soto	
60		

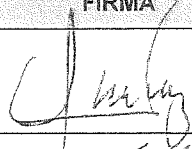





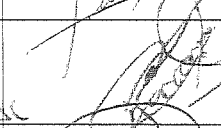
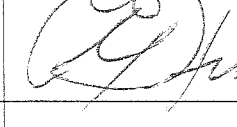
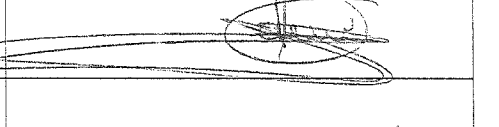
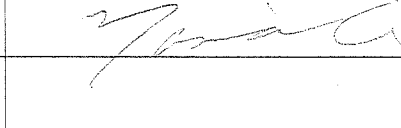
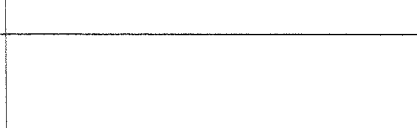
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
61	María del Rosario Rodríguez	
62	Patricia Sánchez Crespo	
63	Cugélica Moya Mariu	
64		
65		
66		
67		
68		
69		
70		
71		
72		
73		
74		
75		



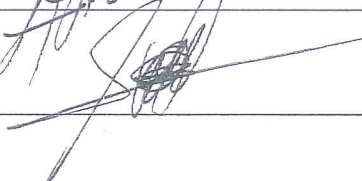
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
76		
77	Kathia Bolio Pinelo	
78	Juan Blanco	
79	Guadalupe Gonzalez Sostegui	
80		
81		
82		
83		
84		
85		
86		
87		
88		
89		
90		

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto 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.

NO.	NOMBRE	FIRMA
91	María de los Angeles Róz Aguirre	
92	Santiago Taboada Cortina	
93	Héctor Barrera Marmolejo	
94	María Olimpia Zerata Padilla	
95	Juis Fernando Mesta Sardi	
96	Lorena Alfaro García	
97	Alejandra Gutiérrez Campos	
98	AORISNA EUZARRAZARZ SANDOVAL	
99	PEDRO GARZA TREUÑO	
100	JOSE ANTONIO SALAS VALENCIA	
101	Mariana Arémbulo Meléndez	
102		
103		
104		
105		

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto 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.

NO.	NOMBRE	FIRMA
106	Juan Pablo Pina Kurczyn	
107	Jesús Antonio López Rodríguez	
108	DR. ERNESTO ZARZA MORALES	
109		





CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



INICIATIVA A NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE EL SUBSECUENTE Y SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO, ANTES PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

Los suscritos diputadas y diputados a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 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; 6°, numeral 1, fracción I y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración del Senado de la República, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente y se reforma el tercer párrafo, antes párrafo segundo, del artículo Décimo sexto 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, publicado el 10 de febrero de 2014.

Planteamiento del Problema

Uno de los grandes retos que enfrenta nuestro país es, indudablemente, la garantía plena del acceso a la justicia. Esta ha sido la razón del cambio de paradigma en la impartición de justicia que ha derivado en múltiples reformas al marco constitucional y legal. Una de las que ha tenido mayor trascendencia es, indudablemente, la que otorga

4412
P



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

autonomía constitucional al Ministerio Público, conformándolo en una Fiscalía General.

Sin embargo, a tres años de publicada la reforma, no hemos logrado arribar a su consolidación, debido a que ésta contiene algunas disposiciones que generan incertidumbre e inconformidad ciudadana en relación al nombramiento del Fiscal General. Una de ellas es la contenida en el artículo DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO que establece que el Procurador General de la República en funciones, nombrado por el titular del Ejecutivo Federal pasará a ser el Fiscal General por nueve años, lo cual no garantiza ni su autonomía ni su imparcialidad.

Por lo que esta iniciativa tiene como objetivos eliminar esta cláusula, fortalecer la autonomía de la institución y robustecer el quehacer ministerial garantizando, de esta manera, el derecho de los justiciables.

Argumentación

El 10 de febrero de 2014 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional en materia político-electoral que, entre otras cosas dispuso, en el artículo 102 de nuestro texto fundacional, que el Ministerio Público se constituiría como un órgano público autónomo. Este es, desde nuestra perspectiva, uno de los mayores avances en la impartición de justicia en nuestro País que, junto con la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio deberá llevar a nuestro país a la garantía plena del derecho de acceso a la justicia, en un contexto de crisis humanitaria, cuyas víctimas se cuentan por millones.

A nadie escapa la trascendencia de que el titular de la Fiscalía General de la República sea no sólo una persona con reconocimiento social y conocimiento académico, sino un funcionario que pueda enfrentar al poder político, combatiendo la impunidad y la corrupción rampantes, de la que hoy somos víctimas. Señala Juventino V. Castro que



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Hay que reconocer, sin embargo, que las funciones del Ministerio Público se prestan más que ninguna otra a ser influidas por las autoridades políticas —como son los Ejecutivos de la república y de los estados— para sus fines propios y que (...) es decisiva sobre la actuación del Ministerio Público pudiendo dar fe de esta aseveración tanto los mismos agentes y procuradores como los jueces y magistrados...¹

La dependencia política del Ministerio Público, en consecuencia, viola los principios jurídicos de imparcialidad y estricta legalidad, vulnerando el libre ejercicio de los derechos humanos de los cuales el Estado Mexicano es garante, principalmente el derecho de acceso a la justicia. Es de tal importancia que el órgano procurador de justicia y quien lo encabecen gocen de la autonomía necesaria y de la independencia de los poderes políticos que así fue expresado por la VI Asamblea Extraordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos en la *Declaración de Buenos Aires*, la cual señala que

Que la autonomía e independencia de los Ministerios Públicos es un logro del sistema democrático y del Estado de Derecho que es necesario defender permanentemente.

En el mismo sentido, los titulares de los Ministerios Públicos, incluyendo al titular de la Procuraduría General de la República,

repudiaron todo acto contrario a la independencia y autonomía de los Ministerios Públicos, así como cualquier acto que afecte la dirección de la investigación criminal y la titularidad de la acción penal reconocidos en las legislaciones internas.

Los Ministerios Públicos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Chile, Portugal, Costa Rica, Panamá, Guatemala, Perú, Uruguay, Colombia, España, Paraguay, Venezuela y México rechazaron cualquier tipo de acción de hostigamiento, acoso, intimidación y agresión dirigidos contra los titulares de los Ministerios Públicos y de sus integrantes en el ejercicio legítimo de sus funciones.

¹ Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, Porrúa, México, 1998, pp. 41.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

En una declaratoria suscrita por todos los miembros de la AIAMP, se destacó como fundamental el garantizar los principios de autonomía e independencia y el ejercicio de su rol como garante del respeto de los derechos humanos de sus pueblos y del sistema democrático... Asimismo, se puso de manifiesto que la defensa de los derechos humanos y de los intereses generales de la sociedad son fundamentales, tanto como la promoción y el fortalecimiento de la legalidad.²

Por otra parte, el PRD hace suyos los cuestionamientos que en la actualidad formula la sociedad, y coincide en que la falta de autonomía genera ineficiencia en la actuación del Ministerio Público, lo que alienta la impunidad en el combate de delitos vinculados al fenómeno de corrupción.

Un ejemplo específico de la indebida vinculación de intereses políticos y personales con las funciones de la autoridad, se encarna en la relación del actual titular de la PGR, Doctor Raúl Cervantes Ahumada con el caso Oderbrecht.

Los señalamientos por soborno - que tienen carácter de imputación juramentada en procesos penales de otros países- están dirigidos al titular de Pemex, Emilio Lozoya Austin, justo en el momento en que coincidió con el actual Procurador como parte del Comité de Campaña del PRI en las pasadas elecciones presidenciales, por lo cual se le señala un conflicto de intereses.

La sociedad tiene razón al reclamar y exhibir los vínculos del actual Procurador con el imputado así como su cercanía evidente con un partido político, por el cual ha sido postulado y electo como legislador federal.

En ese contexto, es evidente la inconveniencia de mantener en sus términos el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 10 de febrero de 2014, porque mandata a que el actual titular de la PGR sea designado como Fiscal General de la República.

² Boletín de Prensa de la PGR 1068/17 relativo a la Declaración de Buenos Aires, 14 de julio de 2017.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Lo anterior puede leerse en el segundo párrafo del transitorio señalado:

...

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

Esta disposición —conocida coloquialmente como *pase automático*— derivó en un conflicto político que ha impedido la concreción de la autonomía constitucional de esta institución fundamental del Estado Mexicano. Es por ello que muchos actores políticos han expresado su inconformidad por la redacción, aun cuando se encuentran convencidos de los beneficios y bondades de la reforma. Es menester señalar que un Fiscal nombrado a través del mecanismo del *pase automático* no contaría con la confianza ciudadana, favorecería la discrecionalidad y los conflictos de interés, promovería la falta de transparencia y la certeza jurídica respecto de su autonomía, haciendo nugatorio todo ejercicio de rendición de cuentas.

Tal ha sido la trascendencia de la inconformidad social en torno a este asunto que, incluso, el Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores una iniciativa en el mismo sentido que la que hoy presentamos. Señala el titular del Ejecutivo Federal que

En tal virtud y en atención a distintas inquietudes relacionadas con el transitorio constitucional referido, que han sido manifestadas tanto por legisladores como por la propia sociedad y la academia, me permito someter a consideración de esa Soberanía la presente iniciativa para modificar el multicitado artículo Décimo Sexto Transitorio, que prevé la designación de Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República, por ministerio constitucional.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

De ser aprobada la presente iniciativa y en caso de que el Congreso de la Unión apruebe la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se declare el inicio de su vigencia, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo, a efecto de no afectar el funcionamiento de la propia Fiscalía, que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

En consecuencia, el Presidente propuso la siguiente reforma:

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Ante la situación actual el PRD propone a los diversos grupos parlamentarios enmendar el error legislativo y corregir la reforma constitucional de febrero de 2014, y en particular, emplaza a los legisladores afines al gobierno, a que respalden la cancelación del llamado “pase automático” tal como lo planteó la Presidencia de la República en noviembre de 2016.

Es importante señalar que lo anterior debe interpretarse como el mínimo requerido para alcanzar una reforma de la actuación del Ministerio Público.

Es del conocimiento público que un conjunto de organizaciones civiles proponen modificaciones más amplias a la Fiscalía General de la República.

Sin pretender coartar el desarrollo de esas y otras propuestas, se advierte que el punto de inicio es la supresión del “pase automático” del actual Procurador General de la República a Fiscal General.

Es decir, que el desarrollo y maduración de las iniciativas señaladas debe partir de un mínimo de independencia e imparcialidad, como propone la presente iniciativa.

Es en este sentido que, convencidos de la importancia que representa para nuestro país el contar con un Fiscal General de la República independiente y autónomo, proponemos la siguiente modificación al artículo DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO

DICE	DEBE DECIR
DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX;	DÉCIMO SEXTO.- ...



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

SIN CORRELATIVO

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria

En tanto se expida la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior y el Senado de la República haga el nombramiento del Fiscal General de la República, el Procurador General de la República seguirá



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.	ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señalan las leyes de la materia.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 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; 6°, numeral 1, fracción I y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República, los suscritos Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática sometemos a consideración de esa Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE EL SUBSECUENTE Y SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO, ANTES PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

ÚNICO. Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente y se reforma el tercer párrafo, antes párrafo segundo, del ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, publicado el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

En tanto se expida la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior y el Senado de la República haga el nombramiento del Fiscal General de la República, el Procurador General de la República seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señalan las leyes de la materia.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Congreso de la Unión contará con el plazo improrrogable de treinta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir la ley reglamentaria a que se hace referencia.



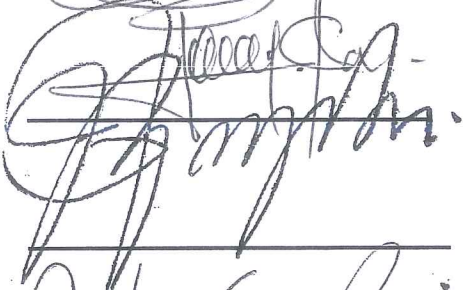



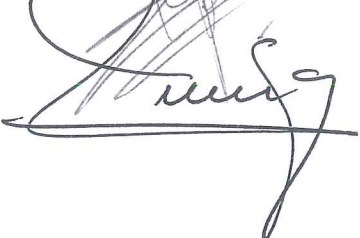
TERCERO. El nombramiento del Fiscal General de la República deberá quedar concluido en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a primero de septiembre de 2017.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

Nombre	Firma
<u>CRISTINA ISMENE GAYTÁN HERNÁNDEZ</u>	
<u>María Concepción Valdés Ramírez</u>	<u>María Concepción Valdés R.</u>
<u>Juan Fernando Rubio Ochoa</u>	
<u>Francisco Xavier Nahu Palacios</u>	
<u>JOSE DE JESUS ZAMBRANO GILWALVA</u>	
<u>Cristina García Bravo</u>	<u>Cristina García Bravo</u>
<u>Karen Hurtado Aranza</u>	
<u>Eralyn Parra Alvarez</u>	
<u>Francisco Martínez Neri</u>	



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

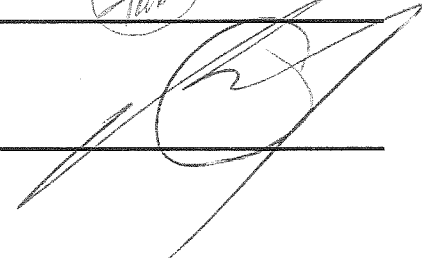
Nombre

Firma

Agustín F. Basave Benítez



Orlando Ortega Álvarez





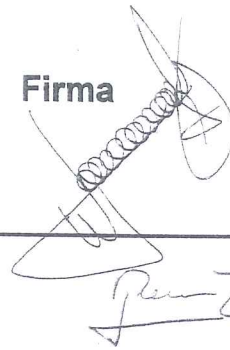
CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

Nombre

Firma

Uldo Fernández González

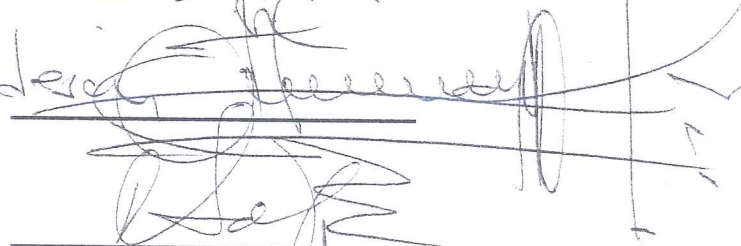


Leonardo Amador Rodríguez

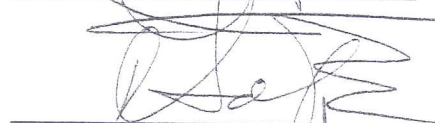
Ma. Elida Castellón M.



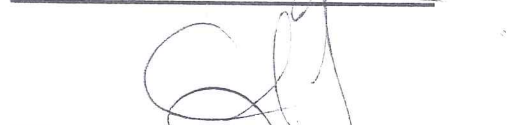
David Gerson García Caldera



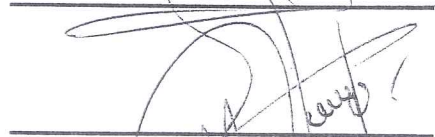
Cecilia Loto



ERIKA BELORES PEPEZ



Dra. Araceli Matnyal

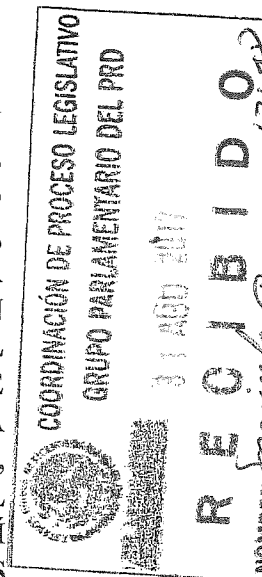


Hortensia ^{Sánchez} Aragón Castillo





INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 76 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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 PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014, CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA INMEDIATA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA POR LA QUE SE CREA LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SUPRIMIR LA DISPOSICIÓN QUE OTORGA EL PASE AUTOMÁTICO DEL PROCURADOR A LA TITULARIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL, ASÍ COMO DOTAR DE MAYOR INDEPENDENCIA A LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ORTEGA ÁLVAREZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD



Planteamiento del Problema

Dos de las piezas legislativas más importantes que ha aprobado el Congreso de la Unión en las últimas legislaturas, sin duda tienen que ver con la reforma constitucional que le otorga autonomía al Órgano de Procuración de Justicia, para convertir a la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República, así como también la reforma por la que se establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

No obstante, ambas piezas legislativas presentan vicios de origen que están relacionados con una reforma constitucional inacabada, que aún no termina de cobrar vigencia, y con una reforma cuya pieza principal para combatir la corrupción y garantizar que no haya impunidad es nada menos que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o Fiscalía Anticorrupción, para sintetizar su nombre, la cual se creó originalmente como un apéndice de la Fiscalía General de la República, cuyo titular estará subordinado al Fiscal General, hoy todavía Procurador General de la República, condición que a mi parecer le restará libertad e independencia en sus responsabilidades y sus decisiones.

Toda esta situación nos coloca en un escenario plagado de simulaciones, ya que aunque contamos con un flamante Sistema Nacional Anticorrupción, resulta que la pieza fundamental encargada de aplicar las sanciones en contra de quienes resulten responsables por haber cometido delitos relacionados con hechos de corrupción, es una Fiscalía Anticorrupción que está sometida al Procurador, es decir que se trata de una

Handwritten signature or initials

modesta dependencia de la Administración Pública Federal, que se encuentra dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República y que carece de las facultades que establece el diseño constitucional en materia de combate a la corrupción.

Mientras no tengamos una Fiscalía General de la República con autonomía plena y en tanto sigamos manteniendo en el artículo 102 constitucional una subordinación directa entre las Fiscalías Especializadas y el Fiscal General, que hoy en día sigue siendo el Procurador General de la República, el combate a la corrupción solamente quedará en buenos deseos y un gasto al erario muy oneroso.

Argumentos

La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República fue planteada originalmente en la reforma político-electoral de febrero de 2014 con una serie de candados que contemplaban un procedimiento progresivo para transitar hacia la plena autonomía de la Fiscalía, la cual se garantizaría hasta que entrara en vigor la Ley secundaria. No obstante, este ordenamiento aún está pendiente de ser expedido por el Congreso de la Unión y por lo tanto la reforma aún no ha cobrado vigencia.

En el decreto de la reforma constitucional se previó que quien ocupara el cargo de Procurador al momento de la entrada en vigor de la reforma, asumiría automáticamente la titularidad de la Fiscalía General de la República por un periodo de nueve años, estableciendo la facultad del Presidente de la República de removerlo, siempre que no existiera objeción por parte del Senado.

También se estableció que en cuanto cobrara vigencia la reforma que le otorga autonomía a la Fiscalía General de la República, los recursos humanos, financieros y materiales de la Procuraduría serían trasladados al nuevo órgano autónomo.

Así mismo, esta reforma contempló en su régimen transitorio los mecanismos para el funcionamiento temporal de las Fiscalías Especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares de manera excepcional serían designados por mayoría calificada de la Cámara de Senadores y se estableció que el plazo de su encargo duraría hasta el 30 de noviembre de 2018, manteniendo la facultad del Procurador General de la República de removerlos en cualquier momento.

El decreto de la reforma constitucional estipuló la facultad del Procurador General de la República de expedir el Acuerdo para la creación de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción.

Fue así que el 12 de marzo de 2014, el entonces Procurador Jesús Murillo Karam publicó el acuerdo A/011/14 por el cual se crea la Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción. Esta Fiscalía Especializada surge como una Unidad Administrativa dependiente de la Procuraduría General de la República en sustitución de la anterior Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos contra la Administración de la Justicia, tal como se transcribe textualmente en los siguientes párrafos que forman parte del Acuerdo:

“...Que actualmente la Procuraduría General de la República cuenta con la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de la Justicia que tiene su fundamento en el artículo 3, apartado F), fracción IX y 37 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual es competente para conocer e investigar los actos de corrupción y los delitos cometidos por los servidores públicos ajenos a la Institución en el desempeño de un empleo, cargo o comisión; Que por virtud de la reforma constitucional antes mencionada se estima necesario contar con una unidad fortalecida, la cual esté adscrita a la Oficina del Procurador General de la República y que tendrá por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión...”

De esta forma fue que se creó la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción con la jerarquía de “Unidad Administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República”.

El Acuerdo establece que *“al frente de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, habrá un Fiscal, el cual tendrá la calidad de agente del Ministerio Público de la Federación”*.

Con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, promulgada el 27 de mayo de 2015, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción adquiere nuevas

facultades que son fundamentales para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, pues esta fiscalía se erige como la autoridad competente para imponer las sanciones a los servidores públicos o particulares que resulten responsables por haber cometido delitos penales relacionados con hechos de corrupción después de que la Auditoría Superior de la Federación, o los Órganos Internos de Control, o bien la Secretaría de Control Interno del Ejecutivo, investigarán y substanciarán debidamente sus denuncias.

De acuerdo con lo que establece el texto constitucional, la Fiscalía Anticorrupción, también será competente para imponer sanciones a los servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios, así como también a los particulares que incurran en delitos relacionados con hechos de corrupción en lo relativo a los recursos federales que administren o ejerzan.

Como podemos apreciar, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción no sólo dotó a la Fiscalía Anticorrupción de nuevas facultades que la fortalecieron sino que además le otorgó un carácter que es esencial para concluir todo el proceso de combate a la corrupción dentro del Sistema Nacional Anticorrupción para evitar que haya impunidad. No obstante, el Congreso no reformó la jerarquía de las Fiscalías Especializadas pues mantuvo los procedimientos de designación y destitución de sus titulares, lo cual los mantiene completamente sometidos al Fiscal General de la República.

Cuando el Congreso expidió la legislación secundaria en materia de combate a la corrupción en julio de 2016, se incorporaron en el Código Penal Federal una serie de disposiciones para establecer los tipos penales relativos a los hechos relacionados con corrupción, así como las sanciones y las facultades del Fiscal Anticorrupción.

En este periodo de transición entre la creación de la Fiscalía General de la República y la eventual extinción de la PGR, era necesario reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en la idea de ir haciendo viable la puesta en marcha del nuevo Órgano. Dichas reformas establecieron una estructura orgánica mucho más amplia para la Fiscalía Anticorrupción de las que tenía la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Sin embargo, como es natural, se mantuvieron los preceptos que establecen que el Procurador General de la República ejerce la autoridad jerárquica sobre todo “el personal” de la PGR y se prevén una serie de disposiciones que si bien amplían el margen de acción del Fiscal Anticorrupción, también

lo acotan y le impiden ejercer su cargo a plenitud y con la libertad que requiere una responsabilidad de esa dimensión ya que ni siquiera tendrá la capacidad de relevar de su cargo a su personal y todas sus acciones deben ser siempre sometidas a consulta del Procurador.

Cabe resaltar que las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al igual que las del Código Penal Federal, referidas anteriormente, aún no han cobrado vigencia ya que el decreto condicionó la entrada en vigor de las reformas con el nombramiento que haga el Senado del titular de la Fiscalía Especializada, situación que aún está pendiente de definirse en la Cámara de Senadores.

Además de las reformas referidas anteriormente, también existe el acuerdo A/029/17 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2017 por el Procurador General de la República, Raúl Cervantes Andrade, el cual establece disposiciones para que la Fiscalía Anticorrupción deje de ser una “Unidad Administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República” para adquirir el rango de “Órgano con Autonomía Técnica y Operativa”. No obstante, el Fiscal Anticorrupción al que aluden tanto la Ley Orgánica de la PGR como el acuerdo A/029/17 es un empleado adscrito a la Procuraduría General de la República que está sometido a las órdenes del Procurador.

En tanto el Congreso de la Unión, no expida la Ley que le otorgue autonomía a la Fiscalía General de la República, la reforma constitucional de 2014 no entrará en vigor y seguiremos teniendo una Procuraduría General de la República que forma parte de la Administración Pública Federal.

Por tal motivo propongo reformar el artículo décimo sexto transitorio del decreto constitucional de 2014 con el objeto de suprimir la condición que existe de expedir la legislación secundaria para que el texto Constitucional pueda entrar en vigor. Así mismo, planteo eliminar la disposición que establece que el titular de la Procuraduría General de la República tendrá pase automático a la titularidad de la Fiscalía General de la República.

Además propongo reformar el artículo 102 para fortalecer a las fiscalías especializadas y establecer un nuevo procedimiento para los nombramientos y remociones de los titulares de estas importantes fiscalías, ya que el procedimiento vigente los subordina al Fiscal General, les impide asumir su responsabilidad con plena libertad e independencia y los mantiene en incertidumbre.

La propuesta de reforma constitucional se ilustra en el siguiente cuadro:

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</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 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</p>	<p>Artículo 76.- (...)</p> <p>I.- XII.- (...)</p>

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</p>
<p>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.</p> <p>La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p>	

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</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 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>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;</p> <p>XIV.- A propuesta del Fiscal General de la República, nombrar o remover por</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>	<p>mayoría calificada, a los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, y</p> <p>XV.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>
<p>Artículo 102.</p> <p>A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.</p> <p>El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:</p> <p>I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.</p> <p>Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme</p>	<p>Artículo 102.</p> <p>A. (...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>I.- V.- (...)</p>

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</p>
<p>a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.</p> <p>II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.</p> <p>III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.</p> <p>En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.</p> <p>Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.</p> <p>IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.</p> <p>V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.</p>	

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	INICIATIVA
<p>VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.</p> <p>Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.</p>	<p>VI.- (...)</p> <p>(...)</p>
<p>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. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados 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.</p>	<p>La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyo nombramiento y remoción serán promovidos por el Fiscal General de la República ante la Cámara de Senadores para su aprobación, la cual requerirá de mayoría calificada.</p>
<p>La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.</p>	<p>(...)</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	INICIATIVA
El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.	(...)
El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.	(...)
<p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante</p>	<p>B.- (...)</p> <p>(...)</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>
<p>DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a</p>	<p>DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a</p>

<p>los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.</p>	<p>los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>
<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.</p>	<p>Una vez que el Congreso de la Unión expida la legislación secundaria necesaria por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, la Cámara de Senadores nombrará al Fiscal General de la República de conformidad con el procedimiento y los plazos establecidos en el artículo 102, apartado A de esta Constitución.</p>
<p>No tiene correlativo</p>	<p>Para poder ocupar el cargo de Fiscal General de la República se deberán cumplir los requisitos que establece el artículo 102 de esta Constitución, así como no haber ocupado el cargo de Procurador General de la República.</p>

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 76 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO DEL DECRETETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014, CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA INMEDIATA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA POR LA QUE SE CREA LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SUPRIMIR LA DISPOSICIÓN QUE OTORGA PASE AUTOMÁTICO DEL PROCURADOR A LA TITULARIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL, ASÍ COMO DOTAR DE MAYOR INDEPENDENCIA A LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

PRIMERO.- Se reforma la fracción XIII y la fracción XIV recorriéndose la subsecuente del artículo 76 y se reforma el segundo párrafo de la fracción VI del apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76.- (...)

I.- XII.- (...)

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

XIV.- A propuesta del Fiscal General de la República, nombrar o remover por mayoría calificada, a los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, y

XV.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 102.

A. (...)

(...)

(...)

I.- V.- (...)

VI.- (...)

(...)

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyo nombramiento y remoción serán

promovidos por el Fiscal General de la República ante la Cámara de Senadores para su aprobación, la cual requerirá de mayoría calificada.

(...)

(...)

(...)

B.- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

SEGUNDO.- Se reforman el primero y segundo párrafos y se adiciona un párrafo al artículo décimo sexto 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:

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

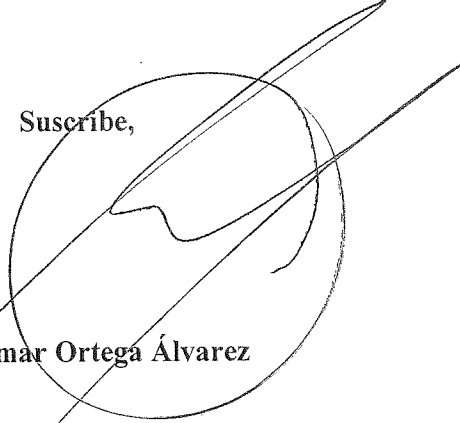
Una vez que el Congreso de la Unión expida la legislación secundaria necesaria por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, la Cámara de Senadores nombrará al Fiscal General de la República de conformidad con el procedimiento y los plazos establecidos en el artículo 102, apartado A de esta Constitución.

Para poder ocupar el cargo de Fiscal General de la República se deberán cumplir los requisitos que establece el artículo 102 de esta Constitución, así como no haber ocupado el cargo de Procurador General de la República.

Transitorio

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

Suscribe,



Dip. Omar Ortega Álvarez

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de Septiembre de 2017



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

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

Mesa Directiva

Diputados: Jorge Carlos Ramírez Marín, presidente; vicepresidentes, Martha Hilda González Calderón, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Arturo Santana Alfaro, PRD; María Ávila Serna, PVEM; secretarios, Marco Antonio Aguilar Yunes, 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/>

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que remiten los Grupos Parlamentarios del PRI, PVEM, Nueva Alianza y PES
- 19** Con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PAN
- 33** Que adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente, y reforma el tercero, antes segundo, del artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PRD
- 47** Que reforma los artículos 76 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PRD

Anexo III

Martes 12 de septiembre



SECRETARÍA TÉCNICA
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE**

05 SEP 2017

RECIBIDO
SALÓN DE SESIONES
re. Cristina Hora 12:12

Los suscritos César Camacho Quiroz, Jorge Carlos Ramírez Marín, Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo, Jasmine María Bugarín Rodríguez, Jericó Abramo Massó, Pedro Luis Noble Monterrubio, Enrique Jackson Ramírez, Edgar Romo García, Marco Polo Aguirre Chávez, Martha Hilda González Calderón, Martha Sofía Tamayo Morales, Roberto Montoya Díaz, Tristán Canales Najjar, Yarith Tannos Cruz, Yulma Rocha Aguilar, Jorge Alejandro Carballo Delfín, Charbel Jorge Estefan Chidiac, Francisco Javier Santillán Oseguera, Carolina Monroy del mazo, María Bárbara Botello Santibáñez y demás Diputados que suscriben la presente iniciativa, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el 6, fracción I, 77 y 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos ante esta Honorable Asamblea, la presente **Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se refdrman, 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, al tenor de la siguiente**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral.

El referido Decreto fue resultado del estudio y dictaminación de 56 iniciativas presentadas por diversos legisladores de todos los grupos parlamentarios. En sesión del 3 de diciembre de 2013, el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen correspondiente con 106 a votos favor, 15 en contra y 1 abstención. En sesión del 5 de diciembre el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la minuta con modificaciones por 409 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones. Fue devuelta a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, fracción e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 13 de diciembre de 2013, el Pleno del Senado aprobó en sus términos la minuta por 99 votos en pro, 11 en contra y 2 abstenciones, siendo remitida a las Legislaturas de los Estados



para sus efectos constitucionales y una vez realizada la declaratoria respectiva, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Con dicho Decreto se crea a la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo. Para tal efecto, el Poder Revisor de la Constitución estableció un régimen transitorio que regula, entre otros aspectos, en su artículo Décimo Sexto transitorio, lo siguiente:

1. La entrada en vigor de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo se verificará en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que el Congreso de la Unión expida para dicho efecto, y siempre que el propio Congreso haga la Declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.
2. El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, no requiere someterse al procedimiento de designación previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

El diseño institucional previsto desde la Constitución para la Fiscalía constituye un avance sin precedentes en el fortalecimiento de la Institución encargada de la procuración de justicia en nuestro país, en el orden federal.

En este mismo sentido, es preciso reconocer que la reforma constitucional referida fue aprobada por todas las fuerzas políticas, con una mayoría calificada en el Congreso de la Unión y con la mayoría de los Congresos Locales conformados pluralmente por distintas fuerzas políticas, incluido desde luego, el artículo Décimo Sexto Transitorio.

La intervención de ambos poderes en la designación del Titular de la Fiscalía se corresponde con una concepción moderna del principio de división de poderes, que debe entenderse como un medio para garantizar los derechos de todas las personas en nuestro país. Se trata, sin duda, de un mecanismo de corresponsabilidad entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, acorde con la naturaleza jurídica que se ha dado a la Fiscalía General de la República.

En tal virtud y en atención a distintas inquietudes relacionadas con el transitorio constitucional referido, que han sido manifestadas tanto por legisladores como por la propia sociedad y la academia, sometemos a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa para modificar el multicitado artículo Décimo Sexto Transitorio, que prevé la designación de Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República, por ministerio constitucional.

De ser aprobada la presente iniciativa y en caso de que el Congreso de la Unión apruebe la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se declare el inicio de su vigencia, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo, a efecto de no afectar el funcionamiento de la propia Fiscalía, que el Procurador General de la República que



se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

Se trata en consecuencia de una modificación que busca fortalecer a la Fiscalía General de la República y en consecuencia a la procuración de justicia en nuestro país.

Así, la propuesta contenida en la presente iniciativa consiste en lo siguiente:

TEXTO VIGENTE INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

TEXTO PROPUESTO EN LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

DECIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones 11, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República



por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones 11, incisos e) e i) y 111; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.

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

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

ÚNICO. - Se REFORMA el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

DÉCIMO SEXTO. - ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal



General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere **el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.**

TRANSITORIO

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


Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre 7 de 2017.



Dip. César Camacho Quiroz



Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín



Dip. Nancy Sánchez Arredondo



Dip. Jasmine Bugarijo Rodríguez



Dip. Jericó Abramo Maso



Dip. Pedro Luis Noble Monterrubio



Dip. Enrique Jackson Ramírez



Dip. Edgar Remo García



Dip. Marco Polo Aguirre Chávez



Dip. Martha Hilda González Calderón



Dip. Gloria F. Jimena
Felix



Dip. Martha Sofia Tamayo Morales

Dip. Tomás Roberto Montoya Díaz

Dip. Tristán Canales Najjar

Dip. Yarith Tannos Cruz

Dip. Yulma Rocha Aguilar

Dip. Charbel Jorge Estefan Chidiac

Dip. Francisco Javier Santillán Oseguera

Dip. Carolina Monroy Del Mazo

Dip. María Bárbara Botello Santibáñez

Dip. Ulises Cristóbal Ríos

Dip. José Luis Torres Meana
Quintana Roo

Fernando Quintero
Morelos

Dip. Pablo Bedoua López

Dip. @sateo Jorge Narvaez
Aguascalientes

JUANA AURORA CAVAZOS CAVAZOS

~~Jugando~~
Juan Carlos

Juan Manuel Cavazos Baldoas

Fabrice E Vargas Rodriguez

Mercedes del C. Guillen

Juan Antonio ITT Torres

Maria Esther Camargo Félix

JONAS ENRIQUE DÍVILA
FLORES

~~Maria~~
~~Mercedes~~
Silvia

Azul Etenoverny Aranda

Azul

Maria Guadalupe Ojenciles Chavez

M.G.

FRANCISCO SARAHO NAVARRO

Ana Maria Boone Godoy

AN!

Flor Estela Rentería Medina

~~Flor Estela~~

Jorge D. Eduardo Baeza

~~Jorge~~
~~Eduardo~~

Zacil Mequel Manzur

Rocely Nipizar Carrillo

~~Quetzalcoatl~~

Felipe Cervera Hernández (PMA 100)

JOSE WIL OROZCO SANCHEZ ALBANA

FIDEL CRISTOBAL SERRATO

Norma Juliana Oropeza Olguin

Alvaro Ibarra Hinojosa

Baltazar Hinojosa Arce

David E. López Gutiérrez

Bernardino Antelo Esper

ERICK LAZOS HIDEZ

Alberto Silva Ramos

Jesús Gerardo Izquierdo Rojas

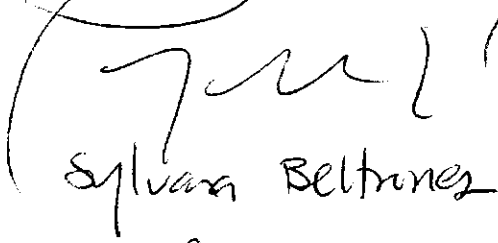
Laura Herrera Borboa

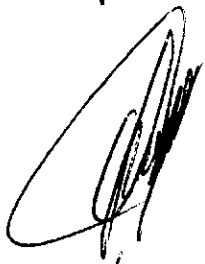
Alma Carolina Viggiano Austria

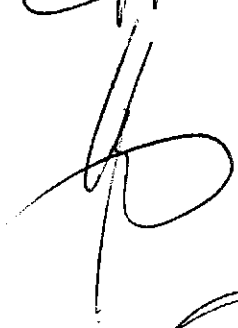
Alfonso González Montaño

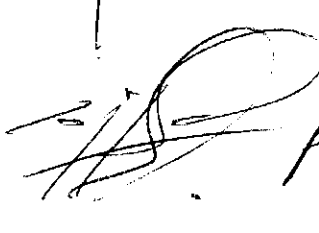
José del Pilar Godara

IBARRA

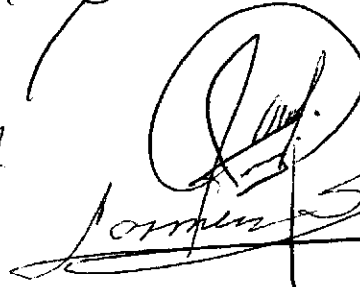

Sylvia Beltranes

 José Hugo Cabrera Ruz.

 Rafael Zarema Zambano

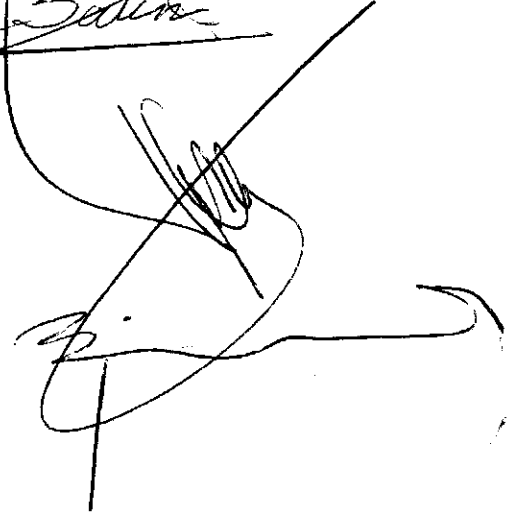
 Hugo Daniel Gaeta Esparza.

J. Jesús Cruziga M.
Carmen Salinas Lozano


~~Carmen Salinas~~

Benjamin Medrano Q.

Mariana Benitez Tiburcio



~~Dip. David Aguilar Robles.~~

Dip. Oscar García Barrón

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Marta Soledad Saucedo Martínez

Marta Soledad Saucedo Martínez

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. Alfredo Rojas Nicolás

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. Arlet Holgado Flores

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. María Gloria Hernández Madrid

Dip. R. GUADALUPE CHAVEZ ACOSTA

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. Efraín Arrellano N.

~~TIMOTEO VILLA RAMIREZ~~
~~S. FERNANDO ROSALES REYES~~

ALEX LE BARON

Ana Bergina Zapata Weiss

Adriana Terrazas Torres

CESAR ALEJANDRO DOMINICIA DOMINICIA

Fabiola Guerrero Aguilera

DELIA GUERRERO LORONADO

CARLOS BARRAGAN AMADOR.

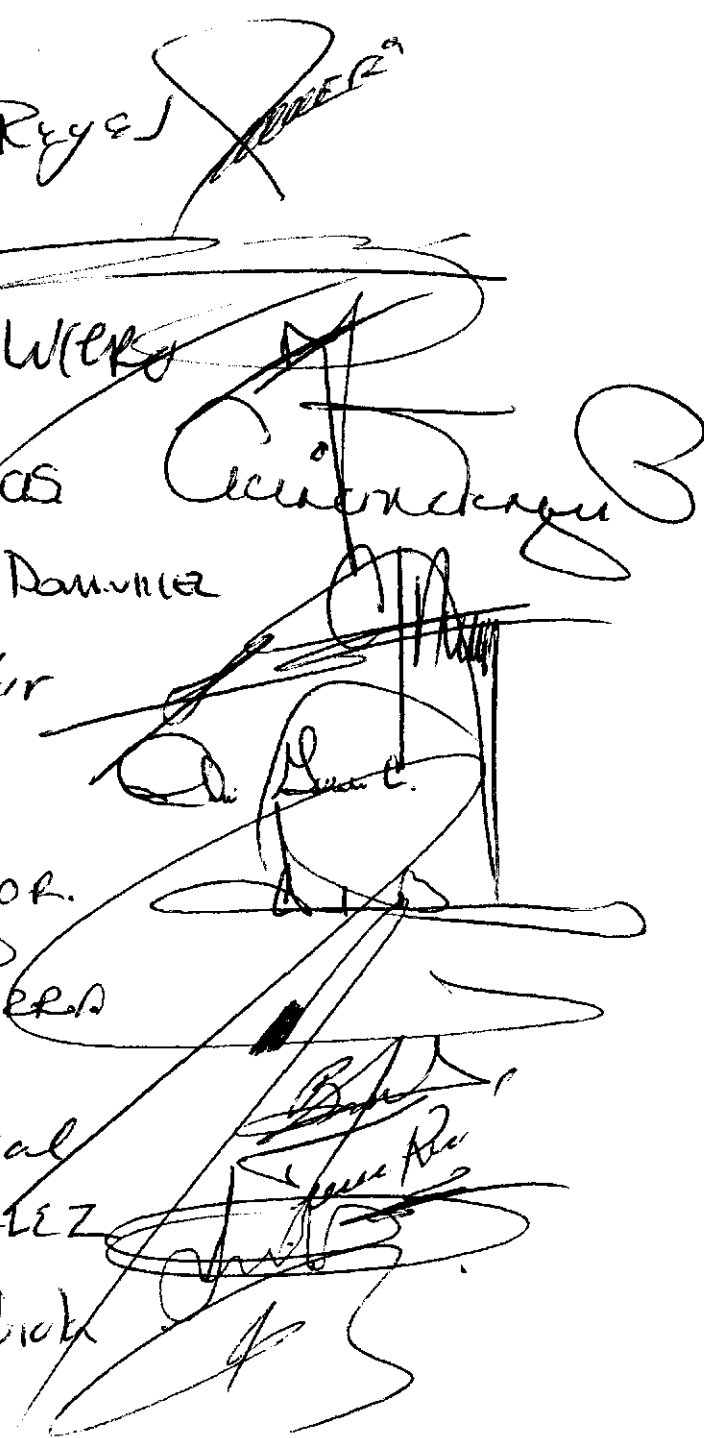
VERONICA MUÑOZ TARRA

Beatriz Velez Noñez

Silvia Rivera Carbajal

SALOMON MAJUL GONZALEZ

BRAULIO MARIO GUERRA URBINA



Hoja de firmas de la iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político –electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Grupo Parlamentario Nueva Alianza

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador

Dip. Mirna Isabel Saldivar Paz
Vicecoordinadora

Dip. Luis Manuel Hernández León

Dip. Carlos Gutiérrez García

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Karina Sánchez Ruiz

Dip. Ángel García Yáñez

Dip. Jesús Rafael Méndez Salas

Dip. Franciso Javier Pinto Torres

Dip. Melissa Torres Sandoval

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral

Dip. Angélica Reyes Ávila



Rosa María Álvarez Finares
Marely López Ruiz

~~Alfonso~~
~~[Signature]~~

Jorge Alvarce López

~~[Signature]~~

Daniela de los Santos Torres

*ALEX LeBoron

~~[Signature]~~

Adriana Sarah Torre

Alfonso

*Jesus Gerardo Inguerdo Rojas

~~Inguerdo~~

José Jesús Galindo Rossi

~~[Signature]~~

Victorino Cruz Campos

Yaret Adriana Guevara Jiménez

Alma Lucia Arzate Alonso

~~[Signature]~~

María Anita Serna

Emilio E. Alvarado Pineda

~~[Signature]~~

Jose Refugio Sandoval Rodriguez

Lizy Limón García

~~[Signature]~~

*Cesareo Jorge Macovez Alvarado

VIRGILIO MEDRERA AMEZCA

~~[Signature]~~

Gabriel Casillas Zanatta.

Luis Felipe Vázquez Guerrero

Francisco L. Rojas San Roman

Andrés Aguirre Romero

Miguel Ángel Ramírez Ponce

Francisco Castillo Chelín

Laura Mitzi Barrientos Cano

María Monserrath Sobrera Santos

Lillian Zepalva García

Heidi Salazar Espinosa

José Luis Briente Soto

Sofía del Sagrario de León Ayala

Oswaldo Guillermo Cházaro Montalvo

Pedro Alberto Salazar Muñiz

Andrés Plata Torres

Marco Antonio García Ayala

Miguel Ángel Solís Caamal
(Compeche)

Tristán Canales

Ramón Perales Ansbilt

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

Uberly López Koblero

Sharon M. T. Cuenca Ayala

Justo Federico Escobedo Miramontes

Norma Edith Martínez Guzmán

~~Y...~~
Ayala.

* PAOLA LYETH GARATE VALENZUELA

Victor Manuel Silva Tejeda

Fernando Navarrete Perez

Miriam Dennis Ibaña Rangel

FABIOLA ROSAS CUAUTLE

ROSALINDA MUÑOZ SANCHEZ.

Ricardo David Garcia Partida

Alicia Gamboa Mtz.

Otniel Garcia Navarro

Paloma Canales Suarez

Juan Antonio Melendez O

Evelyn Soraya Flores Carranza

OMAR NOE BERNARDINO VARGAS

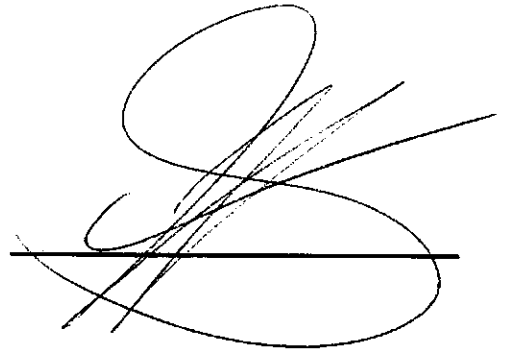
~~PAOLA LYETH GARATE VALENZUELA~~
Dennis Ibaña

~~ROSALINDA MUÑOZ SANCHEZ.~~

~~Otniel Garcia Navarro~~

~~Evelyn Soraya Flores Carranza~~
Dennis Ibaña

Dip. Christian Joaquín Sánchez Sánchez

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a horizontal line at the bottom, positioned to the right of the printed name.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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.

Las y los Diputados Federales, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que integran la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de esta Asamblea, la siguiente Iniciativa por la que se reforma el artículo décimo sexto 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, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, fue aprobada por todas las fuerzas políticas del Congreso de la Unión, ya que responde a las necesidades y exigencias planteadas por la sociedad mexicana.

La votación en la Cámara de Senadores obtuvo ciento seis votos a favor, quince en contra y una abstención; en la Cámara de Diputados, cuatrocientos nueve votos a favor, sesenta y nueve en contra y tres abstenciones, realizadas las modificaciones pertinentes a la Minuta, obtuvo en el Senado noventa y nueve votos a favor, once en contra y dos abstenciones; para finalmente ser aprobada por la mayoría de los congresos locales.

Como expresión política del país incide directamente en el poder ciudadano, obliga a las autoridades a rendir cuentas, al tiempo que fortalece a las instituciones encargadas de la organización de elecciones, de la impartición de justicia electoral y de la persecución de delitos.

La reforma establece nuevas disposiciones constitucionales, entre ellas la transformación de la Procuraduría en una Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, de la que, como órganos secundarios constitucionales, se desprenderán, al menos, las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

El régimen transitorio prevé que la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo se verificará en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que el Congreso de la Unión expida para dicho efecto, y siempre que el propio Congreso haga la Declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Así mismo, dispone que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, no requiere someterse al procedimiento de designación previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

A raíz de la ratificación por parte del Senado de la República de Raúl Cervantes Andrade como nuevo Procurador General se hicieron públicos diferentes señalamientos de miembros de las organizaciones civiles, académicos, cámaras empresariales, así como del propio Procurador, que advierten que el transitorio décimo sexto de la reforma constitucional que establece el pase de Procurador a Fiscal en forma automática, distorsiona el objeto de la reforma y merma los esfuerzos de todas las fuerzas políticas que participaron en ella.

En consecuencia, el 28 de noviembre de 2016, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, con la finalidad de modificar el régimen de designación del Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República.

De acuerdo con la propia propuesta del Ejecutivo Federal, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

Al día de hoy, volvemos a escuchar señalamientos de la sociedad civil, líderes de opinión y organizaciones civiles que exigen la transición hacia una Fiscalía independiente, por lo que se vuelve imperioso eliminar el "pase automático" del titular de la Procuraduría General de la República antes señalado.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Los Diputados Federales que suscriben la presente iniciativa, somos conscientes del esfuerzo realizado por todos los actores políticos para llevar a cabo la reforma en materia política electoral de 2014, y nos unimos a la sociedad civil en su reclamo por una democracia real, reconociendo con ello el ánimo del Presidente de la República plasmado en su iniciativa de noviembre de 2016.

Estamos convencidos que la única forma de fortalecer nuestra democracia es asegurar que la nueva Fiscalía General de la República cuente con un titular que sea electo a través del procedimiento previsto en el artículo 102 de nuestra constitución, que garantice el principio de parlamento abierto y responda objetivamente al mérito.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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 Sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

<p>DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.</p>	<p>INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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.</p>
	<p>Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.</p> <p>El procedimiento de designación del Fiscal General de la Republica deberá realizarse bajo el principio de parlamento abierto y su nombramiento el deberá responder objetivamente al merito.</p>
<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.</p>	<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.</p>

ÚNICO.- Se **REFORMA** el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, **continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.**

TRANSITORIO

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

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2017.

ATENTAMENTE



Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza



Dip. Federico Döring Casar



SECRETARÍA TÉCNICA
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

05 SEP 2017















RECIBIDO

SALÓN DE SESIONES
Nombre: Cristian Hora: 12:30

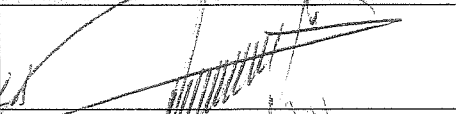


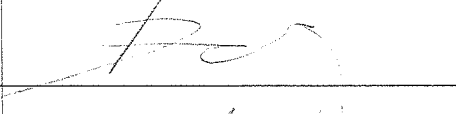







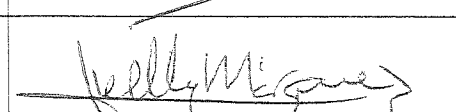
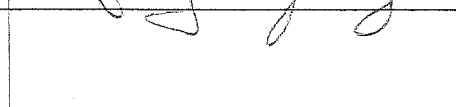


Dip. Hernán Cortés Berumen

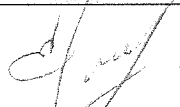
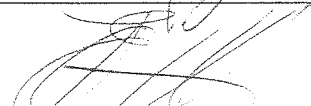


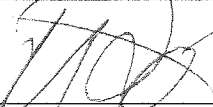
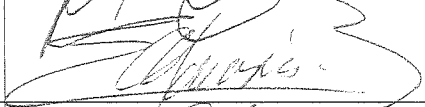
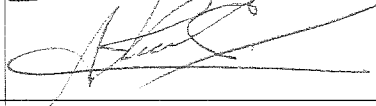
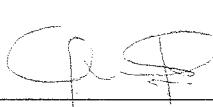



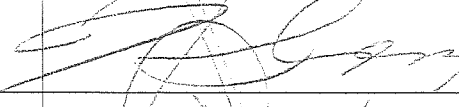


Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
1	MARIA GUADALUPE MURQUIA	
2	AGOSTIN RODRIGUEZ TORRES	
3	RUBEN CARRIDO	
4	MARIA VERONICA AGUIRRE ESTRADA	
5	CRISTINA JIMENEZ	
6	SANTIAGO TORREBLANCA EYDUE	
7	HERMINIO CORRAL ESTRADA	
8	RAMIREZ ULISAS	
9	BRENDA VELAZQUEZ V.	
10	MARCELO VARELA BARCELA	
11	ALFREDO HERRERA J.	
12	GERARDO CUANAB S.	
13	EUNARDO LÓPEZ CORDOVA	
14	JESUS ANTONIO LÓPEZ RODRIGUEZ	
15	MERCEDES AGUILAR	

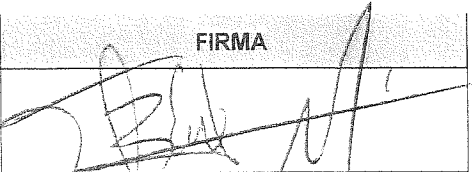


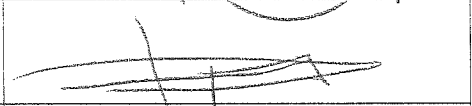

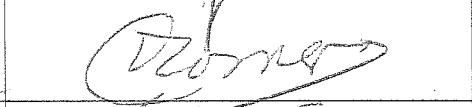
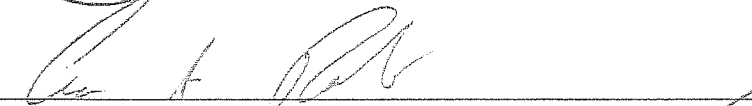
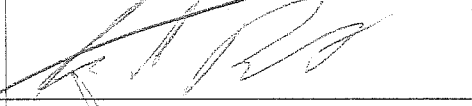

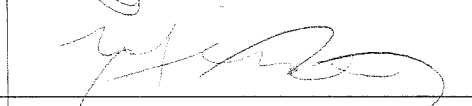
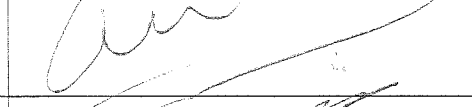
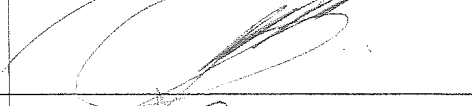

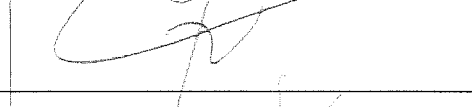
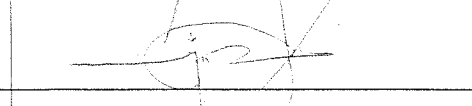
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
16	CARLOS ALBERTO PROVEDUE LUCHELES	
17	Juan Corral Mier	
18	Luis Gilberto Marrón Agustín	
19	Hernán Cortés B	
20	JAVIER NEBUNA V.	
21	Gretel Colín Juri	Gretel Colín Jaime
22	Jorge Triana T.	
23	Leonel G. Cordero Lerma	
24	Joaquín J. Díaz Mesa	
25	Ruz Argelia Paredes Figueroa	
26	Leticia Amparano Pérez	
27	María García Peig	
28	J. Apolinario Casillas Gtz	
29	Nelly del Carmen Márquez Zapata	
30		

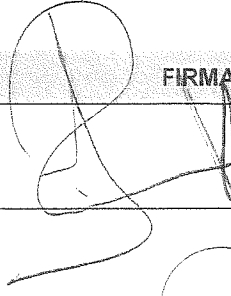
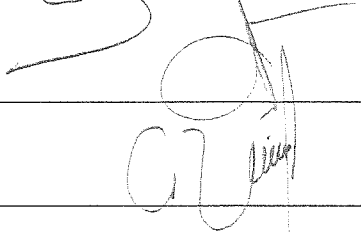
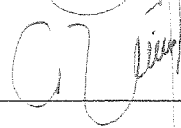
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
31	MARIA ELISA TALAMERA HERRERA	
32	EMMA MARGARITA ALEMAN	
33	Ximena Tamariz Garcia	
34	LUIS DE LEÓN MARTINEZ SÁNCHEZ	
35	Rene Mandujano Tinajero	
36	Eloisa Chavarrias Barajas	
37	Aimando Rivera C.	
38	Gina Andrea Cruz Blackledge	
39	Rocío Matesanz S.	Rocío Matesanz S.
40	Enrique Combranis Torres	
41	Fernando Antero Valle	
42	MARCO ANTONIO GARCIA BASARTE	
43	Pedro Domínguez	
44	PATRICIA GARCIA GARCIA	
45	FRANCISCO GUTIERREZ DE VERA	

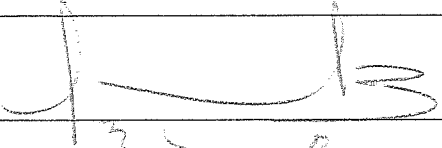
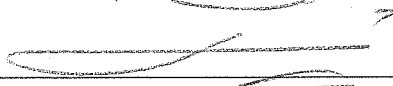
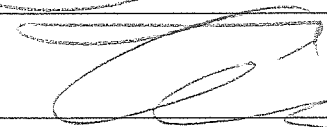
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
46	Erancl Bermúdez	
47	Ariel Enrique Corona Rdz	
48	Román Francisco Cortés Lugo	
49	ELIAS OCTAVIO Trigueros M.	
50	Rafael Valenzuela Amas	
51	Cecilia Romero	
52		
53	Teresa de los Ríos Figuer	
54	Minerva Hernández	
55	Arlette Muñoz Cervantes	
56	Jisela Paes Martínez	
57	Alfredo Rodríguez Davila	
58	Fco. Ricardo Sheffield Padilla	
59	JACQUELINE Soto	
60		

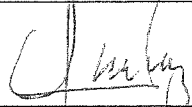


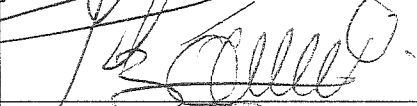
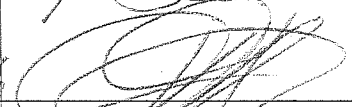

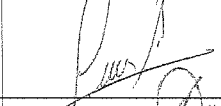

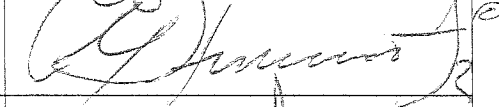
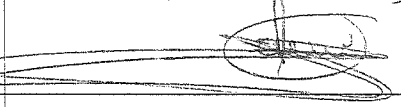
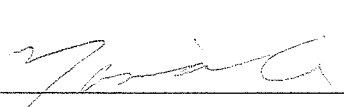
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
61	María del Rosario Rodríguez	
62	Patricia Sánchez Crespo	
63	Cugélica Moya Mariu	
64		
65		
66		
67		
68		
69		
70		
71		
72		
73		
74		
75		



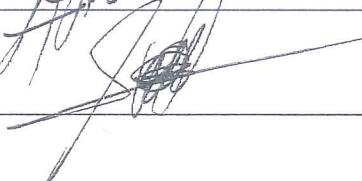
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
76		
77	Kathia Bolio Pinelo	
78	Juan Blanco	
79	Guadalupe Gonzalez Sostegui	
80		
81		
82		
83		
84		
85		
86		
87		
88		
89		
90		

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto 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.

NO.	NOMBRE	FIRMA
91	María de los Angeles Róz Aguirre	
92	Santiago Taboada Cortina	
93	Héctor Barrera Marmolejo	
94	María Olimpia Zerata Padilla	
95	Juis Fernando Mesta Sardi	
96	Lorena Alfaro García	
97	Alejandra Gutiérrez Campos	
98	AORISNA EUZARRAZARZ SANDOVAL	
99	PEDRO GARZA TREUÑO	
100	JOSE ANTONIO SALAS VALENCIA	
101	Mariana Arzobica Meléndez	
102		
103		
104		
105		

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto 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.

NO.	NOMBRE	FIRMA
106	Juan Pablo Pina Kurczyn	
107	Jesús Antonio López Rodríguez	
108	DR. ERNESTO ZARZA MORALES	
109		





CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



INICIATIVA A NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE EL SUBSECUENTE Y SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO, ANTES PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

Los suscritos diputadas y diputados a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 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; 6°, numeral 1, fracción I y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración del Senado de la República, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente y se reforma el tercer párrafo, antes párrafo segundo, del artículo Décimo sexto 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, publicado el 10 de febrero de 2014.

Planteamiento del Problema

Uno de los grandes retos que enfrenta nuestro país es, indudablemente, la garantía plena del acceso a la justicia. Esta ha sido la razón del cambio de paradigma en la impartición de justicia que ha derivado en múltiples reformas al marco constitucional y legal. Una de las que ha tenido mayor trascendencia es, indudablemente, la que otorga

4412
/



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

autonomía constitucional al Ministerio Público, conformándolo en una Fiscalía General.

Sin embargo, a tres años de publicada la reforma, no hemos logrado arribar a su consolidación, debido a que ésta contiene algunas disposiciones que generan incertidumbre e inconformidad ciudadana en relación al nombramiento del Fiscal General. Una de ellas es la contenida en el artículo DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO que establece que el Procurador General de la República en funciones, nombrado por el titular del Ejecutivo Federal pasará a ser el Fiscal General por nueve años, lo cual no garantiza ni su autonomía ni su imparcialidad.

Por lo que esta iniciativa tiene como objetivos eliminar esta cláusula, fortalecer la autonomía de la institución y robustecer el quehacer ministerial garantizando, de esta manera, el derecho de los justiciables.

Argumentación

El 10 de febrero de 2014 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional en materia político-electoral que, entre otras cosas dispuso, en el artículo 102 de nuestro texto fundacional, que el Ministerio Público se constituiría como un órgano público autónomo. Este es, desde nuestra perspectiva, uno de los mayores avances en la impartición de justicia en nuestro País que, junto con la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio deberá llevar a nuestro país a la garantía plena del derecho de acceso a la justicia, en un contexto de crisis humanitaria, cuyas víctimas se cuentan por millones.

A nadie escapa la trascendencia de que el titular de la Fiscalía General de la República sea no sólo una persona con reconocimiento social y conocimiento académico, sino un funcionario que pueda enfrentar al poder político, combatiendo la impunidad y la corrupción rampantes, de la que hoy somos víctimas. Señala Juventino V. Castro que



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Hay que reconocer, sin embargo, que las funciones del Ministerio Público se prestan más que ninguna otra a ser influidas por las autoridades políticas —como son los Ejecutivos de la república y de los estados— para sus fines propios y que (...) es decisiva sobre la actuación del Ministerio Público pudiendo dar fe de esta aseveración tanto los mismos agentes y procuradores como los jueces y magistrados...¹

La dependencia política del Ministerio Público, en consecuencia, viola los principios jurídicos de imparcialidad y estricta legalidad, vulnerando el libre ejercicio de los derechos humanos de los cuales el Estado Mexicano es garante, principalmente el derecho de acceso a la justicia. Es de tal importancia que el órgano procurador de justicia y quien lo encabecen gocen de la autonomía necesaria y de la independencia de los poderes políticos que así fue expresado por la VI Asamblea Extraordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos en la *Declaración de Buenos Aires*, la cual señala que

Que la autonomía e independencia de los Ministerios Públicos es un logro del sistema democrático y del Estado de Derecho que es necesario defender permanentemente.

En el mismo sentido, los titulares de los Ministerios Públicos, incluyendo al titular de la Procuraduría General de la República,

repudiaron todo acto contrario a la independencia y autonomía de los Ministerios Públicos, así como cualquier acto que afecte la dirección de la investigación criminal y la titularidad de la acción penal reconocidos en las legislaciones internas.

Los Ministerios Públicos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Chile, Portugal, Costa Rica, Panamá, Guatemala, Perú, Uruguay, Colombia, España, Paraguay, Venezuela y México rechazaron cualquier tipo de acción de hostigamiento, acoso, intimidación y agresión dirigidos contra los titulares de los Ministerios Públicos y de sus integrantes en el ejercicio legítimo de sus funciones.

¹ Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, Porrúa, México, 1998, pp. 41.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

En una declaratoria suscrita por todos los miembros de la AIAMP, se destacó como fundamental el garantizar los principios de autonomía e independencia y el ejercicio de su rol como garante del respeto de los derechos humanos de sus pueblos y del sistema democrático... Asimismo, se puso de manifiesto que la defensa de los derechos humanos y de los intereses generales de la sociedad son fundamentales, tanto como la promoción y el fortalecimiento de la legalidad.²

Por otra parte, el PRD hace suyos los cuestionamientos que en la actualidad formula la sociedad, y coincide en que la falta de autonomía genera ineficiencia en la actuación del Ministerio Público, lo que alienta la impunidad en el combate de delitos vinculados al fenómeno de corrupción.

Un ejemplo específico de la indebida vinculación de intereses políticos y personales con las funciones de la autoridad, se encarna en la relación del actual titular de la PGR, Doctor Raúl Cervantes Ahumada con el caso Oderbrecht.

Los señalamientos por soborno - que tienen carácter de imputación juramentada en procesos penales de otros países- están dirigidos al titular de Pemex, Emilio Lozoya Austin, justo en el momento en que coincidió con el actual Procurador como parte del Comité de Campaña del PRI en las pasadas elecciones presidenciales, por lo cual se le señala un conflicto de intereses.

La sociedad tiene razón al reclamar y exhibir los vínculos del actual Procurador con el imputado así como su cercanía evidente con un partido político, por el cual ha sido postulado y electo como legislador federal.

En ese contexto, es evidente la inconveniencia de mantener en sus términos el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 10 de febrero de 2014, porque mandata a que el actual titular de la PGR sea designado como Fiscal General de la República.

² Boletín de Prensa de la PGR 1068/17 relativo a la Declaración de Buenos Aires, 14 de julio de 2017.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Lo anterior puede leerse en el segundo párrafo del transitorio señalado:

...

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

Esta disposición —conocida coloquialmente como *pase automático*— derivó en un conflicto político que ha impedido la concreción de la autonomía constitucional de esta institución fundamental del Estado Mexicano. Es por ello que muchos actores políticos han expresado su inconformidad por la redacción, aun cuando se encuentran convencidos de los beneficios y bondades de la reforma. Es menester señalar que un Fiscal nombrado a través del mecanismo del *pase automático* no contaría con la confianza ciudadana, favorecería la discrecionalidad y los conflictos de interés, promovería la falta de transparencia y la certeza jurídica respecto de su autonomía, haciendo nugatorio todo ejercicio de rendición de cuentas.

Tal ha sido la trascendencia de la inconformidad social en torno a este asunto que, incluso, el Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores una iniciativa en el mismo sentido que la que hoy presentamos. Señala el titular del Ejecutivo Federal que

En tal virtud y en atención a distintas inquietudes relacionadas con el transitorio constitucional referido, que han sido manifestadas tanto por legisladores como por la propia sociedad y la academia, me permito someter a consideración de esa Soberanía la presente iniciativa para modificar el multicitado artículo Décimo Sexto Transitorio, que prevé la designación de Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República, por ministerio constitucional.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

De ser aprobada la presente iniciativa y en caso de que el Congreso de la Unión apruebe la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se declare el inicio de su vigencia, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo, a efecto de no afectar el funcionamiento de la propia Fiscalía, que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

En consecuencia, el Presidente propuso la siguiente reforma:

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Ante la situación actual el PRD propone a los diversos grupos parlamentarios enmendar el error legislativo y corregir la reforma constitucional de febrero de 2014, y en particular, emplaza a los legisladores afines al gobierno, a que respalden la cancelación del llamado “pase automático” tal como lo planteó la Presidencia de la República en noviembre de 2016.

Es importante señalar que lo anterior debe interpretarse como el mínimo requerido para alcanzar una reforma de la actuación del Ministerio Público.

Es del conocimiento público que un conjunto de organizaciones civiles proponen modificaciones más amplias a la Fiscalía General de la República.

Sin pretender coartar el desarrollo de esas y otras propuestas, se advierte que el punto de inicio es la supresión del “pase automático” del actual Procurador General de la República a Fiscal General.

Es decir, que el desarrollo y maduración de las iniciativas señaladas debe partir de un mínimo de independencia e imparcialidad, como propone la presente iniciativa.

Es en este sentido que, convencidos de la importancia que representa para nuestro país el contar con un Fiscal General de la República independiente y autónomo, proponemos la siguiente modificación al artículo DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO

DICE	DEBE DECIR
DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX;	DÉCIMO SEXTO.- ...



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

SIN CORRELATIVO

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria

En tanto se expida la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior y el Senado de la República haga el nombramiento del Fiscal General de la República, el Procurador General de la República seguirá



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.	ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señalan las leyes de la materia.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 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; 6°, numeral 1, fracción I y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República, los suscritos Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática sometemos a consideración de esa Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE EL SUBSECUENTE Y SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO, ANTES PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

ÚNICO. Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente y se reforma el tercer párrafo, antes párrafo segundo, del ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, publicado el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

En tanto se expida la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior y el Senado de la República haga el nombramiento del Fiscal General de la República, el Procurador General de la República seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señalan las leyes de la materia.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Congreso de la Unión contará con el plazo improrrogable de treinta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir la ley reglamentaria a que se hace referencia.



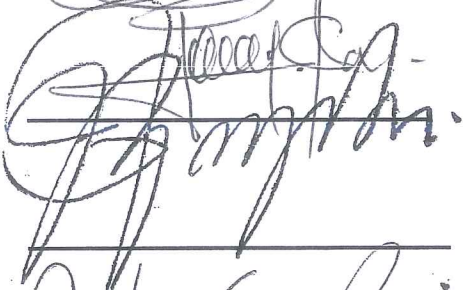



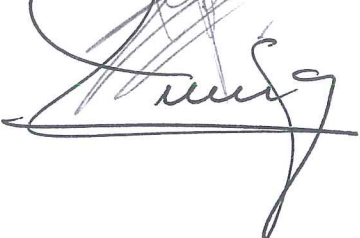
TERCERO. El nombramiento del Fiscal General de la República deberá quedar concluido en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a primero de septiembre de 2017.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

Nombre	Firma
<u>CRISTINA ISMENE GAYTÁN HERNÁNDEZ</u>	
<u>María Concepción Valdés Ramírez</u>	<u>María Concepción Valdés R.</u>
<u>Juan Fernando Rubio Ochoa</u>	
<u>Francisco Xavier Nahu Palacios</u>	
<u>JOSE DE JESUS ZAMBRANO GILWALVA</u>	
<u>Cristina García Bravo</u>	<u>Cristina García Bravo</u>
<u>Karen Hurtado Aranza</u>	
<u>Eralyn Parra Alvarez</u>	
<u>Francisco Martínez Neri</u>	



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

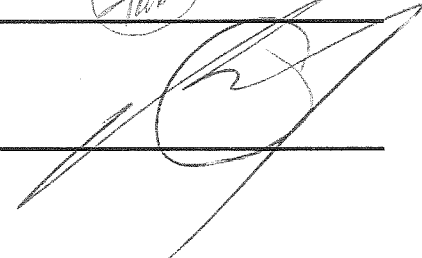
Nombre

Firma

Agustín F. Basave Benítez



Orlando Ortega Álvarez





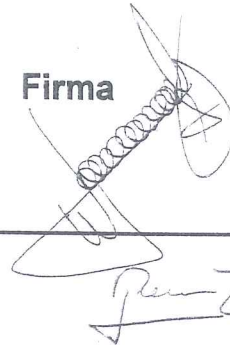
CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

Nombre

Firma

Uldo Fernández González

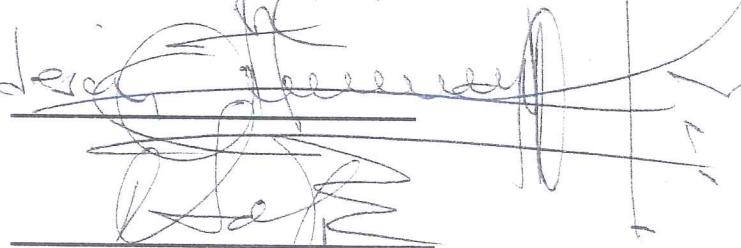


Leonardo Amador Rodríguez

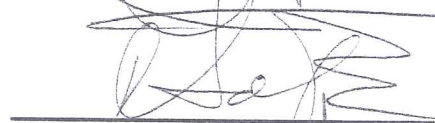
Ma. Elida Castellón M.



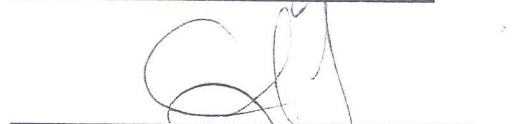
David Gerson García Caldera



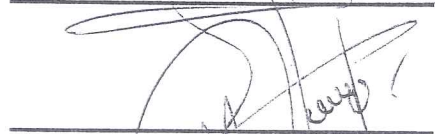
Cecilia Loto



ERIKA BELORES PEPEZ



Dra. Araceli Matnyal

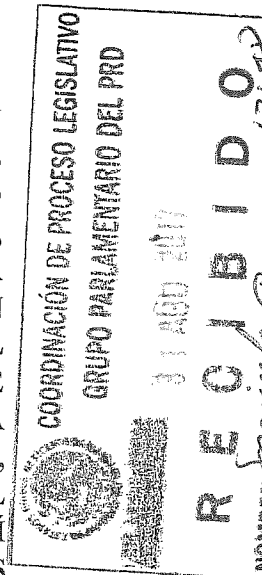


Hortensia ^{Sánchez} Aragón Castillo





INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 76 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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 PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014, CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA INMEDIATA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA POR LA QUE SE CREA LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SUPRIMIR LA DISPOSICIÓN QUE OTORGA EL PASE AUTOMÁTICO DEL PROCURADOR A LA TITULARIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL, ASÍ COMO DOTAR DE MAYOR INDEPENDENCIA A LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ORTEGA ÁLVAREZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD



Planteamiento del Problema

Dos de las piezas legislativas más importantes que ha aprobado el Congreso de la Unión en las últimas legislaturas, sin duda tienen que ver con la reforma constitucional que le otorga autonomía al Órgano de Procuración de Justicia, para convertir a la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República, así como también la reforma por la que se establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

No obstante, ambas piezas legislativas presentan vicios de origen que están relacionados con una reforma constitucional inacabada, que aún no termina de cobrar vigencia, y con una reforma cuya pieza principal para combatir la corrupción y garantizar que no haya impunidad es nada menos que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o Fiscalía Anticorrupción, para sintetizar su nombre, la cual se creó originalmente como un apéndice de la Fiscalía General de la República, cuyo titular estará subordinado al Fiscal General, hoy todavía Procurador General de la República, condición que a mi parecer le restará libertad e independencia en sus responsabilidades y sus decisiones.

Toda esta situación nos coloca en un escenario plagado de simulaciones, ya que aunque contamos con un flamante Sistema Nacional Anticorrupción, resulta que la pieza fundamental encargada de aplicar las sanciones en contra de quienes resulten responsables por haber cometido delitos relacionados con hechos de corrupción, es una Fiscalía Anticorrupción que está sometida al Procurador, es decir que se trata de una

Handwritten signature or initials

modesta dependencia de la Administración Pública Federal, que se encuentra dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República y que carece de las facultades que establece el diseño constitucional en materia de combate a la corrupción.

Mientras no tengamos una Fiscalía General de la República con autonomía plena y en tanto sigamos manteniendo en el artículo 102 constitucional una subordinación directa entre las Fiscalías Especializadas y el Fiscal General, que hoy en día sigue siendo el Procurador General de la República, el combate a la corrupción solamente quedará en buenos deseos y un gasto al erario muy oneroso.

Argumentos

La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República fue planteada originalmente en la reforma político-electoral de febrero de 2014 con una serie de candados que contemplaban un procedimiento progresivo para transitar hacia la plena autonomía de la Fiscalía, la cual se garantizaría hasta que entrara en vigor la Ley secundaria. No obstante, este ordenamiento aún está pendiente de ser expedido por el Congreso de la Unión y por lo tanto la reforma aún no ha cobrado vigencia.

En el decreto de la reforma constitucional se previó que quien ocupara el cargo de Procurador al momento de la entrada en vigor de la reforma, asumiría automáticamente la titularidad de la Fiscalía General de la República por un periodo de nueve años, estableciendo la facultad del Presidente de la República de removerlo, siempre que no existiera objeción por parte del Senado.

También se estableció que en cuanto cobrara vigencia la reforma que le otorga autonomía a la Fiscalía General de la República, los recursos humanos, financieros y materiales de la Procuraduría serían trasladados al nuevo órgano autónomo.

Así mismo, esta reforma contempló en su régimen transitorio los mecanismos para el funcionamiento temporal de las Fiscalías Especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares de manera excepcional serían designados por mayoría calificada de la Cámara de Senadores y se estableció que el plazo de su encargo duraría hasta el 30 de noviembre de 2018, manteniendo la facultad del Procurador General de la República de removerlos en cualquier momento.

El decreto de la reforma constitucional estipuló la facultad del Procurador General de la República de expedir el Acuerdo para la creación de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción.

Fue así que el 12 de marzo de 2014, el entonces Procurador Jesús Murillo Karam publicó el acuerdo A/011/14 por el cual se crea la Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción. Esta Fiscalía Especializada surge como una Unidad Administrativa dependiente de la Procuraduría General de la República en sustitución de la anterior Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos contra la Administración de la Justicia, tal como se transcribe textualmente en los siguientes párrafos que forman parte del Acuerdo:

“...Que actualmente la Procuraduría General de la República cuenta con la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de la Justicia que tiene su fundamento en el artículo 3, apartado F), fracción IX y 37 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual es competente para conocer e investigar los actos de corrupción y los delitos cometidos por los servidores públicos ajenos a la Institución en el desempeño de un empleo, cargo o comisión; Que por virtud de la reforma constitucional antes mencionada se estima necesario contar con una unidad fortalecida, la cual esté adscrita a la Oficina del Procurador General de la República y que tendrá por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión...”

De esta forma fue que se creó la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción con la jerarquía de “Unidad Administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República”.

El Acuerdo establece que *“al frente de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, habrá un Fiscal, el cual tendrá la calidad de agente del Ministerio Público de la Federación”*.

Con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, promulgada el 27 de mayo de 2015, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción adquiere nuevas

facultades que son fundamentales para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, pues esta fiscalía se erige como la autoridad competente para imponer las sanciones a los servidores públicos o particulares que resulten responsables por haber cometido delitos penales relacionados con hechos de corrupción después de que la Auditoría Superior de la Federación, o los Órganos Internos de Control, o bien la Secretaría de Control Interno del Ejecutivo, investigarán y substanciarán debidamente sus denuncias.

De acuerdo con lo que establece el texto constitucional, la Fiscalía Anticorrupción, también será competente para imponer sanciones a los servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios, así como también a los particulares que incurran en delitos relacionados con hechos de corrupción en lo relativo a los recursos federales que administren o ejerzan.

Como podemos apreciar, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción no sólo dotó a la Fiscalía Anticorrupción de nuevas facultades que la fortalecieron sino que además le otorgó un carácter que es esencial para concluir todo el proceso de combate a la corrupción dentro del Sistema Nacional Anticorrupción para evitar que haya impunidad. No obstante, el Congreso no reformó la jerarquía de las Fiscalías Especializadas pues mantuvo los procedimientos de designación y destitución de sus titulares, lo cual los mantiene completamente sometidos al Fiscal General de la República.

Cuando el Congreso expidió la legislación secundaria en materia de combate a la corrupción en julio de 2016, se incorporaron en el Código Penal Federal una serie de disposiciones para establecer los tipos penales relativos a los hechos relacionados con corrupción, así como las sanciones y las facultades del Fiscal Anticorrupción.

En este periodo de transición entre la creación de la Fiscalía General de la República y la eventual extinción de la PGR, era necesario reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en la idea de ir haciendo viable la puesta en marcha del nuevo Órgano. Dichas reformas establecieron una estructura orgánica mucho más amplia para la Fiscalía Anticorrupción de las que tenía la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Sin embargo, como es natural, se mantuvieron los preceptos que establecen que el Procurador General de la República ejerce la autoridad jerárquica sobre todo “el personal” de la PGR y se prevén una serie de disposiciones que si bien amplían el margen de acción del Fiscal Anticorrupción, también

lo acotan y le impiden ejercer su cargo a plenitud y con la libertad que requiere una responsabilidad de esa dimensión ya que ni siquiera tendrá la capacidad de relevar de su cargo a su personal y todas sus acciones deben ser siempre sometidas a consulta del Procurador.

Cabe resaltar que las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al igual que las del Código Penal Federal, referidas anteriormente, aún no han cobrado vigencia ya que el decreto condicionó la entrada en vigor de las reformas con el nombramiento que haga el Senado del titular de la Fiscalía Especializada, situación que aún está pendiente de definirse en la Cámara de Senadores.

Además de las reformas referidas anteriormente, también existe el acuerdo A/029/17 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2017 por el Procurador General de la República, Raúl Cervantes Andrade, el cual establece disposiciones para que la Fiscalía Anticorrupción deje de ser una “Unidad Administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República” para adquirir el rango de “Órgano con Autonomía Técnica y Operativa”. No obstante, el Fiscal Anticorrupción al que aluden tanto la Ley Orgánica de la PGR como el acuerdo A/029/17 es un empleado adscrito a la Procuraduría General de la República que está sometido a las órdenes del Procurador.

En tanto el Congreso de la Unión, no expida la Ley que le otorgue autonomía a la Fiscalía General de la República, la reforma constitucional de 2014 no entrará en vigor y seguiremos teniendo una Procuraduría General de la República que forma parte de la Administración Pública Federal.

Por tal motivo propongo reformar el artículo décimo sexto transitorio del decreto constitucional de 2014 con el objeto de suprimir la condición que existe de expedir la legislación secundaria para que el texto Constitucional pueda entrar en vigor. Así mismo, planteo eliminar la disposición que establece que el titular de la Procuraduría General de la República tendrá pase automático a la titularidad de la Fiscalía General de la República.

Además propongo reformar el artículo 102 para fortalecer a las fiscalías especializadas y establecer un nuevo procedimiento para los nombramientos y remociones de los titulares de estas importantes fiscalías, ya que el procedimiento vigente los subordina al Fiscal General, les impide asumir su responsabilidad con plena libertad e independencia y los mantiene en incertidumbre.

La propuesta de reforma constitucional se ilustra en el siguiente cuadro:

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</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 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</p>	<p>Artículo 76.- (...)</p> <p>I.- XII.- (...)</p>

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</p>
<p>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.</p> <p>La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p>	

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</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 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>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;</p> <p>XIV.- A propuesta del Fiscal General de la República, nombrar o remover por</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>	<p>mayoría calificada, a los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, y</p> <p>XV.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>
<p>Artículo 102.</p> <p>A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.</p> <p>El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:</p> <p>I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.</p> <p>Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme</p>	<p>Artículo 102.</p> <p>A. (...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>I.- V.- (...)</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.</p> <p>II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.</p> <p>III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.</p> <p>En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.</p> <p>Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.</p> <p>IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.</p> <p>V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.</p>	

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	INICIATIVA
<p>VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.</p> <p>Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.</p>	<p>VI.- (...)</p> <p>(...)</p>
<p>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. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados 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.</p>	<p>La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyo nombramiento y remoción serán promovidos por el Fiscal General de la República ante la Cámara de Senadores para su aprobación, la cual requerirá de mayoría calificada.</p>
<p>La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.</p>	<p>(...)</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	INICIATIVA
El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.	(...)
El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.	(...)
<p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante</p>	<p>B.- (...)</p> <p>(...)</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>
<p>DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a</p>	<p>DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a</p>

<p>los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.</p>	<p>los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>
<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.</p>	<p>Una vez que el Congreso de la Unión expida la legislación secundaria necesaria por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, la Cámara de Senadores nombrará al Fiscal General de la República de conformidad con el procedimiento y los plazos establecidos en el artículo 102, apartado A de esta Constitución.</p>
<p>No tiene correlativo</p>	<p>Para poder ocupar el cargo de Fiscal General de la República se deberán cumplir los requisitos que establece el artículo 102 de esta Constitución, así como no haber ocupado el cargo de Procurador General de la República.</p>

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 76 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO DEL DECRETETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014, CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA INMEDIATA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA POR LA QUE SE CREA LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SUPRIMIR LA DISPOSICIÓN QUE OTORGA PASE AUTOMÁTICO DEL PROCURADOR A LA TITULARIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL, ASÍ COMO DOTAR DE MAYOR INDEPENDENCIA A LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

PRIMERO.- Se reforma la fracción XIII y la fracción XIV recorriéndose la subsecuente del artículo 76 y se reforma el segundo párrafo de la fracción VI del apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76.- (...)

I.- XII.- (...)

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

XIV.- A propuesta del Fiscal General de la República, nombrar o remover por mayoría calificada, a los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, y

XV.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 102.

A. (...)

(...)

(...)

I.- V.- (...)

VI.- (...)

(...)

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyo nombramiento y remoción serán

promovidos por el Fiscal General de la República ante la Cámara de Senadores para su aprobación, la cual requerirá de mayoría calificada.

(...)

(...)

(...)

B.- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

SEGUNDO.- Se reforman el primero y segundo párrafos y se adiciona un párrafo al artículo décimo sexto 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:

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

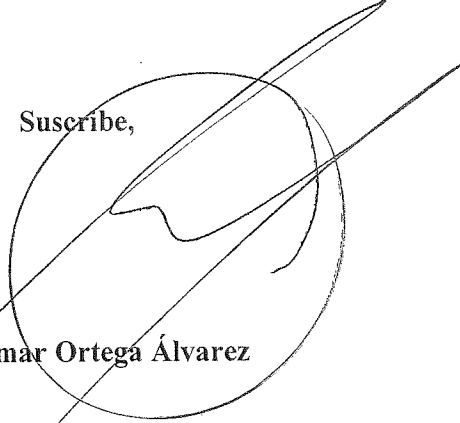
Una vez que el Congreso de la Unión expida la legislación secundaria necesaria por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, la Cámara de Senadores nombrará al Fiscal General de la República de conformidad con el procedimiento y los plazos establecidos en el artículo 102, apartado A de esta Constitución.

Para poder ocupar el cargo de Fiscal General de la República se deberán cumplir los requisitos que establece el artículo 102 de esta Constitución, así como no haber ocupado el cargo de Procurador General de la República.

Transitorio

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

Suscribe,



Dip. Omar Ortega Álvarez

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de Septiembre de 2017



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

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

Mesa Directiva

Diputados: Jorge Carlos Ramírez Marín, presidente; vicepresidentes, Martha Hilda González Calderón, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Arturo Santana Alfaro, PRD; María Ávila Serna, PVEM; secretarios, Marco Antonio Aguilar Yunes, 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/>

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que remiten los Grupos Parlamentarios del PRI, PVEM, Nueva Alianza y PES
- 19** Con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PAN
- 33** Que adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente, y reforma el tercero, antes segundo, del artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PRD
- 47** Que reforma los artículos 76 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que presenta el Grupo Parlamentario del PRD

Anexo III

Martes 12 de septiembre



SECRETARÍA TÉCNICA
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE**

05 SEP 2017

RECIBIDO
SALÓN DE SESIONES
re. *Cristina* Hora *12:12*

Los suscritos César Camacho Quiroz, Jorge Carlos Ramírez Marín, Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo, Jasmine María Bugarín Rodríguez, Jericó Abramo Massó, Pedro Luis Noble Monterrubio, Enrique Jackson Ramírez, Edgar Romo García, Marco Polo Aguirre Chávez, Martha Hilda González Calderón, Martha Sofía Tamayo Morales, Roberto Montoya Díaz, Tristán Canales Najjar, Yarith Tannos Cruz, Yulma Rocha Aguilar, Jorge Alejandro Carballo Delfín, Charbel Jorge Estefan Chidiac, Francisco Javier Santillán Oseguera, Carolina Monroy del mazo, María Bárbara Botello Santibáñez y demás Diputados que suscriben la presente iniciativa, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el 6, fracción I, 77 y 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos ante esta Honorable Asamblea, la presente **Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se refdrman, 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, al tenor de la siguiente**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral.

El referido Decreto fue resultado del estudio y dictaminación de 56 iniciativas presentadas por diversos legisladores de todos los grupos parlamentarios. En sesión del 3 de diciembre de 2013, el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen correspondiente con 106 a votos favor, 15 en contra y 1 abstención. En sesión del 5 de diciembre el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó la minuta con modificaciones por 409 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones. Fue devuelta a la Cámara de Senadores para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, fracción e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 13 de diciembre de 2013, el Pleno del Senado aprobó en sus términos la minuta por 99 votos en pro, 11 en contra y 2 abstenciones, siendo remitida a las Legislaturas de los Estados



para sus efectos constitucionales y una vez realizada la declaratoria respectiva, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Con dicho Decreto se crea a la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo. Para tal efecto, el Poder Revisor de la Constitución estableció un régimen transitorio que regula, entre otros aspectos, en su artículo Décimo Sexto transitorio, lo siguiente:

1. La entrada en vigor de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo se verificará en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que el Congreso de la Unión expida para dicho efecto, y siempre que el propio Congreso haga la Declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.
2. El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, no requiere someterse al procedimiento de designación previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

El diseño institucional previsto desde la Constitución para la Fiscalía constituye un avance sin precedentes en el fortalecimiento de la Institución encargada de la procuración de justicia en nuestro país, en el orden federal.

En este mismo sentido, es preciso reconocer que la reforma constitucional referida fue aprobada por todas las fuerzas políticas, con una mayoría calificada en el Congreso de la Unión y con la mayoría de los Congresos Locales conformados pluralmente por distintas fuerzas políticas, incluido desde luego, el artículo Décimo Sexto Transitorio.

La intervención de ambos poderes en la designación del Titular de la Fiscalía se corresponde con una concepción moderna del principio de división de poderes, que debe entenderse como un medio para garantizar los derechos de todas las personas en nuestro país. Se trata, sin duda, de un mecanismo de corresponsabilidad entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, acorde con la naturaleza jurídica que se ha dado a la Fiscalía General de la República.

En tal virtud y en atención a distintas inquietudes relacionadas con el transitorio constitucional referido, que han sido manifestadas tanto por legisladores como por la propia sociedad y la academia, sometemos a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa para modificar el multicitado artículo Décimo Sexto Transitorio, que prevé la designación de Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República, por ministerio constitucional.

De ser aprobada la presente iniciativa y en caso de que el Congreso de la Unión apruebe la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se declare el inicio de su vigencia, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo, a efecto de no afectar el funcionamiento de la propia Fiscalía, que el Procurador General de la República que



se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

Se trata en consecuencia de una modificación que busca fortalecer a la Fiscalía General de la República y en consecuencia a la procuración de justicia en nuestro país.

Así, la propuesta contenida en la presente iniciativa consiste en lo siguiente:

TEXTO VIGENTE INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

TEXTO PROPUESTO EN LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

DECIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones 11, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República



por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones 11, incisos e) e i) y 111; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.

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

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

ÚNICO. - Se REFORMA el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

DÉCIMO SEXTO. - ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal



General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere **el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.**

TRANSITORIO

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


Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre 7 de 2017.



Dip. César Camacho Quiroz



Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín



Dip. Nancy Sánchez Arredondo



Dip. Jasmine Bugario Rodríguez



Dip. Jericó Abraham Maso



Dip. Pedro Luis Noble Monterrubio



Dip. Enrique Jackson Ramírez



Dip. Edgar Romo García



Dip. Marco Polo Aguirre Chávez



Dip. Martha Hilda González Calderón



Dip. Gloria F. Jimena
Felix



Dip. Martha Sofia Tamayo Morales

Dip. Tomás Roberto Montoya Díaz

Dip. Tristán Canales Najjar

Dip. Yarith Tannos Cruz

Dip. Yulma Rocha Aguilar

Dip. Charbel Jorge Estefan Chidiac

Dip. Francisco Javier Santillán Oseguera

Dip. Carolina Monroy Del Mazo

Dip. María Bárbara Botello Santibáñez

Dip. Ulises Cristóbal Ríos

Dip. José Luis Toledo Meana
Quintana Roo

Fernando Quintero
Morelos

Dip. Pablo Bedoua López

Dip. @sateo Jorge Narvaez
Aguascalientes

JUANA AURORA CAVAZOS CAVAZOS

Juan Manuel Cavazos Baldoas

Fabriceo E Vargas Rodriguez

Mercedes del C. Guillen

Juan Antonio F. F. Torres

Maria Esther Camargo Félix

JONAS ENRIQUE DÍVILA FLORES

Azul Etenoverny Aranda

Maria Guadalupe Oquendo Chiles

FRANCISCO SARACHO NAVARRO

Ana Maria Boone Godoy

Flor Estela Rentería Medina

Jorge D. Gendoe Baza

Zacil Mequel Manzur

Rocely Nipizar Carrillo

~~Quetzalcoatl~~

Felipe Cervera Hernández (PMA 100)

JOSE WIL OROZCO SANCHEZ ALBANA

FIDEL CRISTOBAL SERRATO

Norma Juliana Oropeza Olguin

Alvaro Ibarra Hinojosa

Baltazar Hinojosa Arce

David E. López Gutiérrez

Bernardino Antelo Esper

ERICK LAZOS HIDEZ

Alberto Silva Ramos

Jesús Gerardo Izquierdo Rojas

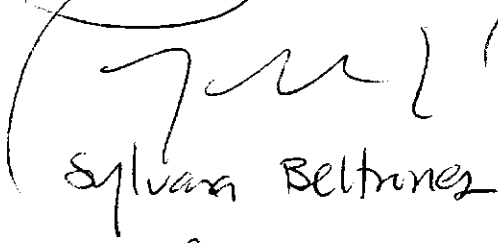
Laura Herrera Borboa

Alma Carolina Viggiano Austria

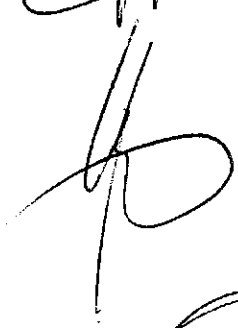
Alfonso González Montaño

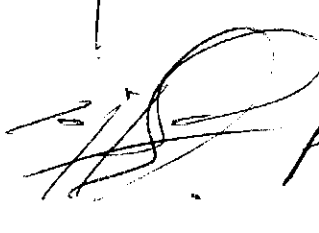
José del Pilar Godara

IBARRA

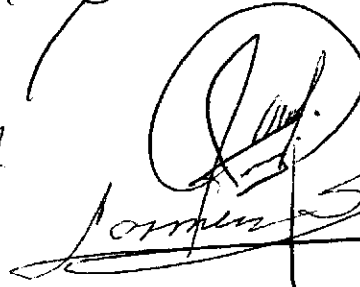

Sylvia Beltrones

 José Hugo Cabrera Ruz.

 Rafael Zarema Zambano

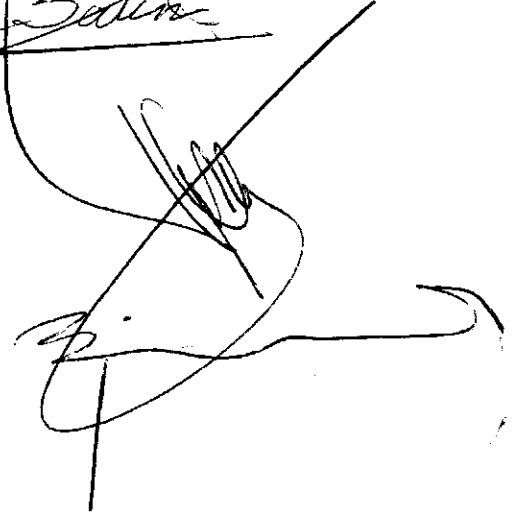
 Hugo Daniel Gaeta Esparza.

J. Jesús Cruziga M.
Carmen Salinas Lozano


Carmen Salinas

Benjamin Medrano Q.

Mariana Benitez Tiburcio



~~Dip. David Aguilar Robles.~~

Dip. Oscar García Barrón

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Marta Soledad Saucedo Martínez

Marta Soledad Saucedo Martínez

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

A/A/Fredo Rojas Nicolás.

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. Arlet Holguín Flores

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. María Gloria Hernández Madrid

DIP. R. GUADALUPE CHAVEZ ACOSTA

~~Araceli Guerrero Esquivel~~

Dip. Efraín Arrellano N.

~~TIMOTEO VILLA RAMIREZ~~
~~S. FERNANDO ROSALES REYES~~

ALEX LE BARON

Ana Bergina Zapata Weiss

Adriana Terrazas Torres

CESAR ALEJANDRO DOMINICIA DOMINICIA

Fabiola Guerrero Aguilar

DELIA GUERRERO LORONADO

CARLOS BARRAGAN AMADOR.

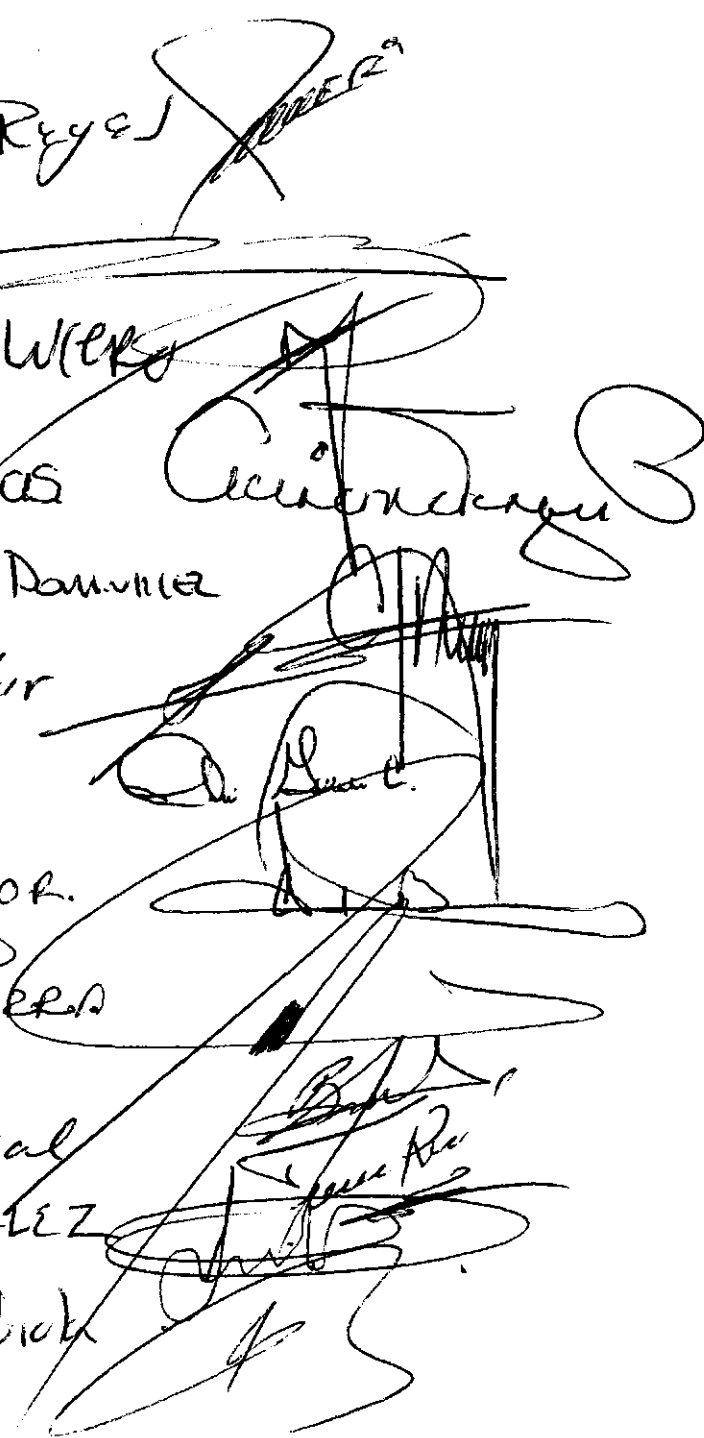
VERONICA MUÑOZ TARRA

Beatriz Velez Noñez

Silvia Rivera Carbajal

SALOMON MAJUL GONZALEZ

BRAULIO MARIO GUERRA URBINA



Hoja de firmas de la iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político –electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Grupo Parlamentario Nueva Alianza

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza
Coordinador

Dip. Mirna Isabel Saldivar Paz
Vicecoordinadora

Dip. Luis Manuel Hernández León

Dip. Carlos Gutiérrez García

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Dip. Karina Sánchez Ruiz

Dip. Ángel García Yáñez

Dip. Jesús Rafael Méndez Salas

Dip. Franciso Javier Pinto Torres

Dip. Melissa Torres Sandoval

Dip. Carmen Victoria Campa Almaral

Dip. Angélica Reyes Ávila



Rosa María Álvarez Finares
Marely López Ruiz

~~Alfonso~~
~~[Signature]~~

Jorge Alvarce López

~~[Signature]~~

Daniela de los Santos Torres

*ALEX LeBoron

~~[Signature]~~

Adriana Sarah Torre

Alfonso

*Jesus Gerardo Inguerdo Rojas

~~Inguerdo~~

José Jesús Galindo Rossi

~~[Signature]~~

Victorino Cruz Campos

Yaret Adriana Guevara Jiménez

Alma Lucia Arzate Alonso

~~[Signature]~~

María Anita Serna

Emilio E. Alvarado Pineda

~~[Signature]~~

Jose Refugio Sandoval Rodriguez

Lizy Limón García

~~[Signature]~~

*Cesareo Jorge Macovez Alvarado

VIRGILIO MEDOZA AMEZCA

~~[Signature]~~

Gabriel Casillas Zanatta.

HUIS FELIPE VÁZQUEZ GUERRERO

Francisco L. Rojas San Roman

ANDRES AGUIRRE ROMERO

Miguel ANGEL RAMÍREZ PONCE

Francisco Castillo Chelú

Laura Mitzi Barrientos Cano

María Monserrath Sobrera Santos

Lillian Zepalva Garcia

Heidi Salazar Espinosa

José Luis Briente Soto

Sofía del Sagrario de León Ayala

Oswaldo Guillermo Cházaro Montalvo

Pedro Alberto Salazar Muñiz

Andrés Plata Torres

Marco Antonio Garcia Ayala

Miguel Angel Solís Caamal
(Compeche)

Tristán Canales

Ramón Perales Ansbilt

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

Uberly López Kobler

Sharon M. T. Cuenca Ayala

Justo Federico Escobedo Miramontes

Norma Edith Martínez Guzmán

~~Y...~~
Ayala.

* PAOLA LYETH GARATE VALENZUELA

Victor Manuel Silva Tejeda

Fernando Navarrete Perez

Miriam Dennis Ibaña Rangel

FABIOLA ROSAS CUAUTLE

ROSALINDA MUÑOZ SANCHEZ

Ricardo David Garcia Partida

Alicia Gamboa Mtz.

Otniel Garcia Navarro

Paloma Canales Suarez

Juan Antonio Melendez O

Evelyn Soraya Flores Carranza

OMAR NOE BERNARDINO VARGAS

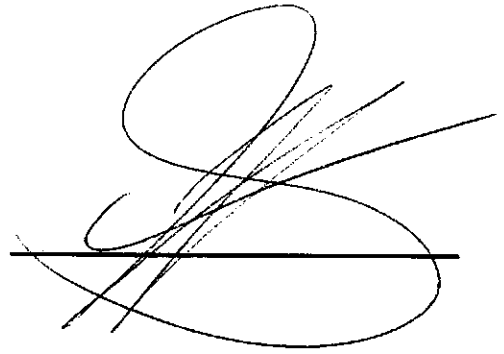
~~Handwritten signature~~
Dennis Ibaña

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

~~Handwritten signature~~

Dip. Christian Joaquín Sánchez Sánchez

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a horizontal line at the bottom, positioned to the right of the printed name.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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.

Las y los Diputados Federales, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que integran la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de esta Asamblea, la siguiente Iniciativa por la que se reforma el artículo décimo sexto 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, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, fue aprobada por todas las fuerzas políticas del Congreso de la Unión, ya que responde a las necesidades y exigencias planteadas por la sociedad mexicana.

La votación en la Cámara de Senadores obtuvo ciento seis votos a favor, quince en contra y una abstención; en la Cámara de Diputados, cuatrocientos nueve votos a favor, sesenta y nueve en contra y tres abstenciones, realizadas las modificaciones pertinentes a la Minuta, obtuvo en el Senado noventa y nueve votos a favor, once en contra y dos abstenciones; para finalmente ser aprobada por la mayoría de los congresos locales.

Como expresión política del país incide directamente en el poder ciudadano, obliga a las autoridades a rendir cuentas, al tiempo que fortalece a las instituciones encargadas de la organización de elecciones, de la impartición de justicia electoral y de la persecución de delitos.

La reforma establece nuevas disposiciones constitucionales, entre ellas la transformación de la Procuraduría en una Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, de la que, como órganos secundarios constitucionales, se desprenderán, al menos, las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

El régimen transitorio prevé que la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo se verificará en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que el Congreso de la Unión expida para dicho efecto, y siempre que el propio Congreso haga la Declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Así mismo, dispone que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, no requiere someterse al procedimiento de designación previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

A raíz de la ratificación por parte del Senado de la República de Raúl Cervantes Andrade como nuevo Procurador General se hicieron públicos diferentes señalamientos de miembros de las organizaciones civiles, académicos, cámaras empresariales, así como del propio Procurador, que advierten que el transitorio décimo sexto de la reforma constitucional que establece el pase de Procurador a Fiscal en forma automática, distorsiona el objeto de la reforma y merma los esfuerzos de todas las fuerzas políticas que participaron en ella.

En consecuencia, el 28 de noviembre de 2016, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, con la finalidad de modificar el régimen de designación del Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República.

De acuerdo con la propia propuesta del Ejecutivo Federal, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

Al día de hoy, volvemos a escuchar señalamientos de la sociedad civil, líderes de opinión y organizaciones civiles que exigen la transición hacia una Fiscalía independiente, por lo que se vuelve imperioso eliminar el "pase automático" del titular de la Procuraduría General de la República antes señalado.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Los Diputados Federales que suscriben la presente iniciativa, somos conscientes del esfuerzo realizado por todos los actores políticos para llevar a cabo la reforma en materia política electoral de 2014, y nos unimos a la sociedad civil en su reclamo por una democracia real, reconociendo con ello el ánimo del Presidente de la República plasmado en su iniciativa de noviembre de 2016.

Estamos convencidos que la única forma de fortalecer nuestra democracia es asegurar que la nueva Fiscalía General de la República cuente con un titular que sea electo a través del procedimiento previsto en el artículo 102 de nuestra constitución, que garantice el principio de parlamento abierto y responda objetivamente al mérito.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.	INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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 Sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

<p>DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.</p>	<p>INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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.</p>
	<p>Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.</p> <p>El procedimiento de designación del Fiscal General de la Republica deberá realizarse bajo el principio de parlamento abierto y su nombramiento el deberá responder objetivamente al merito.</p>
<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.</p>	<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.</p>

ÚNICO.- Se **REFORMA** el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, **continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.**

TRANSITORIO

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

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2017.

ATENTAMENTE



Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza



Dip. Federico Döring Casar



SECRETARÍA TÉCNICA
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

05 SEP 2017












RECIBIDO

SALÓN DE SESIONES
Nombre: Cristian Hora: 12:30

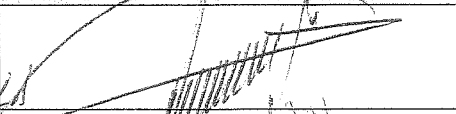


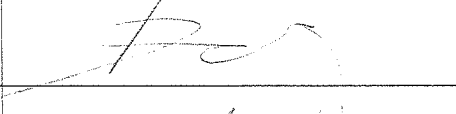







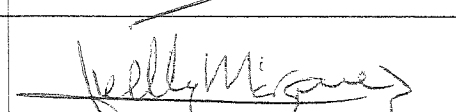
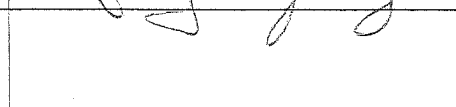


Dip. Hernán Cortés Berumen

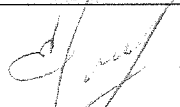
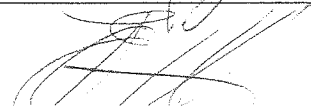


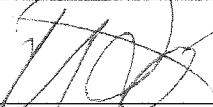
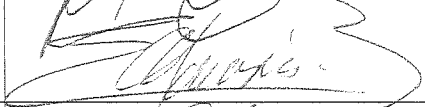
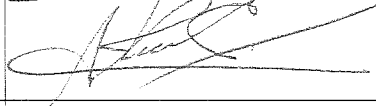
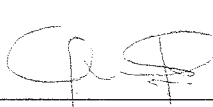



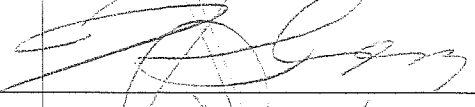


Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
1	MARIA GUADALUPE MURQUIA	
2	AGOSTIN RODRIGUEZ TORRES	
3	RUBEN CARRIDO	
4	MARIA VERONICA AGUIRRE ESTRADA	
5	CRISTINA JIMENEZ	
6	SANTIAGO TORREBLANCA EYDUE	
7	HERMINIO CORRAL ESTRADA	
8	RAMIREZ ULISAS	
9	BRENDA VELAZQUEZ V.	
10	MARCELO VARELA BARCELA	
11	ALFREDO HERRERA J.	
12	GERARDO CUANAB S.	
13	EUNARDO LÓPEZ CORDOVA	
14	JESUS ANTONIO LÓPEZ RODRIGUEZ	
15	MERCEDES AGUILAR	

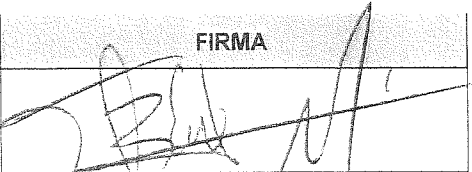


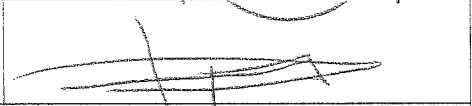

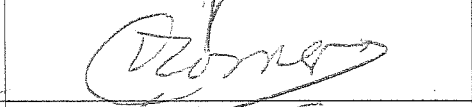
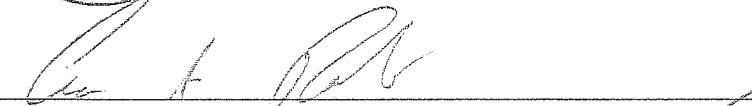
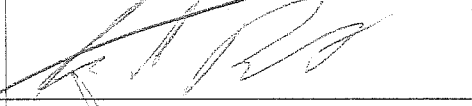

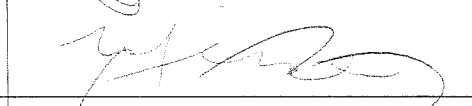
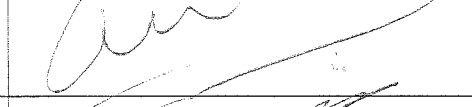
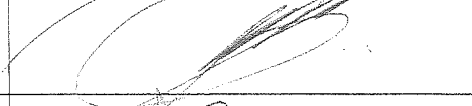

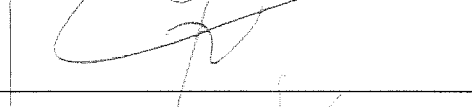
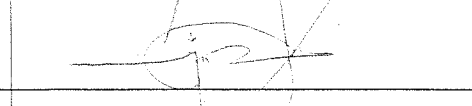
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
16	CARLOS ALBERTO PROVEDUE LUCHELA	
17	Juan Corral Mier	
18	Luis Gilberto Marrón Agustín	
19	Hernán Cortés B	
20	JAVIER NEBUNA V.	
21	Gretel Colín Juri	Gretel Colín Jaime
22	Jorge Triana T.	
23	Leonel G. Cordero Lerma	
24	Joaquín J. Díaz Mesa	
25	Luz Argelia Paredes Figueroa	
26	Leticia Amparano Pérez	
27	María García Peig	
28	J. Apolinario Casillas G.	
29	Nelly del Carmen Márquez Zapata	
30		

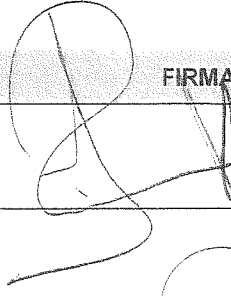
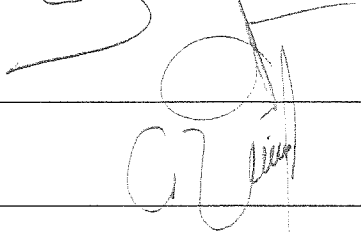
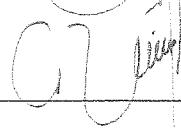
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
31	MARIA ELISA TALAMERA HERRERA	
32	EMMA MARGARITA ALEMAN	
33	Ximena Tamariz Garcia	
34	LUIS DE LEÓN MARTINEZ SÁNCHEZ	
35	Rene Mandujano Tinajero	
36	Eloisa Chavarrias Barajas	
37	Aimando Rivera C.	
38	Gina Andrea Cruz Blackledge	
39	Rocío Matesanz S.	Rocío Matesanz S.
40	Enrique Combranis Torres	
41	Fernando Antero Valle	
42	MARCO ANTONIO GARCIA BASARTE	
43	Pedro Domínguez	
44	PATRICIA GARCIA GARCIA	
45	FRANCISCO GUTIERREZ DE VERA	

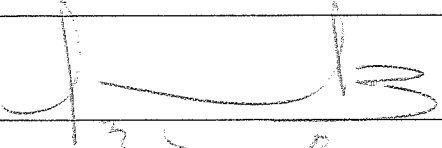
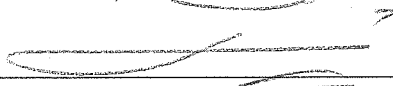
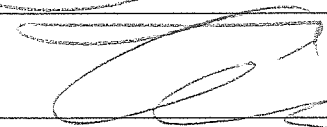
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
46	Evancho Bermúdez	
47	Ariel Enrique Corona Rdz	
48	Román Francisco Cortés Lugo	
49	ELIAS OCTAVIO TRISQUEZ M.	
50	Rafael Valenzuela Amas	
51	Cecilia Luque	
52		
53	Teresa de los Ríos Figuer	
54	Minerva Hernández	
55	Arlette Muñoz Cervantes	
56	Jisela Paes Martínez	
57	Alfredo Rodríguez Davila	
58	Fco. Ricardo Sheffield Padilla	
59	JACQUELINE Soto	
60		

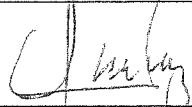


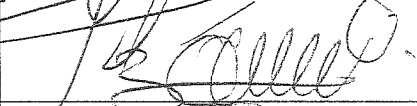
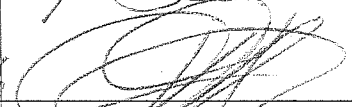

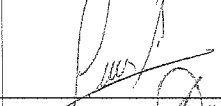

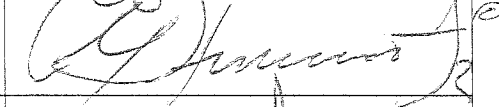
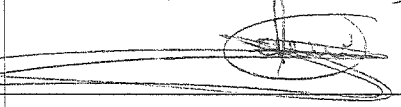
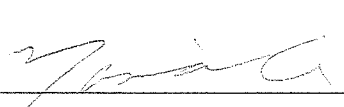
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
61	María del Rosario Rodríguez	
62	Patricia Sánchez Crespo	
63	Cugélica Moya Mariu	
64		
65		
66		
67		
68		
69		
70		
71		
72		
73		
74		
75		



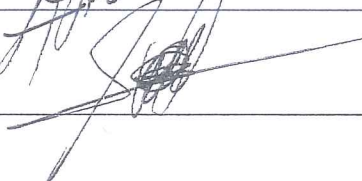
Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio DEL Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.

NO.	NOMBRE	FIRMA
76		
77	Kathia Bolio Pinelo	
78	Juan Blanco	
79	Guadalupe Gonzalez Sostegui	
80		
81		
82		
83		
84		
85		
86		
87		
88		
89		
90		

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto 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.

NO.	NOMBRE	FIRMA
91	María de los Angeles Róz Aguirre	
92	Santiago Taboada Cortina	
93	Héctor Barrera Marmolejo	
94	María Olimpia Zerata Padilla	
95	Juis Fernando Mesta Sardi	
96	Lorena Alfaro García	
97	Alejandra Gutiérrez Campos	
98	AORISNA EUZARRAZARZ SANDOVAL	
99	PEDRO GARZA TREUÑO	
100	JOSE ANTONIO SALAS VALENCIA	
101	Mariana Arzobica Meléndez	
102		
103		
104		
105		

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto 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.

NO.	NOMBRE	FIRMA
106	Juan Pablo Pina Kurczyn	
107	Jesús Antonio López Rodríguez	
108	DR. ERNESTO ZARZA MORALES	
109		





CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



INICIATIVA A NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE EL SUBSECUENTE Y SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO, ANTES PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

Los suscritos diputadas y diputados a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 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; 6°, numeral 1, fracción I y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración del Senado de la República, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente y se reforma el tercer párrafo, antes párrafo segundo, del artículo Décimo sexto 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, publicado el 10 de febrero de 2014.

Planteamiento del Problema

Uno de los grandes retos que enfrenta nuestro país es, indudablemente, la garantía plena del acceso a la justicia. Esta ha sido la razón del cambio de paradigma en la impartición de justicia que ha derivado en múltiples reformas al marco constitucional y legal. Una de las que ha tenido mayor trascendencia es, indudablemente, la que otorga

4412
P



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

autonomía constitucional al Ministerio Público, conformándolo en una Fiscalía General.

Sin embargo, a tres años de publicada la reforma, no hemos logrado arribar a su consolidación, debido a que ésta contiene algunas disposiciones que generan incertidumbre e inconformidad ciudadana en relación al nombramiento del Fiscal General. Una de ellas es la contenida en el artículo DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO que establece que el Procurador General de la República en funciones, nombrado por el titular del Ejecutivo Federal pasará a ser el Fiscal General por nueve años, lo cual no garantiza ni su autonomía ni su imparcialidad.

Por lo que esta iniciativa tiene como objetivos eliminar esta cláusula, fortalecer la autonomía de la institución y robustecer el quehacer ministerial garantizando, de esta manera, el derecho de los justiciables.

Argumentación

El 10 de febrero de 2014 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional en materia político-electoral que, entre otras cosas dispuso, en el artículo 102 de nuestro texto fundacional, que el Ministerio Público se constituiría como un órgano público autónomo. Este es, desde nuestra perspectiva, uno de los mayores avances en la impartición de justicia en nuestro País que, junto con la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio deberá llevar a nuestro país a la garantía plena del derecho de acceso a la justicia, en un contexto de crisis humanitaria, cuyas víctimas se cuentan por millones.

A nadie escapa la trascendencia de que el titular de la Fiscalía General de la República sea no sólo una persona con reconocimiento social y conocimiento académico, sino un funcionario que pueda enfrentar al poder político, combatiendo la impunidad y la corrupción rampantes, de la que hoy somos víctimas. Señala Juventino V. Castro que



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Hay que reconocer, sin embargo, que las funciones del Ministerio Público se prestan más que ninguna otra a ser influidas por las autoridades políticas —como son los Ejecutivos de la república y de los estados— para sus fines propios y que (...) es decisiva sobre la actuación del Ministerio Público pudiendo dar fe de esta aseveración tanto los mismos agentes y procuradores como los jueces y magistrados...¹

La dependencia política del Ministerio Público, en consecuencia, viola los principios jurídicos de imparcialidad y estricta legalidad, vulnerando el libre ejercicio de los derechos humanos de los cuales el Estado Mexicano es garante, principalmente el derecho de acceso a la justicia. Es de tal importancia que el órgano procurador de justicia y quien lo encabecen gocen de la autonomía necesaria y de la independencia de los poderes políticos que así fue expresado por la VI Asamblea Extraordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos en la *Declaración de Buenos Aires*, la cual señala que

Que la autonomía e independencia de los Ministerios Públicos es un logro del sistema democrático y del Estado de Derecho que es necesario defender permanentemente.

En el mismo sentido, los titulares de los Ministerios Públicos, incluyendo al titular de la Procuraduría General de la República,

repudiaron todo acto contrario a la independencia y autonomía de los Ministerios Públicos, así como cualquier acto que afecte la dirección de la investigación criminal y la titularidad de la acción penal reconocidos en las legislaciones internas.

Los Ministerios Públicos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Chile, Portugal, Costa Rica, Panamá, Guatemala, Perú, Uruguay, Colombia, España, Paraguay, Venezuela y México rechazaron cualquier tipo de acción de hostigamiento, acoso, intimidación y agresión dirigidos contra los titulares de los Ministerios Públicos y de sus integrantes en el ejercicio legítimo de sus funciones.

¹ Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, Porrúa, México, 1998, pp. 41.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

En una declaratoria suscrita por todos los miembros de la AIAMP, se destacó como fundamental el garantizar los principios de autonomía e independencia y el ejercicio de su rol como garante del respeto de los derechos humanos de sus pueblos y del sistema democrático... Asimismo, se puso de manifiesto que la defensa de los derechos humanos y de los intereses generales de la sociedad son fundamentales, tanto como la promoción y el fortalecimiento de la legalidad.²

Por otra parte, el PRD hace suyos los cuestionamientos que en la actualidad formula la sociedad, y coincide en que la falta de autonomía genera ineficiencia en la actuación del Ministerio Público, lo que alienta la impunidad en el combate de delitos vinculados al fenómeno de corrupción.

Un ejemplo específico de la indebida vinculación de intereses políticos y personales con las funciones de la autoridad, se encarna en la relación del actual titular de la PGR, Doctor Raúl Cervantes Ahumada con el caso Oderbrecht.

Los señalamientos por soborno - que tienen carácter de imputación juramentada en procesos penales de otros países- están dirigidos al titular de Pemex, Emilio Lozoya Austin, justo en el momento en que coincidió con el actual Procurador como parte del Comité de Campaña del PRI en las pasadas elecciones presidenciales, por lo cual se le señala un conflicto de intereses.

La sociedad tiene razón al reclamar y exhibir los vínculos del actual Procurador con el imputado así como su cercanía evidente con un partido político, por el cual ha sido postulado y electo como legislador federal.

En ese contexto, es evidente la inconveniencia de mantener en sus términos el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 10 de febrero de 2014, porque mandata a que el actual titular de la PGR sea designado como Fiscal General de la República.

² Boletín de Prensa de la PGR 1068/17 relativo a la Declaración de Buenos Aires, 14 de julio de 2017.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Lo anterior puede leerse en el segundo párrafo del transitorio señalado:

...

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

Esta disposición —conocida coloquialmente como *pase automático*— derivó en un conflicto político que ha impedido la concreción de la autonomía constitucional de esta institución fundamental del Estado Mexicano. Es por ello que muchos actores políticos han expresado su inconformidad por la redacción, aun cuando se encuentran convencidos de los beneficios y bondades de la reforma. Es menester señalar que un Fiscal nombrado a través del mecanismo del *pase automático* no contaría con la confianza ciudadana, favorecería la discrecionalidad y los conflictos de interés, promovería la falta de transparencia y la certeza jurídica respecto de su autonomía, haciendo nugatorio todo ejercicio de rendición de cuentas.

Tal ha sido la trascendencia de la inconformidad social en torno a este asunto que, incluso, el Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores una iniciativa en el mismo sentido que la que hoy presentamos. Señala el titular del Ejecutivo Federal que

En tal virtud y en atención a distintas inquietudes relacionadas con el transitorio constitucional referido, que han sido manifestadas tanto por legisladores como por la propia sociedad y la academia, me permito someter a consideración de esa Soberanía la presente iniciativa para modificar el multicitado artículo Décimo Sexto Transitorio, que prevé la designación de Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República, por ministerio constitucional.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

De ser aprobada la presente iniciativa y en caso de que el Congreso de la Unión apruebe la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se declare el inicio de su vigencia, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo, a efecto de no afectar el funcionamiento de la propia Fiscalía, que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

En consecuencia, el Presidente propuso la siguiente reforma:

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República y podrá ser considerado para participar en el referido proceso de designación.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Ante la situación actual el PRD propone a los diversos grupos parlamentarios enmendar el error legislativo y corregir la reforma constitucional de febrero de 2014, y en particular, emplaza a los legisladores afines al gobierno, a que respalden la cancelación del llamado “pase automático” tal como lo planteó la Presidencia de la República en noviembre de 2016.

Es importante señalar que lo anterior debe interpretarse como el mínimo requerido para alcanzar una reforma de la actuación del Ministerio Público.

Es del conocimiento público que un conjunto de organizaciones civiles proponen modificaciones más amplias a la Fiscalía General de la República.

Sin pretender coartar el desarrollo de esas y otras propuestas, se advierte que el punto de inicio es la supresión del “pase automático” del actual Procurador General de la República a Fiscal General.

Es decir, que el desarrollo y maduración de las iniciativas señaladas debe partir de un mínimo de independencia e imparcialidad, como propone la presente iniciativa.

Es en este sentido que, convencidos de la importancia que representa para nuestro país el contar con un Fiscal General de la República independiente y autónomo, proponemos la siguiente modificación al artículo DÉCIMO SEXTO TRANSITORIO

DICE	DEBE DECIR
DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX;	DÉCIMO SEXTO.- ...



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

SIN CORRELATIVO

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria

En tanto se expida la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior y el Senado de la República haga el nombramiento del Fiscal General de la República, el Procurador General de la República seguirá



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.	ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señalan las leyes de la materia.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 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; 6°, numeral 1, fracción I y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República, los suscritos Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática sometemos a consideración de esa Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE EL SUBSECUENTE Y SE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO, ANTES PÁRRAFO SEGUNDO, DEL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014.

ÚNICO. Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente y se reforma el tercer párrafo, antes párrafo segundo, del ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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, publicado el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

En tanto se expida la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior y el Senado de la República haga el nombramiento del Fiscal General de la República, el Procurador General de la República seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señalan las leyes de la materia.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Congreso de la Unión contará con el plazo improrrogable de treinta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir la ley reglamentaria a que se hace referencia.



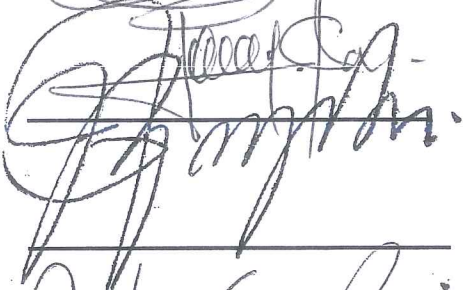



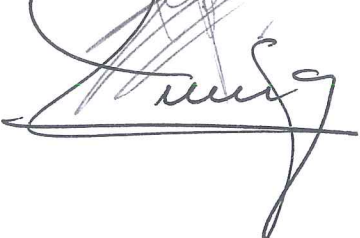
TERCERO. El nombramiento del Fiscal General de la República deberá quedar concluido en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a primero de septiembre de 2017.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

Nombre	Firma
<u>CRISTINA ISMENE GAYTÁN HERNÁNDEZ</u>	
<u>María Concepción Valdés Ramírez</u>	<u>María Concepción Valdés R.</u>
<u>Juan Fernando Rubio Orozco</u>	
<u>Francisco Xavier Nahu Palacios</u>	
<u>JOSE DE JESUS ZAMBRANO GILWALVA</u>	
<u>Cristina García Bravo</u>	<u>Cristina García Bravo</u>
<u>Karen Hurtado Aranza</u>	
<u>Eralyn Parra Alvarez</u>	
<u>Francisco Martínez Neri</u>	



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

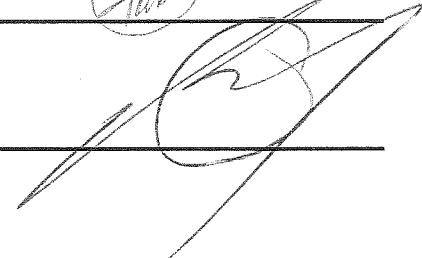
Nombre

Firma

Agustín F. Basave Benítez



Orlando Ortega Álvarez





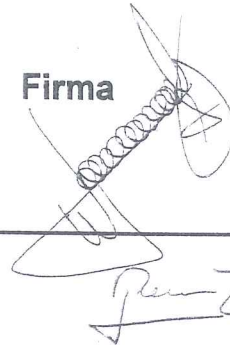
CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

SUSCRIBEN

Nombre

Firma

Uldo Fernández González

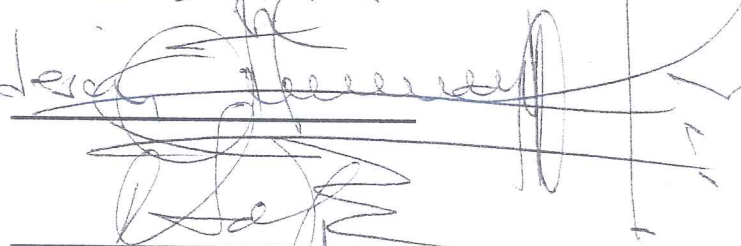


Leonardo Amador Rodríguez

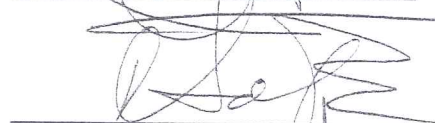
Ma. Elida Castellón M.



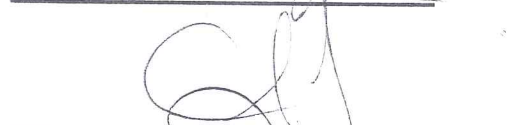
David Gerson García Caldera



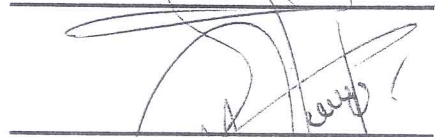
Cecilia Loto



ERIKA BELORES PEREZ



Dra. Araceli Matnyal

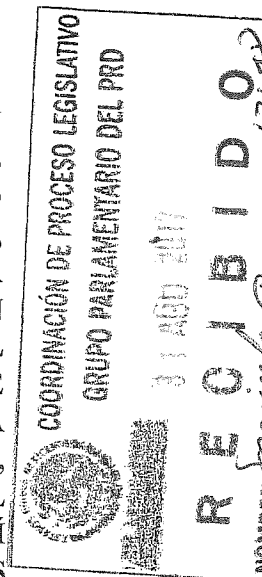


Hortensia ^{Sánchez} Aragón Castillo





INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 76 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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 PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014, CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA INMEDIATA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA POR LA QUE SE CREA LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SUPRIMIR LA DISPOSICIÓN QUE OTORGA EL PASE AUTOMÁTICO DEL PROCURADOR A LA TITULARIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL, ASÍ COMO DOTAR DE MAYOR INDEPENDENCIA A LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ORTEGA ÁLVAREZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD



Planteamiento del Problema

Dos de las piezas legislativas más importantes que ha aprobado el Congreso de la Unión en las últimas legislaturas, sin duda tienen que ver con la reforma constitucional que le otorga autonomía al Órgano de Procuración de Justicia, para convertir a la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República, así como también la reforma por la que se establece la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

No obstante, ambas piezas legislativas presentan vicios de origen que están relacionados con una reforma constitucional inacabada, que aún no termina de cobrar vigencia, y con una reforma cuya pieza principal para combatir la corrupción y garantizar que no haya impunidad es nada menos que la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o Fiscalía Anticorrupción, para sintetizar su nombre, la cual se creó originalmente como un apéndice de la Fiscalía General de la República, cuyo titular estará subordinado al Fiscal General, hoy todavía Procurador General de la República, condición que a mi parecer le restará libertad e independencia en sus responsabilidades y sus decisiones.

Toda esta situación nos coloca en un escenario plagado de simulaciones, ya que aunque contamos con un flamante Sistema Nacional Anticorrupción, resulta que la pieza fundamental encargada de aplicar las sanciones en contra de quienes resulten responsables por haber cometido delitos relacionados con hechos de corrupción, es una Fiscalía Anticorrupción que está sometida al Procurador, es decir que se trata de una

Handwritten signature or initials

modesta dependencia de la Administración Pública Federal, que se encuentra dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República y que carece de las facultades que establece el diseño constitucional en materia de combate a la corrupción.

Mientras no tengamos una Fiscalía General de la República con autonomía plena y en tanto sigamos manteniendo en el artículo 102 constitucional una subordinación directa entre las Fiscalías Especializadas y el Fiscal General, que hoy en día sigue siendo el Procurador General de la República, el combate a la corrupción solamente quedará en buenos deseos y un gasto al erario muy oneroso.

Argumentos

La autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República fue planteada originalmente en la reforma político-electoral de febrero de 2014 con una serie de candados que contemplaban un procedimiento progresivo para transitar hacia la plena autonomía de la Fiscalía, la cual se garantizaría hasta que entrara en vigor la Ley secundaria. No obstante, este ordenamiento aún está pendiente de ser expedido por el Congreso de la Unión y por lo tanto la reforma aún no ha cobrado vigencia.

En el decreto de la reforma constitucional se previó que quien ocupara el cargo de Procurador al momento de la entrada en vigor de la reforma, asumiría automáticamente la titularidad de la Fiscalía General de la República por un periodo de nueve años, estableciendo la facultad del Presidente de la República de removerlo, siempre que no existiera objeción por parte del Senado.

También se estableció que en cuanto cobrara vigencia la reforma que le otorga autonomía a la Fiscalía General de la República, los recursos humanos, financieros y materiales de la Procuraduría serían trasladados al nuevo órgano autónomo.

Así mismo, esta reforma contempló en su régimen transitorio los mecanismos para el funcionamiento temporal de las Fiscalías Especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares de manera excepcional serían designados por mayoría calificada de la Cámara de Senadores y se estableció que el plazo de su encargo duraría hasta el 30 de noviembre de 2018, manteniendo la facultad del Procurador General de la República de removerlos en cualquier momento.

El decreto de la reforma constitucional estipuló la facultad del Procurador General de la República de expedir el Acuerdo para la creación de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción.

Fue así que el 12 de marzo de 2014, el entonces Procurador Jesús Murillo Karam publicó el acuerdo A/011/14 por el cual se crea la Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción. Esta Fiscalía Especializada surge como una Unidad Administrativa dependiente de la Procuraduría General de la República en sustitución de la anterior Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos contra la Administración de la Justicia, tal como se transcribe textualmente en los siguientes párrafos que forman parte del Acuerdo:

“...Que actualmente la Procuraduría General de la República cuenta con la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de la Justicia que tiene su fundamento en el artículo 3, apartado F), fracción IX y 37 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual es competente para conocer e investigar los actos de corrupción y los delitos cometidos por los servidores públicos ajenos a la Institución en el desempeño de un empleo, cargo o comisión; Que por virtud de la reforma constitucional antes mencionada se estima necesario contar con una unidad fortalecida, la cual esté adscrita a la Oficina del Procurador General de la República y que tendrá por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión...”

De esta forma fue que se creó la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción con la jerarquía de “Unidad Administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República”.

El Acuerdo establece que *“al frente de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, habrá un Fiscal, el cual tendrá la calidad de agente del Ministerio Público de la Federación”*.

Con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, promulgada el 27 de mayo de 2015, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción adquiere nuevas

facultades que son fundamentales para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, pues esta fiscalía se erige como la autoridad competente para imponer las sanciones a los servidores públicos o particulares que resulten responsables por haber cometido delitos penales relacionados con hechos de corrupción después de que la Auditoría Superior de la Federación, o los Órganos Internos de Control, o bien la Secretaría de Control Interno del Ejecutivo, investigarán y substanciarán debidamente sus denuncias.

De acuerdo con lo que establece el texto constitucional, la Fiscalía Anticorrupción, también será competente para imponer sanciones a los servidores públicos de las entidades federativas y de los municipios, así como también a los particulares que incurran en delitos relacionados con hechos de corrupción en lo relativo a los recursos federales que administren o ejerzan.

Como podemos apreciar, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción no sólo dotó a la Fiscalía Anticorrupción de nuevas facultades que la fortalecieron sino que además le otorgó un carácter que es esencial para concluir todo el proceso de combate a la corrupción dentro del Sistema Nacional Anticorrupción para evitar que haya impunidad. No obstante, el Congreso no reformó la jerarquía de las Fiscalías Especializadas pues mantuvo los procedimientos de designación y destitución de sus titulares, lo cual los mantiene completamente sometidos al Fiscal General de la República.

Cuando el Congreso expidió la legislación secundaria en materia de combate a la corrupción en julio de 2016, se incorporaron en el Código Penal Federal una serie de disposiciones para establecer los tipos penales relativos a los hechos relacionados con corrupción, así como las sanciones y las facultades del Fiscal Anticorrupción.

En este periodo de transición entre la creación de la Fiscalía General de la República y la eventual extinción de la PGR, era necesario reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en la idea de ir haciendo viable la puesta en marcha del nuevo Órgano. Dichas reformas establecieron una estructura orgánica mucho más amplia para la Fiscalía Anticorrupción de las que tenía la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Sin embargo, como es natural, se mantuvieron los preceptos que establecen que el Procurador General de la República ejerce la autoridad jerárquica sobre todo “el personal” de la PGR y se prevén una serie de disposiciones que si bien amplían el margen de acción del Fiscal Anticorrupción, también

lo acotan y le impiden ejercer su cargo a plenitud y con la libertad que requiere una responsabilidad de esa dimensión ya que ni siquiera tendrá la capacidad de relevar de su cargo a su personal y todas sus acciones deben ser siempre sometidas a consulta del Procurador.

Cabe resaltar que las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al igual que las del Código Penal Federal, referidas anteriormente, aún no han cobrado vigencia ya que el decreto condicionó la entrada en vigor de las reformas con el nombramiento que haga el Senado del titular de la Fiscalía Especializada, situación que aún está pendiente de definirse en la Cámara de Senadores.

Además de las reformas referidas anteriormente, también existe el acuerdo A/029/17 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2017 por el Procurador General de la República, Raúl Cervantes Andrade, el cual establece disposiciones para que la Fiscalía Anticorrupción deje de ser una “Unidad Administrativa adscrita a la Oficina del Procurador General de la República” para adquirir el rango de “Órgano con Autonomía Técnica y Operativa”. No obstante, el Fiscal Anticorrupción al que aluden tanto la Ley Orgánica de la PGR como el acuerdo A/029/17 es un empleado adscrito a la Procuraduría General de la República que está sometido a las órdenes del Procurador.

En tanto el Congreso de la Unión, no expida la Ley que le otorgue autonomía a la Fiscalía General de la República, la reforma constitucional de 2014 no entrará en vigor y seguiremos teniendo una Procuraduría General de la República que forma parte de la Administración Pública Federal.

Por tal motivo propongo reformar el artículo décimo sexto transitorio del decreto constitucional de 2014 con el objeto de suprimir la condición que existe de expedir la legislación secundaria para que el texto Constitucional pueda entrar en vigor. Así mismo, planteo eliminar la disposición que establece que el titular de la Procuraduría General de la República tendrá pase automático a la titularidad de la Fiscalía General de la República.

Además propongo reformar el artículo 102 para fortalecer a las fiscalías especializadas y establecer un nuevo procedimiento para los nombramientos y remociones de los titulares de estas importantes fiscalías, ya que el procedimiento vigente los subordina al Fiscal General, les impide asumir su responsabilidad con plena libertad e independencia y los mantiene en incertidumbre.

La propuesta de reforma constitucional se ilustra en el siguiente cuadro:

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</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 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</p>	<p>Artículo 76.- (...)</p> <p>I.- XII.- (...)</p>

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</p>
<p>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.</p> <p>La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.</p>	

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</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 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>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;</p> <p>XIV.- A propuesta del Fiscal General de la República, nombrar o remover por</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>XIV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>	<p>mayoría calificada, a los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, y</p> <p>XV.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.</p>
<p>Artículo 102.</p> <p>A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.</p> <p>El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:</p> <p>I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.</p> <p>Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme</p>	<p>Artículo 102.</p> <p>A. (...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>I.- V.- (...)</p>

<p style="text-align: center;">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p style="text-align: center;">INICIATIVA</p>
<p>a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.</p> <p>II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.</p> <p>III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.</p> <p>En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.</p> <p>Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.</p> <p>IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.</p> <p>V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.</p>	

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	INICIATIVA
<p>VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.</p> <p>Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.</p>	<p>VI.- (...)</p> <p>(...)</p>
<p>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. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados 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.</p>	<p>La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyo nombramiento y remoción serán promovidos por el Fiscal General de la República ante la Cámara de Senadores para su aprobación, la cual requerirá de mayoría calificada.</p>
<p>La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.</p>	<p>(...)</p>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	INICIATIVA
El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.	(...)
El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.	(...)
<p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante</p>	<p>B.- (...)</p> <p>(...)</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>

<p align="center">CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p align="center">INICIATIVA</p>
<p>vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.</p>	<p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>
<p>DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a</p>	<p>DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a</p>

<p>los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.</p>	<p>los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>
<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.</p>	<p>Una vez que el Congreso de la Unión expida la legislación secundaria necesaria por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, la Cámara de Senadores nombrará al Fiscal General de la República de conformidad con el procedimiento y los plazos establecidos en el artículo 102, apartado A de esta Constitución.</p>
<p>No tiene correlativo</p>	<p>Para poder ocupar el cargo de Fiscal General de la República se deberán cumplir los requisitos que establece el artículo 102 de esta Constitución, así como no haber ocupado el cargo de Procurador General de la República.</p>

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 76 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO DEL DECRETETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL PUBLICADO EL 10 DE FEBRERO DE 2014, CON EL OBJETO DE ESTABLECER LA INMEDIATA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA POR LA QUE SE CREA LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, SUPRIMIR LA DISPOSICIÓN QUE OTORGA PASE AUTOMÁTICO DEL PROCURADOR A LA TITULARIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL, ASÍ COMO DOTAR DE MAYOR INDEPENDENCIA A LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

PRIMERO.- Se reforma la fracción XIII y la fracción XIV recorriéndose la subsecuente del artículo 76 y se reforma el segundo párrafo de la fracción VI del apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76.- (...)

I.- XII.- (...)

XIII. Integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar a dicho servidor público, y formular objeción a la remoción que del mismo haga el Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

XIV.- A propuesta del Fiscal General de la República, nombrar o remover por mayoría calificada, a los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, y

XV.- Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 102.

A. (...)

(...)

(...)

I.- V.- (...)

VI.- (...)

(...)

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyo nombramiento y remoción serán

promovidos por el Fiscal General de la República ante la Cámara de Senadores para su aprobación, la cual requerirá de mayoría calificada.

(...)

(...)

(...)

B.- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

SEGUNDO.- Se reforman el primero y segundo párrafos y se adiciona un párrafo al artículo décimo sexto 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:

DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

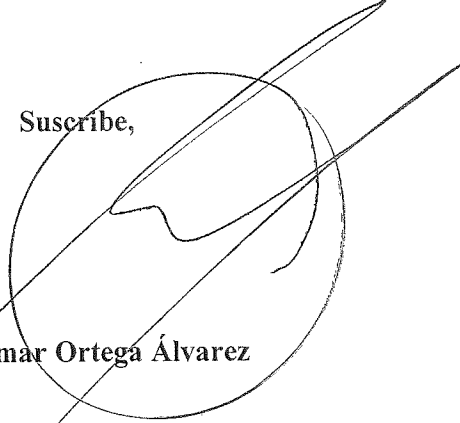
Una vez que el Congreso de la Unión expida la legislación secundaria necesaria por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, la Cámara de Senadores nombrará al Fiscal General de la República de conformidad con el procedimiento y los plazos establecidos en el artículo 102, apartado A de esta Constitución.

Para poder ocupar el cargo de Fiscal General de la República se deberán cumplir los requisitos que establece el artículo 102 de esta Constitución, así como no haber ocupado el cargo de Procurador General de la República.

Transitorio

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

Suscribe,



Dip. Omar Ortega Álvarez

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de Septiembre de 2017



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

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

Mesa Directiva

Diputados: Jorge Carlos Ramírez Marín, presidente; vicepresidentes, Martha Hilda González Calderón, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Arturo Santana Alfaro, PRD; María Ávila Serna, PVEM; secretarios, Marco Antonio Aguilar Yunes, 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/>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Gaceta Parlamentaria

Año XX

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 12 de septiembre de 2017

Número 4864-XIV

CONTENIDO

Iniciativas

Que reforma el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, a cargo del diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Anexo XIV

Martes 12 de septiembre

159
S 10

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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.

Diputado Clemente Castañeda Hoefflich, coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de esta Asamblea, la siguiente Iniciativa por la que se reforma el artículo décimo sexto 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, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, fue aprobada por todas las fuerzas políticas del Congreso de la Unión, ya que responde a las necesidades y exigencias planteadas por la sociedad mexicana.

La votación en la Cámara de Senadores obtuvo ciento seis votos a favor, quince en contra y una abstención; en la Cámara de Diputados, cuatrocientos nueve votos a favor, sesenta y nueve en contra y tres abstenciones, realizadas las modificaciones pertinentes a la Minuta, obtuvo en el Senado noventa y nueve votos a favor, once en contra y dos abstenciones; para finalmente ser aprobada por la mayoría de los congresos locales.

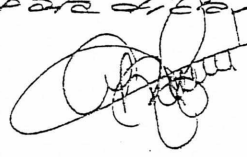
Como expresión política del país incide directamente en el poder ciudadano, obliga a las autoridades a rendir cuentas, al tiempo que fortalece a las instituciones encargadas de la organización de elecciones, de la impartición de justicia electoral y de la persecución de delitos.

La reforma establece nuevas disposiciones constitucionales, entre ellas la transformación de la Procuraduría en una Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, de la que, como órganos secundarios constitucionales, se desprenderán, al menos, las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.

El régimen transitorio prevé que la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo se verificará en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que el Congreso de la Unión expida para dicho efecto, y siempre que el propio Congreso haga la Declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Así mismo, dispone que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, no requiere someterse al procedimiento de designación previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

Turnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. Septiembre 12 del 2017



A raíz de la ratificación por parte del Senado de la República de Raúl Cervantes Andrade como nuevo Procurador General se hicieron públicos diferentes señalamientos de miembros de las organizaciones civiles, académicos, cámaras empresariales, así como del propio Procurador, que advierten que el transitorio décimo sexto de la reforma constitucional que establece el pase de Procurador a Fiscal en forma automática, distorsiona el objeto de la reforma y merma los esfuerzos de todas las fuerzas políticas que participaron en ella.

En consecuencia, el 28 de noviembre de 2016, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos presentó Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, con la finalidad de modificar el régimen de designación del Procurador General de la República a primer Fiscal General de la República.

De acuerdo con la propia propuesta del Ejecutivo Federal, corresponderá al Senado de la República iniciar el procedimiento para el nombramiento del nuevo Fiscal conforme al procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 Constitucional, previendo que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria de autonomía constitucional, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado de la República designe al Fiscal General de la República y, adicionalmente, que el Procurador de que se trate podrá ser considerado para participar en el proceso de designación.

Al día de hoy, volvemos a escuchar señalamientos de la sociedad civil, líderes de opinión y organizaciones civiles que exigen la transición hacia una Fiscalía independiente, por lo que se vuelve imperioso eliminar el "pase automático" del titular de la Procuraduría General de la República antes señalado.

Los Diputados Federales que suscriben la presente iniciativa, somos conscientes del esfuerzo realizado por todos los actores políticos para llevar a cabo la reforma en materia política electoral de 2014, y nos unimos a la sociedad civil en su reclamo por una democracia real, reconociendo con ello el ánimo del Presidente de la República plasmado en su iniciativa de noviembre de 2016.

Estamos convencidos que la única forma de fortalecer nuestra democracia es asegurar que la nueva Fiscalía General de la República cuente con un titular que sea electo a través del procedimiento previsto en el artículo 102 de nuestra constitución, que garantice el principio de parlamento abierto y responda objetivamente al mérito.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto:

<p>DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL.</p>	<p>INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO 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.</p>
<p>Décimo Sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.</p>	<p>....</p>
	<p>Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.</p> <p>El procedimiento de designación del Fiscal General de la República deberá realizarse bajo el principio de parlamento abierto y su nombramiento el deberá responder objetivamente al mérito.</p>
<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.</p>	<p>El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República. Quien haya ocupado la titularidad de la Procuraduría General de la República o la titularidad de alguna dependencia de la Administración Pública centralizada o paraestatal, durante los cuatro años anteriores al proceso de designación, no podrá participar en el mismo.</p>

ÚNICO.- Se REFORMA el Artículo Décimo Sexto 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

DÉCIMO SEXTO.- ...

Una vez realizada la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República. Si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria.

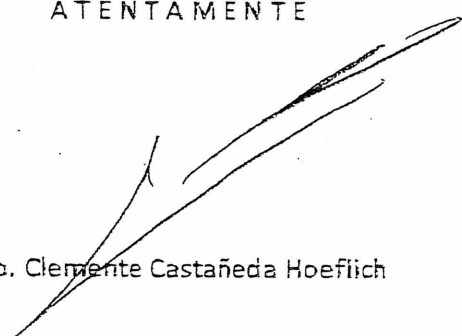
El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el primer párrafo de este artículo, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República. Quien haya ocupado la titularidad de la Procuraduría General de la República o la titularidad de alguna dependencia de la Administración Pública centralizada o paraestatal, durante los cuatro años anteriores al proceso de designación, no podrá participar en el mismo.

TRANSITORIO

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

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 11 de septiembre de 2017.

ATENTAMENTE



Dip. Clemente Castañeda Hoeflich

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

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

Mesa Directiva

Diputados: Jorge Carlos Ramírez Marín, presidente; vicepresidentes, Martha Hilda González Calderón, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Arturo Santana Alfaro, PRD; María Ávila Serna, PVEM; secretarios, Marco Antonio Aguilar Yunes, 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 Saldivar, 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 Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 40. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ Y NORMA XÓCHITL HERNÁNDEZ COLÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Las suscritas, diputadas Araceli Damián González y Norma Xóchitl Hernández Colín, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 40. y se reforma el 73, fracción XXIX-D, de la Ley Fundamental, para crear el derecho al ingreso ciudadano universal, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La situación crítica a la que se enfrenta quien no pueden obtener un empleo formal, seguro y estable, así como las tendencias de largo plazo, en las que se observa un aumento acelerado de la robotización de los procesos productivos, han elevado el porcentaje de la población que trabaja en el sector informal o que no tiene empleo. Lo anterior se conjuga con la falta de dinamismo económico en el país, con el subsecuente desempleo, subempleo y una incapacidad para reducir la pobreza, lo que sugieren que la política económica y social que se aplica actualmente es insuficiente para resolver estos problemas.

Es por ello necesario proponer una nueva política social basada en los principios de la justicia social y la dignidad humana, que a través de la redistribución del ingreso reconozca y desarrolle el derecho específico que tiene toda persona a la existencia y a un nivel de vida adecuado para su bienestar. La presente iniciativa propone incorporar en nuestra legislación el derecho al Ingreso Ciudadano Universal, lo cual obedece al mandato constitucional del Art. 1º, referente a la obligación de toda autoridad de interpretar los derechos humanos, para favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, y bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La implementación del Ingreso Ciudadano Universal no sólo busca garantizar - a través de un mecanismo institucional- al conjunto de la ciudadanía la existencia material básica, sino también pretende lograr una estabilidad macroeconómica, manteniendo la demanda de bienes y servicios aún en tiempos de crisis.

El Ingreso Ciudadano, asimismo, contribuirá a reducir las brechas relativas de las desigualdad económica y social, y permitirá el acceso a los mercados de trabajo, puesto que el Ingreso Ciudadano será motor para promover la inversión productiva, mediante el desarrollo de las capacidades de las personas. Finalmente, el Ingreso Ciudadano estimulará los mercados de bienes y servicios de producción local.

1. La necesidad del Ingreso Ciudadano Universal en el contexto de crisis actual

El ajuste estructural neoliberal, llevado a cabo desde hace más de tres décadas, ha significado un retroceso sistemático de las instituciones (de por sí incompletas) de bienestar social: progresivamente se fue abandonando la aspiración a la justicia e igualdad social como ejes rectores de la política, y fueron reemplazadas por el discurso oficial de “alivio a la pobreza”. Más de tres décadas en donde progresivamente se ha abandonado la aspiración a la justicia e igualdad social, como el gran objetivo de la política social, y se reemplazó por la del combate a la pobreza. En este proceso se dejó de hablar de la redistribución del ingreso y se construyó un nuevo discurso oficial de alivio a la pobreza extrema. Más de tres décadas en donde ni la extrema riqueza ni la profunda desigualdad fueron vistas como problemas sociales, sino sólo como consecuencia natural de la nueva inserción de México en el mercado mundial.¹ Más de tres décadas después donde encontramos que el modelo ha fracasado por partida doble: nuestro país no sólo tiene bajísimas tasas de crecimiento económico, sino que ese poco crecimiento es además excluyente.²

Pero el problema no es exclusivo de nuestro país. Estamos frente a una crisis global, originada en el centro mismo de las potencias capitalistas y que revela las contradicciones profundas y la inviabilidad de un régimen de acumulación basado en la desvalorización de la fuerza de trabajo, la precarización laboral, la concentración inmensa de la riqueza, la mercantilización de la naturaleza y de todas las relaciones sociales. No se trata de problemas coyunturales, sino de la emergencia de problemas estructurales del modo de organización de las sociedades contemporáneas que hace tiempo vienen manifestándose y que previsiblemente continuarán por largo tiempo, aún con cortos periodos de recuperación del crecimiento económico.³

Esta aguda contradicción ha sido percibida al interior del sistema, sobresaliendo la contribución realizada por el economista Robert Theobald,⁴ uno de los precursores de la discusión del *ingreso ciudadano*. De acuerdo con el autor, el permanente influjo de la transformación tecnológica impedirá dar empleo a todos los que lo solicitan, lo que llevará a la necesidad de encarar algunas transformaciones fundamentales del actual sistema socioeconómico que funciona satisfactoriamente sólo cuando la abrumadora mayoría de los que buscan empleo pueden hallarlo. De esta manera, un sueldo asegurado conseguiría la garantía absoluta a la subsistencia abundante como el método más apropiado para impedir nuevos deterioros de la justicia social y la libertad individual.⁵ A lo que Fromm añade, que por primera vez podría liberar al individuo de la amenaza del hambre, lo haría auténticamente libre e independiente de las amenazas de carácter económico: las personas aprenderían a no temer, puesto que ya no necesitarían tener miedo al hambre.⁶

Asegurar una renta básica no sólo daría a la libertad el carácter de una realidad antes que de un lema, sino que también afirmaría un principio profundamente arraigado en la tradición humanista de Occidente: ¡El derecho de vivir del hombre es absoluto! Este derecho de vivir, de tener alimentos, abrigo, atención médica, educación, etcétera, es un derecho humano intrínseco que no puede ser limitado por ninguna condición, y ni siquiera por la idea de que el individuo debe ser socialmente útil.⁷

Bajo esta perspectiva, a continuación se abordarán los elementos que caracterizan la crisis económica y social por la que atravesamos -la precarización laboral y la pérdida del valor adquisitivo del salario, la falta de dinamismo económico del país y la pobreza rampante -,

la insuficiencia de la política social para hacerle frente a la crisis, y la propuesta de incluir el Ingreso Ciudadano Universal como elemento central de la política social para confrontar la crisis y las implicaciones de incluirlo como derecho en la Constitución mexicana.

Automatización del trabajo y reducción de las fuentes de empleo

Abraham Maslow, autor de la teoría de la jerarquía de necesidades, señala que la experiencia puede revalorar las necesidades más prepotentes (las fisiológicas): “Un hombre que ha renunciado a su trabajo por conservar el respeto a sí mismo, y que pasa hambre por seis meses, puede estar dispuesto a volver a su trabajo aun al precio de perder su auto-respeto”. En las actuales circunstancias esto incluye verse obligado a participar en actividades delictivas. A pesar del carácter monótono del trabajo y de las humillaciones que le imponen, el asalariado no puede renunciar a su trabajo porque está dominado por el *látigo del hambre*. La maldición que Jehová impone a los seres humanos expulsados del paraíso: “ganarás el pan con el sudor de tu frente” simboliza el mundo de la escasez en el que siempre ha vivido el ser humano.⁸

Las condiciones para superar esta maldición están dadas desde hace casi medio siglo. En *La civilización en la encrucijada* (1972), Radovan Richta afirmó que la automatización elimina completamente las actividades del hombre en la producción directa y la traslada a las etapas preproductivas: a la preparación tecnológica, la investigación, la ciencia, la preparación del hombre. De ese modo, la automatización hace posible eliminar el arduo trabajo físico, la gran esperanza de superar la alienación y recuperar el carácter creativo de la actividad humana, que movilice todas sus fuerzas a la expansión de sus capacidades; la superación del trabajo, donde la necesidad externa cede su lugar a la necesidad interna del hombre, dando lugar a la desaparición de la contradicción abstracta del trabajo y el placer, entre el trabajo y el tiempo libre, donde la actividad humana se confunde con la vida.⁹

Pero esta esperanza parece no alcanzarse en el capitalismo. El sistema salarial se comprime al extremo con la automatización porque los robots no perciben salarios ni necesitan consumir. El desempleo se generaliza y, como consecuencia, no hay suficientes compradores a quien vender los bienes producidos. El desarrollo de las fuerzas productivas compatible con el capitalismo, parece llegar a su fin: la realidad ha echado abajo el mito de que la inversión económica genera empleo de calidad y garantiza la integración económica y social de toda la ciudadanía.

En México, en la era neoliberal, las condiciones del empleo se han deteriorado, la flexibilidad laboral ha alcanzado niveles nunca antes vistos y, por tanto, los hogares se enfrentan a una mayor vulnerabilidad ante las crisis económicas, situación que la crisis actual ha tendido a profundizar.¹⁰ El problema del desempleo, que es uno de los más graves al involucrar la subsistencia de los seres humanos, en países como el nuestro adquiere dimensiones inusitadas al no existir la menor protección para quienes pierden sus empleos. Frente a la situación actual no se puede condenar a las personas a no comer¹¹ o sobrevivir en la miseria.

Al problema de la precarización del empleo, se le suma la pérdida del valor adquisitivo del salario. En las últimas tres décadas, la política de aumento al salario mínimo en México ha

actuado como parte de una estrategia de contención inflacionaria. La estrategia ha surtido efecto: con más de tres décadas con esta política el poder adquisitivo del salario mínimo ha disminuido drásticamente. El nivel actual de dicho salario en México se encuentra por debajo de la línea de bienestar o de pobreza, es por ello que un mexicano que trabaja una jornada completa y que percibe el salario mínimo sigue siendo pobre. Si con ese ingreso ha de mantener a un miembro más de su familia se les considera a ambos pobres extremos.¹² Lo anterior es contrario al principio constitucional que establece que: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.¹³

Todas las estimaciones en la materia registran una caída permanente de los ingresos reales de la población.¹⁴ De acuerdo con Ornelas (2015),¹⁵ de 1987 a la fecha, los salarios mínimos perdieron del 79% de su valor adquisitivo. Además, tenemos actualmente un déficit de empleo formal de 34 millones de plazas, mientras que el 60% de la población ocupada labora en la economía informal, sin seguridad social, horarios establecidos ni garantía en sus ingresos. Adicionalmente, ocho millones de personas no encuentran trabajo; en su mayoría, jóvenes con estudios universitarios, problemática que agudiza el fenómeno de los llamados *ninis*.¹⁶

El contexto actual nos confirma que el trabajo asalariado por su insuficiencia, precarización y desmantelamiento de las negociaciones colectivas no puede continuar siendo el criterio ordenador del sistema económico y social, el principal mecanismo de inclusión y pertenencia social, ni puede asegurar ser la única fuente de ingresos ni de acceso a los derechos sociales y al bienestar social.¹⁷

Falta de dinamismo económico del país

El periodo comprendido entre 1960 y 1980 constituye la última etapa del “milagro económico” mexicano, iniciado en el segundo lustro de los años treinta. Entre 1960 y 1970 el Producto Interno Bruto (PIB) creció 6.5% anual, siendo la electricidad, las manufacturas y la construcción los sectores más dinámicos, con tasas superiores a 8%. De 1970 a 1980 el crecimiento subió ligeramente, a 6.6%, siendo las ramas de transporte, electricidad, minería, manufacturas y construcción las que alcanzaron magnitudes superiores.¹⁸

Desde 1982, y como consecuencia de la crisis de la deuda, el gobierno abandonó la agenda de desarrollo bajo el argumento de restablecer la estabilidad macroeconómica. Para ello se impulsaron reformas estructurales que promovieron las exportaciones no petroleras y la inversión privada como motores de expansión económica. Se realizó una radical apertura externa mediante tratados comerciales y se inició el retiro del Estado de la esfera económica. A partir de la implementación de las reformas de ajuste neoliberal, el país se ha caracterizado por la falta de dinamismo económico, la volatilidad financiera elevada y una casi permanente recesión provocada por la búsqueda a ultranza del equilibrio fiscal y de las estabilidades cambiarias y de precios, y la implementación de políticas pro-cíclicas. En efecto los años ochenta se denominan la “década perdida”, pues en 1982 estalló una profunda recesión económica que se extendió hasta 1988, periodo en que el PIB decreció – 0.01% anual. Los sectores más afectados fueron la construcción, el comercio y la

extracción, que constituyen verdaderos termómetros de la actividad económica. Entre 1988 y 1994 se logró una relativa recuperación al aumentar el PIB 3.9% anual, pero los desequilibrios en la balanza de pagos y la crisis de la deuda pública desembocaron en el crac de fines de 1994 y en 1995, el PIB llegó a -6.2% y la rama de la construcción se derrumbó -23.5%, el comercio -15.5%, y el transporte y las manufacturas -4.9%. Finalmente, entre 1994 y 1998 se logró una recuperación moderada y el PIB creció 2.5% (5.6% de 1995 a 1998, debido a la gran caída de 1995). Las manufacturas y el transporte fueron las ramas más dinámicas, ambas ligadas a la gran expansión de la industria exportadora que ocasionó la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC-AN).¹⁹

El cambio estructural hizo de México un notable exportador de manufacturas en el mundo, pero con poco valor agregado localmente y con alta dependencia de insumos externos, debido a que se rompieron las cadenas productivas internas, lo que dio insuficiente impulso al PIB. En efecto el alza del PIB en el país es de las más bajas en América Latina para los años comprendidos entre 2000 y 2014. La pérdida de impulso en el crecimiento, las crisis frecuentes y la transformación tecnológica provoca en la que aun cuando haya más inversión productiva, esta no podrá crear los empleos requeridos. Lo anterior aunado a la aguda concentración del ingreso, inversión pública baja, apreciación cambiaria y restricción crediticia. Tenemos así una economía poco dinámica, muy alejada de insertarse en una senda sostenida de crecimiento más elevado, más igualitario y con reducción de la pobreza.²⁰

Pobreza y política social focalizada fallida

La pobreza es la manifestación más contundente de violación de derechos socioeconómicos y culturales.²¹ Es un fenómeno mundial que no sólo existe en los países menos desarrollados, sino que es inherente a la forma en que funciona el sistema capitalista, siendo su causa principal la desigual distribución del ingreso. En ese sentido, la pobreza de grandes masas de la población va a seguir existiendo a menos que se tomen medidas contundentes para hacerle frente y erradicarla.²² Pero la pobreza no sólo implica privación y carencia material. Es también dependencia del arbitrio y la codicia de otros, quiebra de la autoestima, aislamiento y encapsulación social de quien la padece.²³

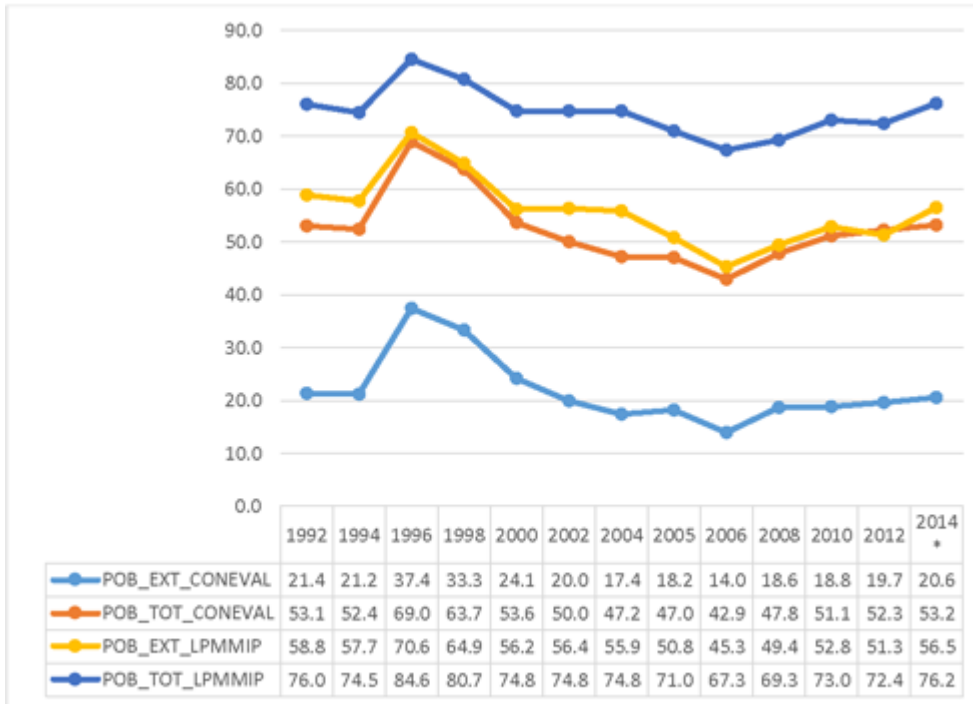
Esas grandes desproporciones en la riqueza, frente a una pobreza generalizada, el hambre conviviendo geográficamente con la más insultante opulencia, todo ello provoca falta de libertad para la inmensa mayoría. Igualdad y libertad no son dos variables a elegir, si más de una menos de otra y viceversa. Las grandes desigualdades crean un problema profundo de libertad para la gran mayoría. El que no tiene la existencia material garantizada debe pedir permiso a otro para poder vivir. ¿Qué libertad tiene el trabajador que no sabe si el mes próximo, quizás la semana próxima, seguirá teniendo aquel puesto de trabajo que le proporciona el sustento diario? ¿Qué libertad tiene la mujer materialmente dependiente del marido o la pareja, que la maltrata, la domina y, a veces, llega a asesinarla? ¿Qué libertad tiene el desempleado que vive marcado con el estigma de la caridad, si vive en un país pobre y tiene algo de suerte?²⁴

En México, la pobreza por ingreso medida incluso en los términos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) alcanza a más de la mitad de la población del país, y lejos de disminuir, en fechas recientes aumentó.²⁵ Pese a presupuestos millonarios que se han gastado para combatir la pobreza a través del hoy denominado Prospera (originalmente Progresá y luego Oportunidades, de aquí en adelante le llamaremos POP), los resultados de las políticas y programas son insuficientes. La gráfica 1 muestra que la pobreza en 2014 se ubica en los mismos niveles que 1992. La gráfica incluye cuatro series de pobreza por ingresos; dos estimadas por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza y, posteriormente, por el Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social), y las otras dos corresponden al componente de ingresos del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).²⁶

Las cifras oficiales, del Coneval, subestiman el verdadero reto al que se enfrenta la sociedad mexicana. Lo anterior, debido a que el monto de pobreza por ingresos del Coneval se basa en líneas de pobreza evidentemente insuficientes. Como han mostrado Boltvinik y Damián (2003), la línea de pobreza (LP) extrema del Comité/Coneval (de \$868 y \$1614 pesos por persona al mes, en el medio rural y urbano, respectivamente, en 2014) no cubre siquiera la necesidad de alimentación. Con ese ingreso las personas sólo podrían comprar alimentos crudos y tendrían que comerlos con las manos, en el suelo, desnudos y viviendo en la calle. Además, la LP que identifica al total de pobres (\$1,242.61 y \$2,542.13 por persona al mes en lo rural y urbano, respectivamente, en 2014) sólo permitiría cubrir la necesidad alimentaria.²⁷ En cambio, las LPs utilizadas en el MMIP incorporan criterios objetivos para la determinación de umbrales y que permiten una satisfacción digna, aunque austera, de las necesidades humanas. De esta forma, la LP_MMIP rural en 2014 (de \$2,687 pesos por persona al mes) fue superior incluso a la urbana del Coneval, mientras la urbana del MMIP se situó en \$3,057. El Coneval, igual que el Comité, definió LPs indudablemente precarias que no reflejan la realidad en la materia en nuestro país, por lo que, en lo que sigue sólo nos referiremos a los datos de la LP_MMIP, aunque, como se ve en la gráfica 1, las series presentan similar tendencia a largo plazo.

Gráfica 1. México: Pobreza de ingresos según la LP_MMIP y datos oficiales 1992-2014.

Nulo efecto del Oportunidades-Prospera en la reducción de la pobreza



*De 1992 a 2012 la pobreza extrema del CONVEVAL se refiere a la estimada con la LP “alimentaria” y la pobreza total con la LP de “patrimonio”, 2014 se refiere al dato del Coneval con la LP de “bienestar mínimo” (pobreza extrema) y de “bienestar” (pobreza por ingreso total), debido a que a partir de este año el organismo dejó de publicar información con la serie anterior, cabe aclarar que los niveles de pobreza en ambas series son casi idénticos entre 2008 y 2012, por lo que la tendencia observada en la gráfica no se altera.

Fuente: Para elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social y, para el MMIP, con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

De esta forma, en 2014, la pobreza total por ingresos (LP_MMIP) era casi idéntica a la de 1992, (alrededor de 76% de la población), mientras que la pobreza extrema era ligeramente menor (56.5% frente a 58.8%). Nótese que la pobreza extrema del MMIP y la total oficial del Coneval se ubican en niveles muy similares y tienen tendencias casi idénticas. Esto significa que la condición de vida de los hogares pobres no mejoró, a pesar del multimillonario gasto en el POP realizado a lo largo de sus 20 años de vida.

México se encuentra entre las naciones de mayores niveles de pobreza y desigualdad. Las políticas convencionales de “desarrollo social” y “superación de la pobreza”, como las del POP han sido incapaces de revertir las enormes disparidades de distribución del ingreso entre familias, estratos sociales y regiones.²⁸ El POP entró en funcionamiento en 1997, con una cobertura de 300 mil familias, y para 2001 ya lo recibían 3.2 millones. En la actualidad, según cifras oficiales, cubre a 6 millones de familias, que equivale aproximadamente a 30 millones de personas, una cuarta parte de la población nacional. Si bien el programa

permitió reducir, hasta cierto grado, la intensidad de la pobreza de los hogares beneficiados, muy pocos dejaron de ser pobres, por lo cual los porcentajes de ésta no se redujeron.

Las políticas de transferencias monetarias focalizadas, como las que se otorgan a través del POP, exigen condicionalidades cuyo cumplimiento es penalizado con la pérdida del beneficio y representan un gasto social muy bajo,²⁹ en un sistema fiscal profundamente regresivo.³⁰ La efectividad de estos programas asistenciales ha sido puesta en duda, no sólo en México, sino en muchas otras partes del orbe, ya que aun cuando puedan generar impactos coyunturales positivos sobre los ingresos de las familias pobres, no tienen capacidad para subsanar las carencias y necesidades de los grupos más vulnerables de manera permanente, entre otras causas por la constante oscilación de los ingresos.³¹

Desde hace varios años diversos estudios y las propias evaluaciones del POP han señalado su fracaso³² y, a pesar de ello este programa sigue siendo la principal herramienta de combate a la pobreza del gobierno federal. La incapacidad del programa en materia de superación de la pobreza ha sido también señalada recientemente por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su Informe de la Cuenta Pública de 2015, que incluye una evaluación del desempeño del Prospera desde 1998. En ésta, la ASF afirma que “el monto de los apoyos no fue suficiente para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria, ya que una familia podría adquirirla sólo para uno de sus integrantes en el ámbito rural, y sólo después de 2010; [además de que] en 2015, 43.6% de las familias beneficiarias, aun con el apoyo de Prospera y el ingreso promedio de la familia, no disponían de un ingreso suficiente para acceder a la canasta básica alimentaria”.³³ Es difícil lograr resultados en la pobreza cuando el monto promedio de las transferencias es de sólo \$824 pesos al mes por hogar, que se traducen en \$174.6 por persona al mes, en 2014, al considerar el tamaño promedio de los hogares beneficiarios (4.7). Compárese esta cifra con la propia LP de “bienestar mínimo” (considera sólo alimentos crudos) del Coneval, de \$868.25 por persona al mes en el medio rural y de \$1,242.61 en el urbano, respectivamente.

Lo que hacen programas como el Prospera, además, es seleccionar beneficiarios alimentado una costosa burocracia dedicada a clasificar (discriminar) a los potenciales beneficiarios que “merecen” o no su asistencia y a evaluar permanentemente su nivel y condiciones de vida, hasta entrometerse en la propia vida privada. Por otra parte, no permiten que las personas salgan de la pobreza, aminorando la intensidad de éstas. A esto se suma la constante degradación para la dignidad y la autonomía de las personas que representa la necesidad de estar probando permanentemente su situación de necesidad para que los burócratas de turno los califiquen como merecedores de asistencia, así como las presiones generadas para cumplir con las condicionalidades asociadas al otorgamiento de las transferencias, cuando se ha demostrado que, se da un mayor avance en educación y salud con un apoyo incondicional del ingreso.³⁴ Estos programas generan típicas situaciones de “trampa de pobreza” porque no buscan que las personas superen el problema sino simplemente administrarlo y tener bajo control político a la población necesitada.³⁵

Cabe destacar que en México se sigue privilegiando la focalización a pesar de que se ha demostrado que la eliminación, o “redireccionamiento” de beneficios de los programas universales mediante técnicas de focalización es totalmente ineficiente para reducir la pobreza,³⁶ si se toman en cuenta para el cálculo de la eficacia de los programas, los daños

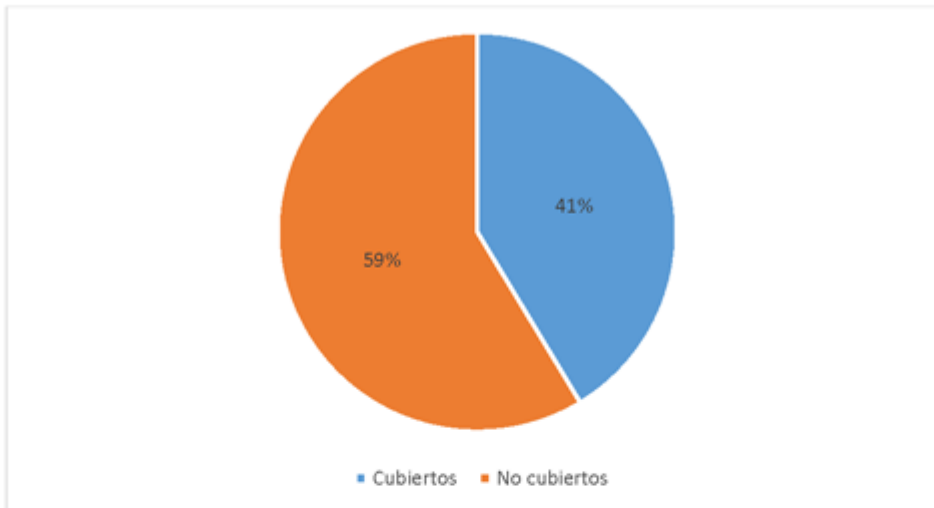
causados por el denominado error de exclusión, es decir, no llegar a los pobres, al tratar de evitar que los no pobres sean incluidos en los programas. Este tema ha sido brillantemente demostrado por Andrea Cornia y Frances Stewart (2002), quienes realizaron una evaluación de programas focalizados en ocho países, incluido México y muestran cómo, al tratar de minimizar el error de inclusión, se maximiza el de exclusión. Por otra parte, en los cálculos de la “eficiencia” de focalización se dejan de lado los costos asociados a la desnutrición y los retrasos en el crecimiento en edad temprana de la población excluida por la focalización, lo que afecta la productividad laboral en la adultez. De acuerdo con Cornia y Stewart el costo de este error de exclusión, que no es incorporado en los estudios costo-beneficio, es aún más grave que el de incluir a toda la población mediante la universalización, en términos no sólo sociales sino económicos, dados los elevados costos de bienestar (enfermedad, dependencia económica, etc.) y eficiencia productiva futura (debida a la baja productividad y constante enfermedad de quienes se quedan fuera de los programas).³⁷

El escaso impacto del POP fue señalado desde la primera evaluación de largo plazo del programa. En la evaluación cuantitativa sobre el impacto en empleo, salarios y movilidad social, 2008, Rodríguez y Freije señalan que “Los jóvenes encuestados en localidades beneficiarias de Oportunidades se encuentran en una posición menos favorable que sus similares en zonas rurales en general”, además de que “en términos de mejora de hijos respecto de los padres no se encuentra que haya algún efecto importante.³⁸ Mientras que Parker y Behrman, en esa misma evaluación plantean que en términos de logros educativos encontraron sólo un impacto significativo (del 5%) en habilidades de escritura para niñas de 17 a 21 años y en matemáticas del 5.4%, siendo estos “logros educativos” desalentadores. Mancera et al., por su parte, analizaron resultados de pruebas educativas de conocimientos y habilidades que muestran que los beneficiarios del POP tienen más bajo nivel de logros que los no beneficiarios en escuelas similares, que más de 30 por ciento de los beneficiarios de primaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y 55 por ciento de los beneficiarios egresados de la tele-secundaria carecen de habilidades lingüísticas básicas y de comprensión de lectura.³⁹

Como se aprecia en las gráficas siguientes, la ineffectividad de los programas condicionados como el POP, se deben a enormes errores de exclusión e inclusión. En la gráfica 2, observamos que, a pesar de ser un programa “focalizado”, 59% de los hogares pobres extremos no reciben el POP, además de que 52% de quienes lo reciben no son pobres extremos, e incluso, 20% ni siquiera son pobres según cifras oficiales (véase gráfica 3).

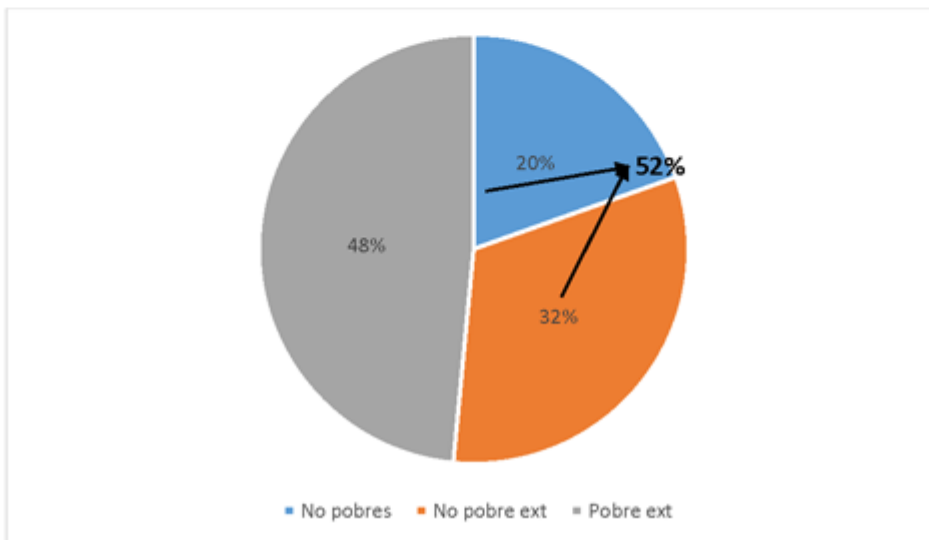
Gráfica 2. Pobres extremos (% de hogares), según cobertura del POP, 2014

Gráfica 1. Pobres extremos (% de hogares), según cobertura del POP, 2014



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 2. Hogares beneficiarios del POP, según su condición de pobreza extrema, 2014



Fuente: Elaboración propia

Los beneficios universales son a la larga más justos que los programas focalizados. Veamos lo que al respecto dicen Cornia y Stewart: “Los programas universales bien diseñados son preferibles comparados con los subsidios focalizados, desde el punto de vista de llevar recursos a los necesitados de manera sostenida, aun cuando una parte significativa de los beneficios de los subsidios generales llegan a quienes están por encima de la línea de la pobreza, sin excepción son más progresivos que la distribución original del ingreso y otorgan beneficios reales a los pobres. Además, *los beneficios recibidos por quienes no los merecen pueden ser recuperados fácilmente mediante una tributación progresiva*”

adicional.” Esto se podría lograr con tasas del IVA (Impuesto al Valor Agregado) más altas para los bienes de lujo, algo similar a lo aprobado por el Congreso de la Unión a finales del 2001. De esta manera, aunque los no pobres, e incluso los ricos reciban un beneficio, el fisco lo puede recuperar con las tasas altas por sus consumos suntuarios, o mayores impuestos a los sectores de la parte alta del ingreso. Lo que importa es el balance de la recaudación tributaria en su conjunto.

De esta forma, las nuevas políticas sociales tienen que partir de dos grandes principios: su carácter garantista y su carácter redistributivo. Ya no políticas de oportunidades, sino de derechos, de garantías sociales. Ya no sólo políticas asistenciales, paliativas o compensatorias, sino redistributivas.⁴⁰ Cada vez es más imprescindible que el acceso a los derechos sociales deje de operar por estatus diferenciados para transformarse en derechos de ciudadanía, en derechos de las personas por el mero hecho de existir. Esto es, que dejen de ser derechos intermediados, segmentados, condicionados y recortados, por la volátil, transitoria y desigual posición de cada persona en el cada vez más precario mercado laboral. El derecho a la vida digna es la síntesis de los derechos políticos, económicos y sociales.⁴¹

El Ingreso Ciudadano Universal como elemento central de la política social

Académicos de diversos países y en distintos escenarios han señalado que la desigual distribución del ingreso (como principal causa de la pobreza), puede ser corregida mediante una política de redistribución emprendida desde el Estado, que tenga como sustento al Ingreso Ciudadano o Renta Básica. Se trata de un ingreso monetario pagado por el Estado a cada miembro de la sociedad, sin que medie condición alguna para su otorgamiento,⁴² universal e integrado en un sistema tributario progresivo, como base para la reorganización estructural de las políticas públicas.⁴³ Al elevar el ingreso como un derecho, su otorgamiento se regiría por los principios de los derechos humanos, que al plantearse como universales, sus titulares son todas las personas, sin ningún tipo de discriminación⁴⁴ y en ese sentido permitiría avanzar hacia la construcción de un Estado Social de Derechos en México, insertando el Ingreso Ciudadano como un nuevo derecho social y un nuevo derecho ciudadano.

La necesidad de esta política social deriva de la incapacidad del mercado de generar los mecanismos para que todos tengamos acceso a bienes y servicios básicos; de esta manera se plantea que las políticas sociales requieren sopesarse en la construcción de autonomía de las personas, de las familias y de las comunidades: los problemas de la desigualdad no sólo son problemas de distribución de recursos, sino también problemas de distribución de poder. La desigualdad y la pobreza tienen también una raíz política, así la propuesta del Ingreso Ciudadano nos permitiría avanzar hacia una mayor autonomía y mayor inclusión social.⁴⁵ En este contexto, el derecho universal a un ingreso digno se concibe como un mecanismo que garantice el derecho social a la existencia autónoma; sería pues un “complemento, pero no dependiente, de la eventual vinculación al mercado laboral remunerado o de otras prestaciones sociales de las que se pueda disfrutar.”⁴⁶ Las limitantes actuales para instrumentar una política que garantice un ingreso digno, nos obligan a proponer, como veremos más adelante, un Ingreso Ciudadano que garantice, en un inicio, el acceso a la alimentación, para que, una vez logrado, se establezca un beneficio más amplio.

Pero el debate sobre el Ingreso Ciudadano o Renta Básica ha trascendido la esfera académica ubicándose ahora en el plano institucional. En este sentido se han presentado iniciativas legislativas tendientes a garantizar un ingreso ciudadano, tanto en la Cámara de Diputados,⁴⁷ como en la Cámara de Senadores, sin embargo, mantienen la idea de establecer una política focalizada, centrada en apoyos en momentos de desempleo o a la pobreza extrema, y con montos muy bajos que distan de cubrir alguna necesidad humana (la mitad del salario mínimo, por ejemplo).⁴⁸

Asimismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), ha señalado en varias oportunidades la necesidad de iniciar la discusión sobre el tema del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica. En el documento “Evaluación Estratégica de Protección Social en México”, propone considerar la política del Ingreso Mínimo, para atacar la insuficiencia crónica y contingente de los activos de los ciudadanos, como uno de los pilares de un sistema de protección social efectivo e integral:

“El derecho a un ingreso mínimo es independiente de las causas de la insuficiencia de ingresos. Si estas causas son crónicas o contingentes, es importante para las políticas específicas que se apliquen, pero no para el objetivo final de estas políticas, ni para su fundamentación ética.”⁴⁹

Vale recalcar que, lo propuesto por Coneval también implica focalización, en tanto que sólo considera a población con insuficiencia de ingresos, aun así considera que pueden otorgarse transferencias universales, por tener la ventaja de que no requieren aplicar criterios de identificación, no implican los desincentivos económicos de las transferencias condicionadas al ingreso, y aseguran en principio la inclusión de toda la población, independientemente de sus características. Una reasignación de los recursos públicos en forma universal aumentaría de modo significativo su progresividad e impacto en la población con insuficiencia de recursos.⁵⁰

De la misma manera, en el “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014”, el Coneval pidió atención especial por parte del Ejecutivo, estados y municipios en lo siguiente:

“Analizar diferentes opciones para garantizar un piso mínimo de ingreso a la población que disminuya o prevenga su vulnerabilidad. Al menos, deberían discutirse las siguientes: (...)

Renta básica ciudadana. Transferencia monetaria a toda la población como estrategia de no exclusión a la población pobre”.⁵¹

También requirió atención especial del Ejecutivo Federal y del H. Congreso de la Unión para:

“... Analizar la alternativa de otorgar una renta básica ciudadana solidaria universal como un elemento central de protección social ... El monto podría ligarse al incremento de la canasta alimentaria y sustituiría a varios programas sociales que no han demostrado tener resultados. Este instrumento sería un derecho individual (en vez de familiar, como

sucede ahora con el Prospera), en vez de un instrumento capturado por líderes políticos.”**52**

En varios países en el mundo se ha discutido o se está discutiendo la necesidad de reconocer el derecho a la renta básica, ingreso ciudadano o renta de ciudadanía, señalamos aquí los más importantes.

El Estado de Alaska fue la experiencia pionera en el mundo. En 1976 se instituyó un fondo (el *Alaska Permanent Fund*) con 50% de los impuestos de la explotación del petróleo y de las riquezas nacionales de Alaska.**53** Estos fondos se redistribuyen anualmente para toda la población a través de una renta básica que se otorga a cada persona que tenga viviendo como mínimo seis meses en el Estado. Su valor corresponde a una parte del rendimiento medio del fondo durante los últimos cinco años (por ejemplo, para 2015 tuvo un valor de 2,072.00 dólares anuales per cápita).**54**

En América Latina, Brasil promulgó la Ley No. 10 835, por iniciativa del Senador Eduardo Suplicy, que crea el Ingreso Básico Ciudadano para todos los brasileños y residentes legales de más de cinco años en el país. La Ley entró en vigor a partir del 2005 de manera gradual en cooperación con los gobiernos estatales y federal. En los casos de Ciudad de México y Bolivia se constituyó una pensión universal para adultos mayores; en Argentina, la presidencia de Cristina Fernández universalizó las asignaciones familiares por hijo; y en Uruguay se reformularon los programas sociales para atender tanto a adultos mayores como a niños y adolescentes.**55 y 56**

En la India, en el año 2011 se realizaron dos pilotos para estudiar el impacto de proveer un ingreso básico. En ocho aldeas de Madhya Pradesh, cada hombre, mujer y niño recibió un pago mensual inicial de 200 rupias por cada adulto y 100 rupias por cada niño, estos se elevaron posteriormente a 300 y 150 respectivamente. También se operó un esquema similar en una aldea tribal, donde por 12 meses cada adulto recibía 300 rupias al mes y cada niño 150. Otra aldea tribal fue usada como una comparación. Los sorprendentes resultados del ensayo fueron presentados en 2013.**57**

En Sudáfrica, los sindicatos, algunas iglesias y muchas ONG reivindican la introducción de la Renta Básica y, en Namibia, la Coalición del Subsidio de la Renta Básica (dirigido por el Consejo de Iglesias, la Unión Nacional de Trabajadores de Namibia, el Foro de ONG de Namibia, el Consejo Nacional de la Juventud y la Red de Namibia de Organizaciones para el Servicio frente al SIDA) llevaron a cabo un proyecto piloto de dos años (2007-2009) en Otjivero-Omitara, una zona rural de ingresos bajos, donde los 930 habitantes recibieron un pago mensual de 100 dólares namibios cada uno (unos 12,4 dólares estadounidenses). El pago era pequeño, pero los resultados fueron sorprendentes: el número de niños con bajo peso pasó del 42% al 10%; las tasas de abandono escolar se redujeron del 40% a casi el 0%; el número de pequeñas empresas aumentó, al igual que el poder adquisitivo de los habitantes, creando así un mercado para los nuevos productos.**58**

Por su parte Finlandia ultima los preparativos para la primera renta básica universal de 800 euros al mes de la que gozarán todos sus ciudadanos. La Seguridad Social finlandesa ya está desarrollando una prueba piloto de dos años (a partir del mes de enero de 2017) en la

que participan dos mil ciudadanos que recibirán 560 euros cada mes, además de las prestaciones que estuvieran recibiendo. Si finalmente se implanta la renta básica universal, una de las medidas que propone el partido del Gobierno (de centro-derecha), todos los ciudadanos de Finlandia recibirán 800 euros.⁵⁹ El objetivo final es reemplazar todo subsidio pagado por el Estado a través de una renta básica. De aprobarse, será la primera vez que esta medida sea implementada en Europa, en un país con una tasa de desempleo del 10% y tras cuatro años de recesión.⁶⁰

En los Países Bajos, una treintena de municipios llevan a cabo el proyecto piloto de renta básica. La ciudad de Utrecht ha sido la pionera y otras como Tilburg, Wageningen y Groningen también están estudiando la renta básica para sus ciudadanos. El experimento a realizar en Utrecht, una ciudad de 300 mil habitantes, tomará como base a 300 personas, todos ellos beneficiarios de prestaciones por desempleo o de bienestar.⁶¹ En Oakland (EE UU) serán mil familias las que recibirán 2000 dólares mensuales, por iniciativa de *Y Combinator*.⁶² Por su parte Escocia sería el primer país del Reino Unido donde se ponga a prueba un sistema de renta básica universal, a iniciativa de los gobiernos de Fife y Glasgow donde el Partido Nacionalista Escocés, actualmente en el gobierno, aprobó apoyarla en su conferencia de primavera.⁶³

En el 2013, la Comisión Europea aprobó la recolección de firmas de una iniciativa de ciudadanos europeos para el reconocimiento de una renta básica universal. En 2014 se presentó en España una Iniciativa Legislativa Popular por la Renta Básica y se creó la Plataforma por la Renta Básica y la Coordinadora por la Renta Básica. En efecto en ese país existe una «renda garantida de ciudadanía» en el Estatuto de Cataluña, mientras que en otras Comunidades Autónomas aparece como un «salario social» o «Renta Mínima de Inserción». En Alemania comenzó a discutirse desde el ámbito académico, empresarial y organizaciones no gubernamentales la idea de la renta básica universal, para erradicar la pobreza absoluta y promover los ideales de justicia social y libertad.

En Reino Unido, el Partido Verde lleva esta medida en su último programa electoral. Otras zonas europeas han comenzado a realizar ejercicios piloto para la implementación del ingreso básico. En Suiza los ciudadanos han establecido un comité de “iniciativa popular federal para una renta básica incondicional.” Según la argumentación de sus promotores (Sigg, Werner, Straub y Müller), los suizos deberían disfrutar de una “existencia digna” y tener más oportunidades para “participar en la vida pública”.⁶⁴ Cada adulto obtendría unos 2,300 euros al mes y cada niño unos 602 euros. Esta asignación pretende mejorar el bienestar social del país, donde el 7% y el 8% de los ciudadanos vive por debajo del umbral de la pobreza.⁶⁵

Es importante señalar que mientras en otras latitudes se experimenta con nuevas formas para enfrentar la crisis global del sistema, y en particular la crisis económica y social, en nuestro país no se ha realizado ninguna acción para contrarrestar el hecho tangible de la realidad durante tanto tiempo soterrada, más sin embargo padecida por las mayorías: un mercado incapaz de generar los mecanismos para que todos los ciudadanos tengan acceso a bienes y servicios básicos, al trabajo, ingresos, protección social, bienestar, y en general una vida digna; una concentración de los beneficios económicos y sociales del sistema en unos pocos y una gran pobreza. La política social ha fallado en enfrentar estos fenómenos

porque ha estado fundamentada en los “mandamientos” mismos del sistema: la focalización de los subsidios y el gasto público mínimo, dejando a la deriva a grandes contingentes de personas necesitadas.

La pobreza, la precarización del empleo, la desprotección social, la caída permanente de los ingresos está afectando a una proporción importante de la población mexicana.

Estas cifras dan cuenta de la necesidad de plantear una nueva política social basada en los principios de la justicia social y la dignidad humana, requiriendo entonces la redistribución del ingreso como principal medida para enfrentar los problemas de reducción de fuentes de empleo, concentración de la riqueza, pobreza, marginación, lento crecimiento de la economía y mercantilización de las relaciones sociales. La discusión sobre el reconocimiento de un derecho universal al ingreso digno está presente en la esfera académica, política y social mundial como una necesidad apremiante, no sólo de promover la dignidad humana,⁶⁶ sino también de enfrentar las profundas contradicciones del sistema con propuestas fuera del esquema económico cuyo principal criterio ordenador es el empleo.

Fundamentos Jurídicos en el Sistema Internacional de Derecho

El Ingreso Ciudadano Universal permitirá la ampliación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales -DESC, reconocidos en diversos instrumentos internacionales, como aquellos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948,⁶⁷ de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En esta se expresa, en el artículo primero, que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”⁶⁸ y en su artículo 25 que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.”

México también suscribió el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁶⁹ que en su Preámbulo se señala que “estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana”.⁷⁰ Por su parte el artículo 11, párrafo primero, dispone que: “Los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia”. Esta disposición se complementa con la del párrafo siguiente, donde se establece que “deberán adoptarse medidas inmediatas y urgentes para garantizar el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

En esta línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – encargado de dar seguimiento al cumplimiento del Pacto- en su Observación número 12, párrafo 4 establece que “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente a la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos”. De la misma manera postula que: “Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los

planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”.⁷¹

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social,⁷² proclamada en 1969, establece que “el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” para ello se propone lograr varios objetivos, entre ellos el contenido en su artículo 10, inciso b, relativo a “la eliminación del hambre y la malnutrición y la garantía del derecho a una nutrición adecuada”.

Por su parte, la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición⁷³ la cual en sus doce artículos reconoce que todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho a no padecer hambre y malnutrición; destaca que son los gobiernos los que tienen la responsabilidad de garantizar desde la producción hasta la distribución equitativa de los alimentos para la población en general.⁷⁴

Cabe resaltar que, en noviembre de 2007, en el marco del Fórum de las Culturas⁷⁵ que se celebró en la ciudad de Monterrey, se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes.⁷⁶ Esta declaración realizada en el marco del segundo Fórum Universal de las Culturas, cuyo tercer punto de su primer artículo reza: ⁷⁷

El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal que asegura a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad. A tal fin, se reconoce el derecho a un ingreso monetario e incondicional periódico sufragado con reformas fiscales y a cargo de los presupuestos del Estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro residente de la sociedad, independientemente de sus otras fuentes de renta, que sea adecuado para permitirle cubrir sus necesidades básicas. ⁷⁸

El documento *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, es un informe presentado por el Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, sobre el Piso de Protección Social, conformado a iniciativa de la OIT y con la colaboración de la OMS.⁷⁹ Este se realizó en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, que buscaba elaborar una línea de políticas para promover un objetivo muy claro: “**Nadie debería vivir por debajo de un nivel de ingresos determinado**, y todo el mundo debería gozar de acceso a servicios públicos esenciales como el agua y el saneamiento, la salud y la educación”.⁸⁰

El Piso de Protección Social – PPS, se define como un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida. Esta noción implica dos tipos de garantías: que todas las personas deberían gozar de una seguridad básica de los ingresos, suficientes para vivir, asegurada a través de transferencias monetarias (como las que proponemos a través del Ingreso Ciudadano Universal o Renta Básica) o en especie;

como medio para garantizar el acceso universal y asequibilidad a los servicios básicos en los ámbitos de la salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otros.

El Piso de Protección Social y, por tanto, la distribución del ingreso, no son sólo pilares de la paz y la justicia social, sino que también funcionan como estabilizadores automáticos esenciales⁸¹ que ayudan a mitigar las repercusiones de las crisis sobre la población, manteniendo una demanda agregada y permitiendo superar la pobreza y la exclusión social. En razón a lo anterior, incorporar las recomendaciones de política del Piso de Protección Social, a la legislación nacional resulta: 1) Necesario para promover la dignidad humana y la estabilidad macroeconómica; 2) Viable, implementándose de manera escalonada y gradual mediante el engranaje de voluntad política, espacio fiscal e instituciones eficaces; y, 3) Eficaz, para reducir de manera significativa la pobreza y la desigualdad, aceleración y avance en la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el empoderamiento humano y la mejora de las condiciones para los grupos excluidos, especialmente las mujeres.

La distribución del ingreso a través del Ingreso Ciudadano Universal, como ya lo hemos señalado, tiene que ver con el principio fundamental de justicia social y la dignidad humana, con el derecho específico, reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (y por los demás instrumentos internacionales y lineamientos de política que le siguieron), que toda persona tiene a un nivel de vida adecuado para su bienestar. El otorgamiento del Ingreso Ciudadano (como nuevo derecho social y ciudadano) se regiría por los principios de los derechos humanos, cuya titularidad estaría encarnada en toda persona (universalidad); lo que le permitiría a México avanzar hacia la construcción de un Estado Social de Derechos. De acuerdo con el mandato constitucional de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de la materia, hemos presentado los principales fundamentos jurídicos pertenecientes al sistema internacional de derecho, que respaldan la inclusión del derecho al Ingreso Ciudadano Universal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contenidos y alcances del Ingreso Ciudadano Universal (ICU) para México

En la propuesta para México, se contempla la incorporación en la Constitución mexicana del derecho al Ingreso Ciudadano Universal, entendido como el derecho a un ingreso garantizado por el Estado para que todas las personas (desde su nacimiento) alcancen un nivel de vida de austeridad digna.

La iniciativa que presentamos considera que la implementación del ICU será de manera gradual, mediante dos etapas. En la primera se otorgaría una transferencia monetaria a cada persona con base en el Costo de una Canasta Normativa de Alimentos. La primera etapa se llevará a cabo en un lapso de 20 años, y la incorporación de la población a este derecho se hará en cuatro sub-etapas, guiadas por el lugar de residencia (rural-urbana), edad y sexo. Así, se establecerá inicialmente un Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA).

Posteriormente, la iniciativa propone una segunda etapa, en la que se eleve el monto de las transferencias monetarias, tomando como referencia una Canasta Normativa de

Satisfactores Esenciales Completa. La ampliación del beneficio se realizará, igualmente, en un horizonte de 20 años. De tal suerte que, para finales de la década de los cincuenta del presente siglo todas las personas que habiten en México cuenten con el derecho humano a la existencia, garantizado mediante el Ingreso Ciudadano Universal. A continuación, se presenta la estimación del costo que tendría la iniciativa.

Determinación del costo de la primera etapa del Ingreso Ciudadano Universal, basado en el componente alimentario (ICUA).

No contamos con un sistema de cuentas sociales que nos permita, al igual que las cuentas económicas o ambientales, conocer los “costos asociados” al incumplimiento de los derechos sociales y la insatisfacción del crecimiento o las brechas sociales que existen en el campo del bienestar y la marginación social. Pero podríamos empezar a hacer un corte de caja y preguntarnos: ¿cuántos puntos del producto nacional representan la marginación y las nuevas desigualdades, cuántos la disolución social, la violencia y la corrupción asociada a estos fenómenos?; ¿cuántos puntos del producto requieren los aparatos policiales y judiciales del país para mantener las libertades negativas y los mínimos de seguridad requeridos?; ¿cuál es el costo de la precariedad laboral, la economía informal o la migración y la deserción escolar que en los últimos años se le ha visto asociada a ella, o el incumplimiento de los derechos a la salud y seguridad social?⁸²

Desde una perspectiva macroeconómica existen dos puntos principales de reflexión. La primera cuestión crítica es si existe suficiente espacio fiscal o si se puede generar, en competencia con otros objetivos nacionales, para satisfacer las necesidades financieras permanentes del Ingreso Ciudadano Universal. La segunda cuestión es la sostenibilidad fiscal de la política a largo plazo.⁸³ La respuesta depende no sólo de las fuentes de financiación disponibles, sino también, y de forma importante, del grado de voluntad política y compromiso con el objetivo de proporcionar un ingreso básico, adecuado y suficiente a las personas, como parte de la política integral de protección social.

En ese sentido la propuesta que hacemos del costo del programa resulta viable y tiene un menor costo en comparación con el hecho de continuar sin prestar protección social, generando pobreza, vulnerabilidad, desintegración social, privaciones generalizadas, pérdida de activos y otros efectos negativos relacionados con el bienestar social y la capacidad productiva del país.

La experiencia internacional muestra que la implementación de estrategias orientadas a brindar un piso de protección social eficaz, como el Ingreso Ciudadano o Renta básica, capaces de ampliarse de manera gradual, no sólo son asequibles, sino que, a largo plazo, se financian a sí mismas gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de adaptación de la sociedad y los ingresos fiscales a menudo dejados de percibir a causa de una recaudación ineficaz. En el corto plazo, reducir la evasión de impuestos generalizada y las ineficiencias en la recaudación tributaria ayudará a movilizar los recursos para escalar su implementación.⁸⁴

Con base en la evaluación de factibilidad que hemos realizado, México se encuentra con la posibilidad de otorgar un Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA), es decir, que

cubra el costo de una canasta básica de alimentación. A continuación, se presentan las estimaciones que muestran la viabilidad de implementar el ICUA en nuestro México actual.

Canasta alimentaria de referencia

Como dijimos, consideramos que el ICU debe cubrir el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio, óptimo. No obstante, las condiciones actuales de las finanzas públicas nos llevan a proponer como primera etapa un ICU alimentario, que incluye los costos de los alimentos que cubren los requerimientos nutricionales promedio de acuerdo a las estimaciones de INEGI-CEPAL,⁸⁵ más un porcentaje adicional del costo (15% del valor de la canasta básica alimentaria), considerado lo necesario para la conservación, preparación y consumo de alimentos.⁸⁶ De esta manera, el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario (ICUA), tendría un costo de \$1,765 pesos de 2016, por persona al mes, que se desprende del costo de la Canasta Normativa de Alimentos (CNA) actualizada a ese año (véase cuadro 1), más el importe adicional de 15% propuesto.

Cuadro 1. Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL (actualizada 2016)

Canasta de alimentos	Rubros de IPC	Coso Mensual: 1534.02 Costo diario per cápita, agosto 2016 51.13
Cereales y derivados	1.1.1. Pan, tortillas y cereales	9.71
Maíz y derivados	01 Tortillas y derivados del maíz	6.52
Trigo y derivados	02 Pan	4.00
Arroz	04 Arroz y cereales preparados, arroz	0.21
Otros cereales	04 Cereales en hojuelas	0.36
Carnes	1.1.2. Carnes	12.92
Res	07 Carne y vísceras de res	5.32
Cerdo	06 Carne y vísceras de cerdo	1.98
Pollo	05 Carne de ave	2.99
Pescados	09 Pescados y mariscos	1.05
Otras carnes y procesados	10 Pescados y mariscos en conserva	1.29
Leche y derivados	1.1.4. Leche, derivados de leche y huevo	5.39
Leche	11 Leche pasteurizada y fresca	2.78
Quesos	13 Promedio (quesos varios)	2.00
Otros derivados	13 Promedio (mantequilla, yogur, crema, helado)	0.59
Huevos	14 Huevo	1.41
Aceites y grasas	1.1.5 Aceite y grasas comestibles	1.44
Aceites	Promedio	0.77
Otras grasas	Promedio	0.67
Tubérculos y raíces	1.1.6. Frutas y hortalizas	1.23
Papa	17 Papa y otros tubérculos	0.79
Otros tubérculos	17 Papa y otros tubérculos	0.45
Leguminosas	1.1.6. Frutas y hortalizas	2.45
Frijol	18 Frijol	1.69
Otras leguminosas	18 Otras legumbres secas	0.52
Verdura	1.1.6. Frutas y hortalizas	4.55
Verduras	17 Hortalizas frescas	4.55
Fruta	1.1.6. Frutas y hortalizas	3.04
Frutas	16 Frutas frescas	3.04
Azúcares	1.1.7. Azúcar, café y refrescos envasados	1.64
Azúcar	20 Azúcar	1.08
Otros azúcares	24 Chocolate, golosinas, dulces y miel ¹	0.86
Alimentos procesados	1.1.6. Frutas y hortalizas	0.90
Procesados	19 Frutas y legumbres procesadas	0.90
Bebidas	1.1.7. Azúcar, café y refrescos envasados	5.32
Bebidas	22 Refrescos envasados	5.32

1 Actualización de la Canasta Alimentaria Urbana INEGI-CEPAL con deflatores de precios a agosto

Etapas de Implementación y Población Objetivo

Con el fin de acompasar las diferentes estrategias de financiamiento del ICUA, se espera que la iniciativa se implemente de manera gradual a lo largo de 20 años, de esta manera los costos máximos estimados no tendrían que sufragarse de forma inmediata. La implementación se dividiría en cuatro subetapas, cada una de ellas de cinco años, iniciando, en cada subetapa, por la población que habita las localidades rurales, para posteriormente atender las urbanas.

En la primera se plantea lograr la cobertura de la población de 65 años y más, y de las y los niños y adolescentes de 8 a 17 años (2018 – 2022). Lo anterior debido a que es la población que cuenta con mayor cobertura de transferencias monetarias actualmente y, por tanto, es viable su implementación de manera inmediata. El ICUA sustituiría las transferencias monetarias ya existentes en casos de recibir programas de adultos mayores y/o del Prospera y se extendería a aquellos que actualmente no cuenta con el beneficio. De esta forma al ingreso ya recibido se adicionaría el complemento para alcanzar el ICUA.

Para los mayores de 65 años y más, significaría la universalización de la pensión monetaria para los adultos mayores e incrementar el monto de lo que actualmente reciben los beneficiarios del Programa de adultos mayores de la Sedesol (65 y más), que otorga \$580 pesos al mes, o bien el de adultos mayores en la Ciudad de México, que se ubica en \$1,050 pesos.

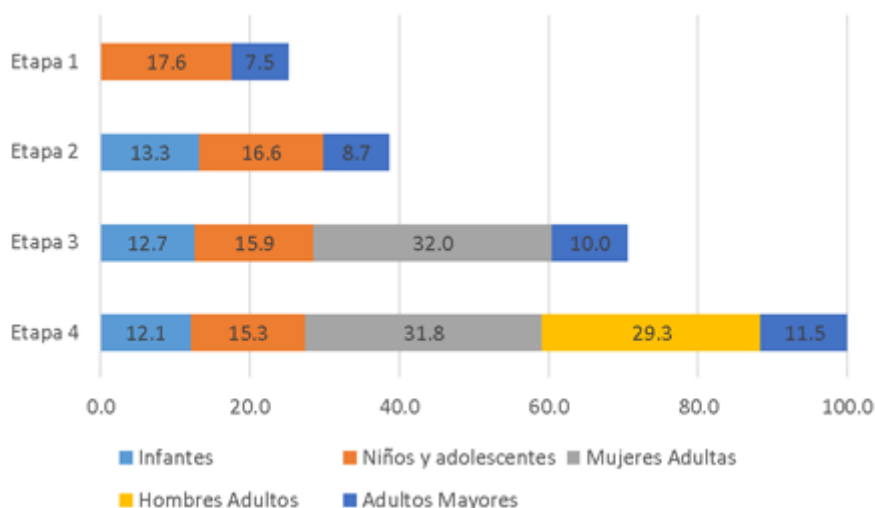
El segundo grupo (de 8 a 17 años) tienen una cobertura parcial a través de las becas del Prospera (antes Oportunidades), mediante éstas reciben entre \$205 y \$1,120 pesos al mes, según edad y año en el que cursan en la escuela.⁸⁹ Con el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario para esta proporción de la población se busca disminuir el riesgo de abandono escolar y de incorporación de los menores en el mercado laboral.

La segunda subetapa cubriría a los menores de 8 años (2023-2027), que constituye la población más desprotegida por parte los programas sociales actuales puesto que no se encuentran cubiertos por el Prospera ya que el programa inicia cobertura a partir de los ocho años de edad. Para quienes sí recibe el programa, en el primer año de primaria el monto va de \$175 pesos a \$205 pesos al mes.

En la tercera subetapa (2028 – 2032) se amplía la cobertura para las mujeres de 18 a 64 años.⁹⁰ De acuerdo con diversos estudios, existen una serie de problemas vinculados a la participación de la mujer en el mercado de trabajo y a su grado de acceso a la protección social. Las mujeres siguen enfrentándose a una serie de restricciones que no sólo limitan su acceso al mercado de trabajo, sino también a los activos productivos y a los empleos mejor remunerados. En otro sentido, varios estudios señalan la fuerte relación entre la dependencia económica de las mujeres y la reproducción de la violencia doméstica. Así, las transferencias sociales para las mujeres en este grupo de edad tienen una especial relevancia, en términos de empoderamiento de género, al elevar la libertad socioeconómica de las mujeres y permitir a éstas ejercer un mayor control sobre sus decisiones al interior y fuera del hogar, así como aquellas que conciernen la forma en que gastan sus ingresos.⁹¹

Finalmente, en la cuarta subetapa (2033 – 2037) se cubrirá el sector de población faltante, los hombres entre los 18 y 64 años de edad,⁹² para lograr la universalidad, en la Gráfica 4 se muestra el proceso de incorporación de la población, hasta llegar al 100%. En la siguiente sección, se muestra el impacto positivo del ICUA en la pobreza.

Gráfica 4. Porcentaje de población objetivo por etapas de cinco años para la implementación



Fuente: Elaboración propia con base en Proyecciones de Población del CONAPO

Impacto y viabilidad del Ingreso Ciudadano Alimentario Universal (ICAU).

La consecuencia última del Ingreso Ciudadano Universal equivale a socializar una parte importante de la riqueza socialmente producida. El PIB se convertiría en un verdadero bien colectivo, producto del trabajo de todos los mexicanos, volviendo obsoleto el principio de *a cada cual, según su trabajo*,⁹³ en tanto que todos los habitantes del país recibirían los beneficios del trabajo colectivo. Erradicaría de tajo, y para siempre, el hambre y la desnutrición; la pobreza extrema prácticamente desaparecería, mientras la pobreza no extrema disminuiría sustancialmente.⁹⁴

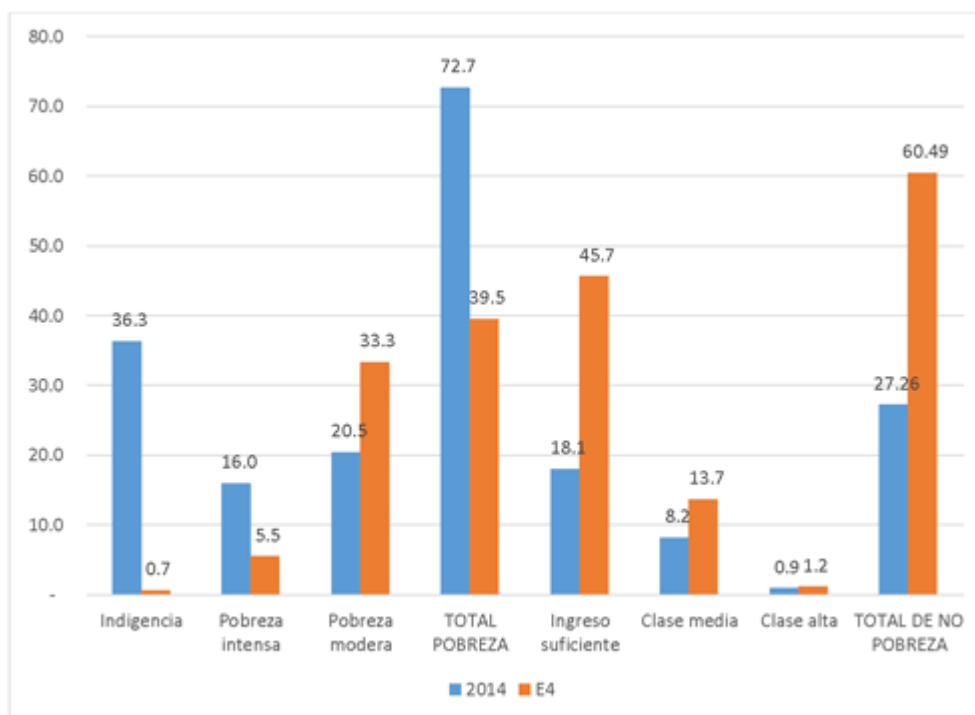
Para mostrar el impacto positivo del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario en la calidad de vida de las personas que viven en México, realizamos un ejercicio de simulación, tomando como referencia las cifras de pobreza del componente de ingresos, del Método de Medición Integrada de la Pobreza (LP_MMIP), de 2014.⁹⁵ Para ello, al ingreso de los hogares se le sumó una cantidad equivalente al beneficio monetario que recibirían en cada una de las cuatro subetapas de implementación del ICUA, de acuerdo con la edad y sexo de sus integrantes, antes de comparar dicho ingreso con la línea de pobreza (LP).

La gráfica 5 compara la estructura de los estratos de ingreso de 2014 con la que resultaría si toda la población contara con el ICUA desde ese año. Este nuevo derecho social, aun cuando sólo otorgue una transferencia monetaria equivalente al costo de una canasta

normativa de alimentos (y lo necesario para su almacenamiento, preparación y consumo), y no para el total de las necesidades humanas, transformaría sustancialmente la estratificación socioeconómica del país. De esta manera, si en 2014 se hubiera otorgado de manera universal el ICUA, la pobreza por ingreso del MMIP habría sido de 39.5% de la población, en lugar de afectar a 72.7%, mientras que la población no pobre aumentaría de 27.3% a 60.5% (véase gráfica 5).

El efecto más relevante del ICUA es la baja en el porcentaje de población que vive en la indigencia (ingreso del hogar inferior a 50% de la LP) que, en 2014, concentraba 36.3% y constituía el estrato de mayor peso en la escala social. Al otorgar el ICUA, la indigencia prácticamente desaparecería, al bajar a 0.7% de la población. De igual forma, habría una reducción importante de la pobreza intensa (hogares cuyo ingreso está entre 51% y hasta 66% de la LP), que bajaría de 16% a 5.5%. Todo ello haría que el estrato de mayor concentración de pobres sería el de la pobreza moderada (ingresos del hogar superiores a 66% y hasta 99% de la LP), cuyo estrato crecería de 20.5% a 33.3%.

Gráfica 5. Cambio en los estratos de ingreso del MMIP, 2014 como resultado del otorgamiento del ICUA a toda la población



Fuente: cálculos propios con base en la ENIGH 2014.

La reducción de la pobreza como consecuencia del otorgamiento del ICUA tendría, como corolario lógico, el aumento de los estratos sin pobreza, convirtiendo al de aquellos cuyo ingreso apenas es suficiente para no ser pobre (aquellos cuyo ingreso es igual a la LP y superior hasta en un 10%), en el de mayor relevancia en la escala social, al elevarse de

18.1% a 45.7% de la población. Vale la pena destacar que al otorgar el ICUA los estratos de clase media y alta no variarían sustancialmente. La primera crecería de 8.2% a 13.7% mientras que la clase alta pasaría de 0.9% a 1.2%. Lo anterior muestra que esta iniciativa tiene un impacto muy favorable, sobre todo, en los sectores más desprotegidos de la población, mientras que afecta muy poco la condición de la clase media y alta.

En la gráfica 6 hemos agrupado a los estratos sociales de manera distinta a la anterior. Llamaremos pobreza extrema a la suma de la indigencia y la pobreza extrema, a los que se encuentran en pobreza moderada o en el estrato de ingreso apenas suficiente para no ser pobre, los agrupamos como el estrato “alrededor de la LP” y finalmente, el de clase media y alta, en su conjunto.

La gráfica muestra los cambios que ocurrirían en cada quinquenio de los cuatro propuestos para implementar el ICUA, iniciando con la población que ya está sustancialmente cubierta por los programas de transferencias monetarias (como el 65 y más o el Prospera), es decir, de 8 a 17 años y de 65 años y más. Con ello se lograría que el costo fiscal de implementación en los cinco primeros años fuera bajo.

Como se observa en la gráfica 6, desde la primera etapa se tienen efectos muy positivos en materia de pobreza por ingreso. La extrema (la suma de la indigencia y la pobreza intensa) que afectaba a 52.3% de la población en 2014, se reduciría en más de diez puntos porcentuales. En contraposición, el estrato que se ubica alrededor de la LP, es decir, el de la suma de la pobreza moderada y la población con ingreso apenas suficiente para no ser pobre, sería el que llegaría a tener mayor peso en la escala social, pasando de 38.5% a 50.2% del total de la población.

Gráfica 6. México, estratos sociales de ingreso, MMIP 2014 y el efecto del ICUA en cada una de las cuatro etapas de implementación.

Fuente: cálculos propios con base en la ENIGH 2014.

En el último quinquenio de implementación del ICUA, la población ubicada alrededor de la LP alcanzaría 79% del total, la pobreza extrema se ubicaría en niveles muy bajos (6.2%) y la clase media y alta sólo representarían en conjunto 14.8% de la población. En suma, con el ICUA se garantiza que las transferencias monetarias llegaran a todos los que padecen pobreza extrema, lo que les permitiría salir de una condición desmedida de carencia y los colocaría en una situación más favorable para enfrentar las exigencias que la sociedad impone: ser buenos ciudadanos, padres responsables y trabajadores eficientes; de igual forma, los menores de edad tendrían mejores rendimientos escolares y posibilidades de disfrutar una infancia plena.

El ICUA tendría un efecto inmensamente mayor al que ha tenido el Prospera-Oportunidades en sus 20 años de funcionamiento. A pesar de que, como dijimos, el programa cubre a 30 millones de personas, la pobreza no ha disminuido (como se vio en la gráfica 1). En cambio, como se puede constatar en el cuadro 2, desde el primer quinquenio de implementación del ICUA, la pobreza oficial extrema se reduciría en más de un 50%, al pasar de 20.6% a 8.2% de la población. En tan sólo 5 años el ICUA podría lograr lo que en

20 años el POP no ha hecho. Además, desde el segundo quinquenio la pobreza extrema se volvería casi inexistente. En lo que respecta a la pobreza total oficial por ingresos, también observamos una reducción sustancial desde el primer quinquenio (baja de 53.2% a 39.5%) y, al final del cuarto quinquenio este tipo de pobreza prácticamente desaparecería, al representar sólo 5.1% de la población.

Cuadro 2. Pobres por ingreso, según Coneval (2014) y contribución del ICU a la reducción de la pobreza (porcentaje)

Estratos	2014	Etapas de implementación del ICUA			
		E1	E2	E3	E4
Pob extrema_CONEVAL ^a	20.6	8.2	3.4	.5	0
Pob total_CONEVAL ^b	53.2	39.5	29.6	14.5	5.1
No pobres por ingreso	46.8	60.5	70.4	85.5	94.9

Lo anteriormente expuesto muestra la necesidad de cambiar el enfoque de la política social. Veinte años de la aplicación del ICUA es un periodo relativamente corto para erradicar casi por completo la pobreza extrema por ingreso, logro que la sociedad mexicana no ha podido alcanzar en toda su historia.

Costos de implementación

Tomando el costo de la Canasta Alimentaria y lo necesario para el almacenamiento, preparación y consumo de los alimentos a cada persona mensualmente, en 2016, le corresponderían \$1,765 pesos por concepto del ingreso universal ciudadano alimentario (ICUA). Considerando una población de 122.3 millones de personas en el país para ese mismo año, se requeriría un presupuesto de sería de 215.8 mil millones de pesos mensuales y 2.6 billones de pesos anuales, aproximadamente, que corresponde al 13.21% del PIB de 2016 (19.61 billones de pesos),⁹⁶ lo cual no es un costo excesivo para garantizar alimentación básica y adecuada a toda la población, si consideramos que, en promedio los países de la OCDE, asignan 21.9% de su PIB a gasto de protección social. Pero, además, como la implementación del ICUA está propuesta para ser completada en varias etapas a lo largo de 20 años, su costo relativo tiende a ser menor, dado que la tasa de crecimiento poblacional se reduce, mientras que la del PIB se mantiene por arriba de ésta. Como se observa en el Cuadro 3, el costo total del ICUA en 2037 sería de 9.35% del PIB, iniciando en 2018, con un costo del 1% del PIB, monto que va aumentando gradualmente, en la medida en que se incorpora a la población, primero rural, luego urbana, según edad y etapa de incorporación (explicada con anterioridad).

Cuadro 3. Costos de implementación del ICU 2018-2037

	Etapa	Año	Población objetivo (millones)	Costo Anual (millones)	% PIB
Etapa 1 (Menores de 8 a 17 años y Adultos Mayores)	Menores loc. Rurales	2018	9.34	204,582.71	1.04%
	+ Adultos M loc. rurales	2019	13.10	286,625.14	1.41%
	+ Menores en loc. urbanas	2020	26.04	569,051.79	2.69%
	+ Adultos M loc. urbanas	2021	32.24	703,774.95	3.22%
	Todos Etapa 1	2022	32.56	710,110.65	3.14%
Etapa 2 (Incorpora infantes hasta 7 años)	+ Infantes en loc. rurales	2023	40.26	877,435.22	3.75%
	Se mantiene	2024	40.61	884,280.93	3.66%
	+ Infantes en loc. urbanas	2025	51.11	1,112,100.76	4.47%
	Todos Etapa 2	2026	51.46	1,118,990.29	4.36%
	Se mantiene	2027	51.83	1,126,137.16	4.27%
Etapa 3 (Incorpora Mujeres adultas)	+ Mujeres en loc. rurales	2028	67.42	1,463,927.68	5.39%
	Se mantiene	2029	67.93	1,474,149.82	5.28%
	+ Mujeres en loc. urbanas	2030	97.00	2,103,951.55	7.34%
	Todos Etapa 3	2031	97.67	2,117,275.98	7.20%
	Se mantiene	2032	98.34	2,130,525.85	7.07%
Etapa 4 (Incorpora Hombres adultos)	+ Hombres en loc. rurales	2033	113.80	2,464,262.55	7.97%
	Se mantiene	2034	114.51	2,478,492.33	7.83%
	+ Hombres en loc. urbanas	2035	141.76	3,066,852.03	9.46%
	Todos Etapa 4	2036	142.54	3,082,404.99	9.30%
	Se mantiene	2037	143.30	3,098,774.60	9.35%

Con el Ingreso Ciudadano, en los primeros años de implementación, se re distribuiría 2.3% del PIB y se cubrirían las necesidades alimenticias de toda la población entre los 8 y 17 años y de los mayores de 65 años. En la segunda etapa, con el 1.8% adicional del PIB, se cubrirían además las necesidades del total de niñas, niños menores de 8 años. Como dijimos, la cobertura universal de toda la población proyectado para el año 2037, se calcula en un 9.35% del PIB.⁹⁷

Fuentes de Financiamiento

Si al día de hoy todas las personas recibieran el Ingreso Ciudadano Universal, el costo representaría alrededor de 54.37% de los ingresos públicos actuales,⁹⁸ lo que resulta impensable sin una reducción drástica de la evasión fiscal, una reforma fiscal de fondo,⁹⁹ y una reorientación drástica de la política social como política de Estado. En este sentido se propone que el programa se costee, entre otras, de las siguientes fuentes: a) Financiamiento compartido por los tres niveles de gobierno; b) redireccionamiento del desarrollo social en

los tres niveles de gobierno para concentrar en un solo programa las transferencias monetarias, c) Ahorros derivados de la reducción de gastos suntuarios del sector público, d) Reducción de la evasión fiscal, e) Incremento de la recaudación tributaria, derivado de una reforma fiscal progresiva.

Redireccionamiento del gasto en desarrollo social y financiamiento compartido por los tres niveles de gobierno del ICUA

A nivel nacional, de acuerdo con los inventarios del Coneval, **100** se tienen contabilizados un total de 6,751 programas, acciones y/o intervenciones de desarrollo social, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Programas, Acciones e Intervenciones de Desarrollo Social por nivel

Nivel	N° PAI	Año de reporte	Calidad del Dato	Presupuesto* (millones)
Federal	233	2014	Completo	\$ 924,835.45
Estatad	3788	2012	Incompleto	\$ 136,318.25
Municipal	2730	2014-2015	Incompleto	\$ 1,679.13
	6751	Total Ejecutado PAI niveles		\$ 1,062,832.83

Fuente: Inventarios CONEVAL

* En el caso de los Inventarios Federal y Estatal se trata del presupuesto ejecutado. Para los inventarios municipales no se cuenta con el dato sino del Presupuesto por Programa. La información tampoco especifica si la fuente de los recursos municipales era federal, estatal o propia.

Este gigantesco inventario de programas, que además implica una erogación aproximada de 1.1 billones de pesos anuales (que puede ser superior si a nivel estatal y municipal se tuviera la información presupuestal completa), da cuenta de la gran dispersión de la política social; pero también el aumento generalizado de la pobreza corresponde a la ineficiencia del gasto social de estos programas focalizados.

En este sentido se propone redireccionar como primera medida al menos una proporción del gasto social hacia el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario. Si bien en la primera etapa se partirá de la población que ya cuenta con transferencias (Prospera Educación y Programas de Adultos Mayores), y que requerirá un apoyo mayor al que reciben, es indispensable establecer una estrategia que unifique los esfuerzos presupuestales atacando directamente el flagelo de la pobreza, a través de la redistribución del ingreso. Lo anterior implicaría la reducción y/o desaparición a mediano plazo de una parte importante de las estructuras administrativas que actualmente ocupan la operación de los programas de superación de la pobreza y de los subsidios, tanto monetarios como no monetarios, que resultarían redundantes con la estrategia; y la reorientación de presupuesto destinado en programas y acciones de desarrollo social que han resultado ineficientes o de bajo impacto. Los recursos de los programas que se volverían redundantes cubrirían una parte de los costos de la primera etapa de implementación del ICUA. Particularmente en la primera etapa se contaría con el presupuesto de los programas incluidos en el cuadro 5, como el

Prospera, pero se requeriría ampliar y combinar con otras estrategias de financiamiento para lograr la meta de cobertura universal de la población.

Cuadro 5. Programas Sociales Federales que pueden complementar el ICU

Programas Federales	Presupuesto Asignado 2016 (millones de pesos)
Seguro de Vida Jefas de Familia	1,082.21
PROSPERA Inclusión Social y Atención Alimentaria	46,327.57
PROSPERA Educación Pública	29,152.00
Pensión para Adultos Mayores	39,486.54
Subsidios a programas para jóvenes	70.13
Total	116,268.67

De igual forma, se tendría que realizar una reforma, de acuerdo con una revisión muy general de los 233 programas de desarrollo social que forman parte del inventario de Coneval, se encontró que los recursos de algunos programas estatales también podrían resultar redundantes con los objetivos del Ingreso Ciudadano Universal y sus recursos (aproximadamente 7 mil millones de pesos reportados) podrían deducirse del monto a ser logrado en la primera etapa de la iniciativa (véase el cuadro 6)

Cuadro 6. Programas Estatales de Desarrollo Social redundantes con el ICU

(Inventario Coneval 2012)

Entidad Federativa	Programa	Presupuesto ejercido (miles)
Chiapas	Amanecer (Adultos Mayores)	172
Chiapas	Brigadas sociales de combate a la pobreza	5.3
Colima	Jefas de Familia	2.95
Colima	Pensión Alimenticia	36.94
Distrito Federal	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el DF	5.373.26
Distrito Federal	Apoyo a Madres Solteras y a Personas con Capacidades Diferentes	ND
Distrito Federal	Fondo de Apoyo a Pensionados	ND
Guerrero	Guerrero Cumple con las Madres Solteras	75
Guerrero	Apoyo a los Discapacitados Guerrero Cumple	26.5
Guerrero	Pensión Guerrero	234.32
Jalisco	Programa Adultos Mayores	ND
México	Hipoteca Inversa	ND
México	La Efectiva	ND
México	Mujeres que Logran en Grande	400
Michoacán	Becas para Menores Trabajadores	1.58
Michoacán	Becas para Personas con Discapacidad	8.62
Nuevo León	Apoyo Directo al Adulto Mayor	ND
Nuevo León	Apoyo a las Personas con Discapacidad	ND
Oaxaca	Bienestar de Apoyo a Personas con Discapacidad	144.96
Oaxaca	Bienestar de Impulso a las Jefas de Familia Desempleadas o en Condiciones de Vulnerabilidad	16.84
Oaxaca	Pensión Alimentaria Bienestar para Adultos Mayores de 70 y más años del Estado de Oaxaca	137.28
Quintana Roo	Pensiones para Adultos Mayores	117.21
Sonora	Repatriados trabajando	28
Veracruz	Asistencia para Personas Mayores de 70 años, Programa de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 Años	434.3
Yucatán	Apoyo a los Adultos Mayores (Programa Reconocer Urbano)	4.16
Zacatecas	Sumando a las Madres Zacatecanas	17.48

Fuente: Elaboración propia con base en el Inventario Estatal de Programas y Acciones de Desarrollo Social CONEVAL (2012)

La propuesta de la financiación compartida se fundamenta en el principio de colaboración de la federación, las entidades federativas y los municipios, en aras de lograr el objetivo prioritario de eliminar la pobreza extrema del país y de garantizar a toda persona la seguridad de un ingreso básico que le ayude a lograr y/o mantener un nivel de vida adecuado para su salud y bienestar.

En el entendido de que es el Estado quien reconoce la existencia del derecho al Ingreso Ciudadano Universal, es compromiso de la Federación financiar el programa a nivel nacional, y de los Estados y Municipios, de concurrir con recursos para el mismo propósito para lograr el financiamiento de éste dentro de sus demarcaciones territoriales y considerando sus posibilidades presupuestales, a través de los recursos propios destinados a programas de desarrollo social que han resultado ineficientes, o que pueden considerarse

redundantes con la iniciativa presentada, o de los cuales se decida un redireccionamiento de la política.

Se propone también revisar los fondos de aportaciones federales que puedan complementar el programa y que se vuelvan redundantes, como el Fondo Nacional del Emprendedor, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, y los fondos especiales de la Secretaría de Desarrollo Social (véase cuadro 7).**101**

Cuadro 7. Distribución de recursos Ramo General 33

Fondo	Cantidad en pesos
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	67,420,236,298
Entidades	8,172,311,398
Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	59,247,924,900
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	21,696,873,704
Asistencia Social	9,980,561,904
Total	166,517,908,204

Ahorro por reducción de gastos gubernamentales

Se propone ajustar las asignaciones excesivas para reorientar el destino de los recursos públicos hacia una mejor utilización en beneficio del desarrollo nacional y de los mexicanos. En 2016, de acuerdo con cálculos incluidos en la Iniciativa de Austeridad Republicana presentada por el Grupo Parlamentario de Morena,**102** sería posible obtener un ahorro del gasto de alrededor de 447 mil millones de pesos (que representan el 80% anual del costo de la primera etapa de implementación del ICUA, véase cuadro 8), en renglones del gasto corriente distintos a los programas de apoyo social. Dicho ajuste obligaría a una racionalización de los rubros de gasto no prioritarios y permitiría mantener los niveles de inversión pública proyectados para 2016 e incluso incrementarlos. El ahorro de los mencionados recursos fue pensado para mantener el gasto social y las inversiones necesarias para enfrentar la caída de los ingresos petroleros y garantizar el desarrollo productivo del país.

Cuadro 8. Ahorro Estimado en el PPEF 2016 en Iniciativa de Ley de Austeridad Republicana

Propuesta de ajuste por austeridad del Presupuesto de Egresos	447,078.00
---------------------------------------------------------------	-------------------

De igual manera, el Grupo Parlamentario ha realizado estimaciones sobre las oportunidades de ahorro en el Presupuesto Federal de Egresos proyectado para el año 2016, encontrando los siguientes rubros de los cuales puede prescindirse e incluirse dentro de la bolsa para el

financiamiento de la propuesta de Ingreso Ciudadano Universal por un monto aproximado de 250 mil millones de pesos (véase cuadro 9).

Cuadro 9. Ahorro por ajuste de austeridad propuesta MORENA

Ramo / Sector	Monto
Total a reasignar	259,505,137,433.51
Economías en Servicios Personales	50,000,000,000.00
Servicios Financieros derivado de reforma a la Ley de TESOFE	20,000,000,000.00
Oportunidades de Ahorro en las Paraestatales de Control Indirecto	19,000,000,000.00
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	16,000,000,000.00
Intereses de la Deuda	60,000,000,000.00
Apoyos Financieros Ahorradores de la Banca	9,000,000,000.00
Eliminar Gasto de Seguro de Gastos Médicos Mayores y de Separación Individualizada de los Ramos Administrativos	11,408,882,226.51
Construcción del Nuevo Aeropuerto	9,500,000,000.00
Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas	40,913,524,475.00
Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación	11,694,314,665.00
Consejo de la Judicatura Federal	3,500,000,000.00
Instituto Nacional Electoral	600,000,000.00
Presidencia de la República	150,000,000.00
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	250,000,000.00
Secretaría de Economía	631,000,000.00
Procuraduría General de la República	650,000,000.00
Secretaría de Turismo	400,000,000.00
Reasignación Gasto de Inversión	5,807,416,067.00
Poder Judicial	4,371,390,529.00
Relaciones Exteriores	100,000,002.00
Instituto Nacional Electoral	770,775,375.00
Gobernación	29,999,997.00
Hacienda y Crédito Público	18,930,890.00
Defensa Nacional	516,319,274.00

Si se destinan estas cantidades estimadas de ahorro por reducción de gastos gubernamentales al gasto social por Ingreso Ciudadano Universal, o aún mejor, si se aprueba la Ley de Austeridad Republicana, quedaría cubierta de manera suficiente la primera etapa de implementación de la estrategia. Además, como se explicó anteriormente, si se redirecciona cada vez un porcentaje más alto de gasto social, podría hablarse de una financiación completa hasta de la segunda etapa, esto es, los primeros diez años.

Recursos que pueden obtenerse de la reducción de la evasión fiscal

La economía mexicana se caracteriza, entre otras cosas, por tener una de las recaudaciones tributarias más bajas del mundo y por sus elevados niveles de desigualdad. Estos temas,

además, están estrechamente vinculados ya que la estructura fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, es una de las menos efectivas para reducir la desigualdad engendrada en los ingresos generados en el mercado. En ese sentido, una política que contribuya tanto a aumentar la recaudación como a disminuir la desigualdad es doblemente deseable.**103**

En un estudio elaborado por el Instituto Tecnológico de Monterrey para el SAT, se identificó una evasión fiscal en México equivalente a 3.1% del PIB, esto es, \$484 mil millones de pesos (véase cuadro 10).

Cuadro 10. Evasión global de impuestos (millones de pesos corrientes)

PERIODO	IMPUESTO POTENCIAL	RECAUDADO	EVASIÓN FISCAL	EVASIÓN TASA	% PIB
2004	1,000,821.00	622,646.00	378,175.00	37.8%	4.4
2005	1,043,205.00	697,600.00	345,605.00	33.1%	3.7
2006	1,162,230.00	815,750.00	346,480.00	29.8%	3.3
2007	1,261,472.00	921,679.00	339,793.00	26.9%	3.0
2008	1,384,850.00	1,048,260.00	336,590.00	24.3%	2.7
2009	1,303,952.00	971,602.00	332,350.00	25.5%	2.8
2010	1,555,883.00	1,167,366.00	388,517.00	25.0%	2.9
2011	1,763,770.00	1,300,791.00	462,979.00	26.2%	3.2
2012	1,859,314.00	1,375,440.00	483,874.00	26.0%	3.1

Fuente: Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria -SAT, "Estudio de evasión global de impuestos", ITESM, México, 2013. p. 127

La información disponible permite establecer que es posible lograr una importante recaudación de recursos que podrían canalizarse a la financiación del ICU, como resultado de una disminución de la evasión fiscal, en particular la que se registra en algunas contribuciones específicas.

Con base en cifras del SAT,**104** existen dos impuestos en particular que registran altos niveles de evasión: el Impuesto sobre la Renta en su Régimen de Arrendamiento,**105** que presenta un porcentaje promedio de 86.2% para el período 2008-2012, y el Impuesto sobre la Renta para Personas Físicas del Régimen Empresarial,**106** con una evasión promedio para ese mismo período de 78.9%.

Sin alcanzar esos altos niveles, pero con gran relevancia debido a los montos de recuperación potenciales que podrían canalizarse al programa, se encuentra el Impuesto sobre la Renta para Personas Morales,**107** que en el período de análisis registró una evasión promedio de 25.4%.

La estimación de los porcentajes y montos por evasión para cada una de estas contribuciones en el período 2008-2012, se muestra en el cuadro 11 a continuación:

Cuadro 11. Monto y porcentaje de Evasión Fiscal Estimada 2008-2012

(Millones de pesos)

AÑO	ISR. RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTOS	% DE EVASIÓN	ISR. PERSONAS FÍSICAS, CON ACTIVIDAD EMPRESARIAL	% DE EVASIÓN	ISR. PERSONAS MORALES.	% DE EVASIÓN	MONTO TOTAL PARA EL AÑO
2008	\$23,949	87.18	\$24,455	68.22	\$86,520	24.05	\$134,924
2009	\$23,315	86.18	\$25,770	73.70	\$81,545	25.64	\$130,630
2010	\$26,220	86.00	\$34,376	84.16	\$91,552	23.69	\$152,148
2011	\$28,309	85.98	\$37,642	84.94	\$99,973	22.07	\$165,924
2012	\$30,472	85.65	\$40,030	83.44	\$153,915	31.40	\$224,417
Promedio del Período	\$26,453	86.20	\$32,455	78.90	\$102,701	25.40	\$161,609

Los datos anteriores revelan que el monto que podría obtenerse por una reducción de la evasión en el pago de cada una de estas contribuciones, representaría una importante fuente de ingresos potenciales para el ICU.

Si bien los mayores porcentajes de evasión se registran en el pago de ISR del Régimen de Arrendamientos, y en el de Personas Físicas con actividad empresarial, el volumen de recursos que se maneja por concepto de ISR de Personas Morales lo convierte en el rubro del que podría obtenerse la mayor cantidad de dinero. El promedio estimado de evasión para esta contribución en el período 2004-2012, fue de \$102,701 millones de pesos por año. Para 2012, último de la serie, se estima que por este concepto dejaron de recaudarse \$153,915 millones de pesos. Por lo tanto y aunque el porcentaje de evasión es menor en este rubro, la recuperación de cuentas podría llevar a la recaudación de un alto monto presupuestal. De hecho, la suma de los tres conceptos de evasión para ese año hubiera generado una cantidad superior a los \$224 mil millones de pesos, que bien pudieron haberse destinado al ICU.

No será posible acabar de tajo el problema de la evasión, pero estamos seguros que la implementación de medidas conducentes a hacer eficiente la recaudación puede aportar dentro de los años venideros el presupuesto necesario para implementar la segunda, la tercera y la cuarta fase del proyecto de Ingreso Ciudadano Universal.

Reforma fiscal progresiva

La política fiscal en México no contribuye a reducir de manera significativa las brechas en el ingreso entre ricos y pobres; en otras palabras, no tenemos una política fiscal progresiva. Por el contrario, el efecto redistributivo de la política fiscal es mínimo, por no decir nulo. Mientras que el promedio de los países de la OCDE obtiene el 32.5% de todos sus ingresos a partir de impuestos al valor agregado (IVA) en bienes y servicios, México obtiene el 54% de todos sus ingresos por esta vía. Lo anterior implica que la estructura fiscal en México está mucho más orientada a gravar el consumo que el ingreso personal o empresarial. Asimismo, hasta el año 2014 en México no había impuestos a las ganancias de capital en el mercado accionario. Ese año se implementó un nuevo impuesto del 10% sobre las

ganancias obtenidas en bolsa por parte de personas físicas, pero aún no se cuenta con datos del monto recaudado por ese concepto. Tampoco hay impuesto alguno a las herencias, ni a las donaciones efectuadas entre personas vivas. Además, en varios estados no hay pago de tenencia, y la recaudación por concepto de impuesto predial por parte de los municipios resulta insuficiente.**108**

Es necesario también eliminar las exenciones fiscales y establecer impuestos más elevados a ciertas actividades, como la minera, que pangan un nivel muy bajo de derechos. Hay que hacer hincapié en la necesidad de establecer impuestos a las empresas petroleras privadas, de acuerdo con los requerimientos presupuestales para fines sociales.

No hay duda de que existe un margen amplio para fortalecer la capacidad de financiamiento del Estado mexicano. En primer lugar, es conveniente resaltar que las utilidades, como porcentaje del ingreso disponible han aumentado de manera considerable en México. De acuerdo a información de las Cuentas Nacionales, mientras que en 1976 representaban 53%, actualmente están por arriba del 60%. Además, los impuestos sobre utilidades representan menos de 6% del PIB cuando el promedio en los países de la OCDE llega a casi 12%.

La financiación del ICU requiere en el corto plazo, del incremento de la recaudación tributaria, derivado de una reforma fiscal progresiva en la que paguen más los que más tienen y que reduzca de manera significativa la evasión y elusión de los impuestos. Actualmente se recauda en impuestos aproximadamente 19.6% del PIB**109** y estimamos que la recaudación tributaria podría casi duplicarse y así hacer efectiva la aplicación del Ingreso Ciudadano Universal en México. Con el propósito de no afectar otras partidas del presupuesto gubernamental, la meta recaudatoria debería ser, como mínimo, el 25% del PIB. También se requeriría aplicar la tasa Tobin a las exportaciones de capital de los grandes y “socialmente responsables” empresarios, hacia paraísos fiscales.**110**

Ejemplos internacionales de fuentes de financiamiento innovadoras

Aunque se reconoce que el crecimiento económico es la vía más fácil para crear un espacio fiscal suficiente para financiar los programas de desarrollo social, los países que han avanzado en el establecimiento de estrategias orientadas a garantizar un piso de protección social (garantía de ingreso básico y acceso a servicios sociales esenciales) han hecho a menudo un uso innovador de distintas fuentes de financiamiento. Estas medidas, además de generar los recursos necesarios para la implementación de los programas, tienen implicaciones en los incentivos económicos que operan en la economía, así como sobre la sostenibilidad y legitimidad de las instituciones sociales.**111**

Como opciones de política para mejorar el espacio fiscal para la protección social algunos países aumentan la tributación a través del establecimiento de impuestos con objetivos concretos (minerales o hidrocarburos, por ejemplo), mientras que otros deciden incrementar la tributación general; otros utilizan el superávit presupuestario; realizan redefinición de prioridades presupuestarias; reducción del gasto no prioritario o de gastos militares; la mayoría recurre a la reducción de la deuda y del servicio de la deuda, y en países con menores niveles de desarrollo se recurre a la ayuda internacional.**112**

Fuera de las fuentes “tradicionales” de financiamiento, en el siguiente recuadro presentamos algunas fuentes innovadoras aplicadas a la protección social:

Impuesto sobre las transacciones financieras: muchos países, entre ellos Brasil, República de Corea, India y Reino Unido, han adoptado algún tipo de impuesto sobre las transacciones financieras, normalmente un impuesto *ad valorem* sobre las transacciones de acciones de 10-50 puntos básicos. En promedio, este tipo de impuesto recaudaría menos del 0.5% del PIB. El informe Gates para la Cumbre del G-20 en Cannes calcula que un impuesto pequeño de 10 puntos básicos sobre las acciones y de 2 puntos básicos sobre los títulos serviría para recaudar alrededor de 48.000 millones de dólares anuales en los países del G-20.

Impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales: el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo calculó que un impuesto del 0,005% sobre las operaciones con divisas extranjeras en los principales mercados de divisas en el punto de liquidación lograría recaudar en torno a los 25.000-36.000 millones de dólares en las cuatro divisas principales (dólar, euro, yen y libra esterlina). El grupo sugiere que los recursos obtenidos se utilicen para crear un Fondo Global de Solidaridad que podría dedicarse a la cooperación internacional para el desarrollo, incluida la implantación de pisos sociales.

Impuesto de solidaridad sobre los billetes de avión: en 2006, el Brasil, Chile, Francia, Noruega y Reino Unido, en colaboración con las Naciones Unidas, acordaron gravar los billetes de avión e invertir los fondos recaudados en protección sanitaria básica en países de ingresos bajos. El costo para los pasajeros oscila entre 1 dólar (billetes de clase económica) y 40 dólares (clase de negocios). Desde su creación, el impuesto a las aerolíneas ha ayudado a UNITAID a recaudar alrededor de 2.000 millones de dólares para financiar programas en beneficio de las poblaciones de 94 países.

Instrumentos de deuda: a partir de 2007, en virtud del acuerdo de canje Devt2Health, Australia y Alemania han convertido alrededor de 160 millones de dólares de los Estados Unidos de deuda bilateral de Côte d’Ivoire, Egipto, Etiopía, Indonesia y Pakistán en inversiones en servicios básicos de salud para estos países. En virtud de este acuerdo, el acreedor cancela la deuda bilateral y el deudor se compromete a invertir en salud básica.

Fuente: OIT (2011).

Los beneficios económicos de la implementación del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario

Es evidente que el Ingreso Ciudadano Universal Alimentario, ICUA, funcionaría como un estabilizador del consumo para sostener la demanda, especialmente para los grupos más vulnerables, aun en tiempos de crisis. Como mecanismo institucional sería capaz de garantizar al conjunto de la ciudadanía, la existencia material al menos en niveles básicos. **113**

El ICUA no solo sería una importante herramienta para combatir la pobreza, abatir la desigualdad y avanzar en la garantía de una vida digna para todas las mexicanas y los mexicanos, sería también un poderoso instrumento de cambio social y político que permitiría un reordenamiento de las relaciones sociales en beneficio de la libertad, la autonomía, el respeto y el reconocimiento de hombres y mujeres de toda condición. Una sociedad en la que nadie carezca de lo básico es buena para todos. Es la única sociedad posible que merece la pena. Liberar a las mujeres y hombres del látigo del hambre y del imperio de la necesidad, del miedo al día a día, de la escasez de tiempo, de la inseguridad sobre el presente y la incertidumbre sobre el futuro, significa construir ciudadanía, ampliar los espacios para la organización social, así como crear mejores condiciones para la participación ciudadana y el activismo civil.**114**

El Ingreso Ciudadano Universal Alimentario es una política de redistribución, que, si bien no elimina la desigualdad, permite aliviar el sufrimiento humano en nuestro país, al mismo tiempo que no afecta de manera negativa el funcionamiento de los mercados, sino por el contrario permite elevar la demanda efectiva, que estimula una mayor utilización de los recursos disponibles, sin elevar los costos unitarios de las empresas.**115**

Al hacer una estimación cuantitativa de la repercusión de este ingreso sobre las principales variables macroeconómicas (PIB y empleo), se obtienen resultados muy positivos. Con una tasa de crecimiento elevada y suponiendo que la productividad del trabajo se acrecentara, el incremento en el empleo sería superior a 3%.**116**

Adicionalmente, las transferencias de ingresos regulares y fiables pueden facilitar la mejora de la capacidad productiva (que facilita el progreso económico autosostenido) en los hogares pobres a través de la inversión en activos productivos, tanto de naturaleza humana y física. Asimismo, aunque en ocasiones se expresa preocupación ante la posibilidad de que las transferencias sociales de ingresos puedan acabar sustituyendo el empleo decente, los datos disponibles indican que esto no es así en la práctica; las mencionadas transferencias como medidas de protección social repercuten mínimamente o no tienen efectos negativos sobre la oferta de trabajo y productividad,**117** por el contrario pueden mejorar el acceso a los mercados de trabajo. Otros estudios muestran que este tipo de transferencias (regulares) permiten a los hogares afectados por restricciones crediticias y de liquidez reasignar sus recursos productivos, así como acumular activos y protegerlos, reduciendo los costos asociados posible desempleo y puedan participación en diversas actividades, no sólo en el ámbito económico, sino también social y político. Lo que además puede estimular los mercados de bienes y servicios de producción local.**118**

Por lo anteriormente expuesto, el Grupo Parlamentario de MORENA propone una adición al artículo 4º y al 73 de la Constitución Política de 1917, para incorporar y elevar a rango constitucional el Ingreso Ciudadano Universal y otorgarle atribuciones al Congreso de la Unión para legislar en esta materia, por lo cual sometemos a la consideración de esta Asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 4o. y se reforma el 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **adiciona** un párrafo cuarto al artículo 4o. y se **reforma** el 73, fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o...

...

...

Toda persona, desde su nacimiento, tiene derecho a un ingreso ciudadano universal. El Estado garantizará su cumplimiento a través de transferencias monetarias, cuyo valor será suficiente para que todas las personas alcancen un nivel de vida de austeridad digna. La Ley establecerá los montos, periodicidad y mecanismos de entrega, así como el programa para su puesta en práctica de manera gradual.

...

...

...

...

...

Artículo 73. ...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, **ingreso ciudadano universal**, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

Transitorios

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

Segundo. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México deberán realizar las adecuaciones a sus ordenamientos jurídicos para establecer el derecho a un Ingreso Ciudadano Universal, de conformidad con lo establecido en el presente decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

Tercero. El Congreso de la Unión expedirá la Ley general correspondiente en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Cuarto. El Ejecutivo Federal incluirá en los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales señalados en los incisos de este artículo, una partida

para el Ingreso Ciudadano Universal en el Ramo 20 Desarrollo Social, atendiendo las siguientes etapas de implementación:

Fase 1. Ingreso Ciudadano Universal Alimentario . Que proveerá a todas las personas de un ingreso suficiente para alimentarse adecuadamente, equivalente a \$1,765.00 pesos mensuales (de 2016).¹¹⁹ Su instauración procederá en las siguientes subetapas:

- a). Para los adultos mayores, de 65 años, y para todos las y los menores de 8 a 17 años, en un primer periodo de cinco años, iniciando al año siguiente de la aprobación de la iniciativa.
- b). Para los niños, niñas de 0 a 7 años en el periodo, en un segundo periodo de cinco años, iniciando una vez que se cubra la subetapa a).
- c). Para las mujeres entre los 18 y 64 años de edad, en un tercer periodo de cinco años, iniciando una vez cubierta la subetapa b).
- d). Para los hombres entre los 18 y 64 años de edad, para alcanzar la cobertura universal de la población, en un cuarto periodo de cinco años, iniciando una vez cubierta la subetapa c).

Fase 2. Ingreso Ciudadano Universal Pleno. La Ley deberá contemplar el aumento progresivo del Ingreso Ciudadano Universal, una vez alcanzada la cobertura alimentaria básica, hasta lograr un Ingreso Ciudadano completo, donde se contemple el total de las necesidades humanas a un nivel satisfactorio, bajo un principio de austeridad digna. La Ley establecerá los procedimientos para la definición de los montos, así como la progresión de las etapas para transitar gradualmente al ingreso pleno, en un horizonte de veinte años posteriores al cumplimiento de la primera fase de implementación.

Palacio Legislativo de San Lazaro, a 1 de septiembre de 2017

Diputadas Araceli Damián González, Norma Xóchitl Hernández Colín

Anexo 1. Metodología del cálculo de proyección del PIB e inflación

La proyección de los datos del PIB y para la inflación para los años 2016 a 2035, se realizó tomando como base las cifras previas que son publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para la serie comprendida entre los años 1993 a 2015 para ambas variables, mediante el método estadístico conocido como “Mínimos Cuadrados Ordinarios”. Esta técnica es muy útil para poder realizar pronósticos de datos, y es una de las más comúnmente utilizadas en temas económicos con ese propósito.

Brevemente, el método de mínimos cuadrados ordinarios, consiste en “minimizar” la suma de los cuadrados de las distancias verticales entre los valores de los datos observados y los de la regresión estimada, es decir, minimiza la suma de los residuos al cuadrado, teniendo como residuo la diferencia entre los datos observados y los valores del modelo (línea).¹²⁰

El método de mínimos cuadrados ordinarios elige los valores para la pendiente y para la intersección en el eje “Y”, a fin de minimizar la suma de los cuadrados del error, distancias (SSE, siglas de “*Sum of Squared Errors*”) entre los valores “Y, y la recta:

1) Proyección de datos para el Producto Interno Bruto.

La ecuación que se obtuvo para estimar los datos proyectados, así como el coeficiente de determinación (R^2) y la gráfica de la recta estimada correspondiente para el Producto Interno Bruto, utilizando como base valores corrientes, se muestran a continuación:

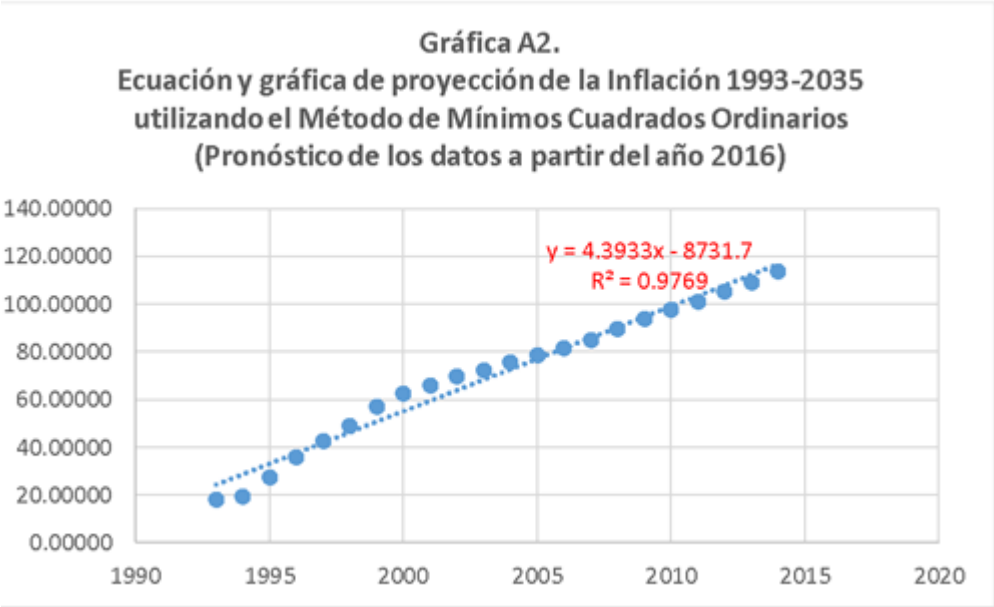


De tal forma y utilizando la ecuación anterior, los datos proyectados para valores corrientes del PIB entre los años 2016 y 2035, son los que se muestran en el siguiente cuadro:

X (Año)	Y (PIB)
1993	1 570 147
1994	1 779 754
1995	2 206 943
1996	3 020 033
1997	3 805 272
1998	4 586 366
1999	5 539 866
2000	6 464 302
2001	6 770 398
2002	7 160 499
2003	7 695 624
2004	8 693 240
2005	9 441 350
2006	10 538 115
2007	11 403 263
2008	12 256 863
2009	12 093 890
2010	13 282 061
2011	14 550 014
2012	15 626 907
2013	16 116 420
2014	17 161 371
2015	17,504,598
2016	18,120,665
2017	18,872,506
2018	19,624,347
2019	20,376,187
2020	21,128,028
2021	21,879,869
2022	22,631,709
2023	23,383,550
2024	24,135,390
2025	24,887,231
2026	25,639,072
2027	26,390,912
2028	27,142,753
2029	27,894,593
2030	28,646,434
2031	29,398,275
2032	30,150,115
2033	30,901,956
2034	31,653,797
2035	32,405,637
2036	33,157,478
2037	33,909,318

2) Proyección de datos para la Inflación.

Por su parte, la ecuación obtenida para estimar los datos proyectados, así como el coeficiente de determinación (R^2) y la gráfica de la recta estimada que corresponde al cálculo del pronóstico de la inflación, se muestran a continuación:



Utilizando la ecuación anterior, el cuadro siguiente muestra los datos proyectados de inflación para el período 2016-2035:

X (Año)	Y INFLACIÓN	Tasa de Crecimiento %
1993	17.99955	9.61867044
1994	19.21244	6.73840327
1995	27.19875	41.5684575
1996	35.52236	30.6029275
1997	42.33428	19.1764098
1998	48.89421	15.4955573
1999	57.00023	16.5786893
2000	62.18964	9.10419349
2001	65.87671	5.92875662
2002	69.36275	5.29175447
2003	72.16732	4.04334642
2004	75.64494	4.81882812
2005	78.63228	3.94913168
2006	81.35753	3.46584581
2007	84.63793	4.0320735
2008	89.35475	5.57293704
2009	93.89572	5.08195962
2010	97.34713	3.67579557
2011	100.68000	3.42369154
2012	105.27900	4.56793802
2013	108.91800	3.45652979
2014	113.43800	4.14991094
2015	118.05100	4.06653855
2016	124.7471	5.67223588
2017	129.1101	3.49747959
2018	133.4731	3.37928963
2019	137.8361	3.26882651
2020	142.1992	3.1653565
2021	146.5622	3.0682359
2022	150.9252	2.97689765
2023	155.2882	2.8908403
2024	159.6512	2.80961871
2025	164.0142	2.73283642
2026	168.3772	2.66013917
2027	172.7402	2.59120939
2028	177.1032	2.52576162
2029	181.4662	2.46353851
2030	185.8292	2.40430747
2031	190.1922	2.34785775
2032	194.5552	2.29399794
2033	198.9182	2.24255381
2034	203.2812	2.19336638
2035	207.6442	2.14629037
2036	212.0072	2.10119268
2037	216.3702	2.05795116

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México (hasta 2011) y de INEGI
 *Valores proyectados a partir de 2016 (Variación porcentual anual)

Teniendo en cuenta los cálculos anteriores, se proyectó el costo de la iniciativa de la siguiente manera:

Etapa	Año	Población objetivo (millones)	Inflación proyectada*	Canasta Alimentaria INEGI-CEPAL (año base 2016)	15% COPLAMAR	ICU proyectado mensual	Pago Mensual ICU (millones)	Costo Anual (millones)	PIB Proyectado (millones)	% PIB	
Etapa 1 (Menores de 17 a 8 años y Adultos Mayores)	Menor. Rur.	2018	9.34	0.034	1,534.02	1,765.00	1,824.64	17,048.56	204,582.71	19,624,346.69	1.04%
	(+) Ad My Rur.	2019	13.10	0.033	1,534.02	1,765.00	1,822.69	23,885.43	286,625.14	20,376,187.30	1.41%
	(+) Menor. Urb.	2020	26.04	0.032	1,534.02	1,765.00	1,820.87	47,420.98	569,051.79	21,128,027.92	2.69%
	(+) Ad My Urb.	2021	32.24	0.031	1,534.02	1,765.00	1,819.15	58,647.91	703,774.95	21,879,868.54	3.22%
	Todos Etapa 1	2022	32.56	0.030	1,534.02	1,765.00	1,817.54	59,175.89	710,110.65	22,631,709.15	3.14%
Etapa 2 (Incorpora infantes hasta 7 años)	(+) Inf. Rur.	2023	40.26	0.029	1,534.02	1,765.00	1,816.02	73,119.60	877,435.22	23,383,549.77	3.75%
	(=)	2024	40.61	0.028	1,534.02	1,765.00	1,814.59	73,690.08	884,280.93	24,135,390.39	3.66%
	(+) Inf. Urb.	2025	51.11	0.027	1,534.02	1,765.00	1,813.23	92,675.06	1,112,100.76	24,887,231.00	4.47%
	Todos Etapa 2	2026	51.46	0.027	1,534.02	1,765.00	1,811.95	93,249.19	1,118,990.29	25,639,071.62	4.36%
	Todos Etapa 2	2027	51.83	0.026	1,534.02	1,765.00	1,810.73	93,844.76	1,126,137.16	26,390,912.24	4.27%
Etapa 3 (Incorpora Mujeres adultas)	(+) Muj. Rur.	2028	67.42	0.025	1,534.02	1,765.00	1,809.58	121,993.97	1,463,927.68	27,142,752.86	5.39%
	(=)	2029	67.93	0.025	1,534.02	1,765.00	1,808.48	122,845.82	1,474,149.82	27,894,593.47	5.28%
	(+) Muj. Urb.	2030	97.00	0.024	1,534.02	1,765.00	1,807.44	175,329.30	2,103,951.55	28,646,434.09	7.34%
	Todos Etapa 3	2031	97.67	0.023	1,534.02	1,765.00	1,806.44	176,439.66	2,117,275.98	29,398,274.71	7.20%
	Todos Etapa 3	2032	98.34	0.023	1,534.02	1,765.00	1,805.49	177,543.82	2,130,525.85	30,150,115.32	7.07%
Etapa 4 (Incorpora Hombres adultos)	(+) Hom. Rur.	2033	113.80	0.022	1,534.02	1,765.00	1,804.58	205,355.21	2,464,262.55	30,901,955.94	7.97%
	(=)	2034	114.51	0.022	1,534.02	1,765.00	1,803.71	206,541.03	2,478,492.33	31,653,796.56	7.83%
	(+) Hom. Urb.	2035	141.76	0.021	1,534.02	1,765.00	1,802.88	255,571.00	3,066,852.03	32,405,637.17	9.46%
	Todos Etapa 4	2036	142.54	0.021	1,534.02	1,765.00	1,802.09	256,867.08	3,082,404.99	33,157,477.79	9.30%
	Todos Etapa 4	2037	143.30	0.021	1,534.02	1,765.00	1,802.09	258,231.22	3,098,774.60	33,157,477.79	9.35%

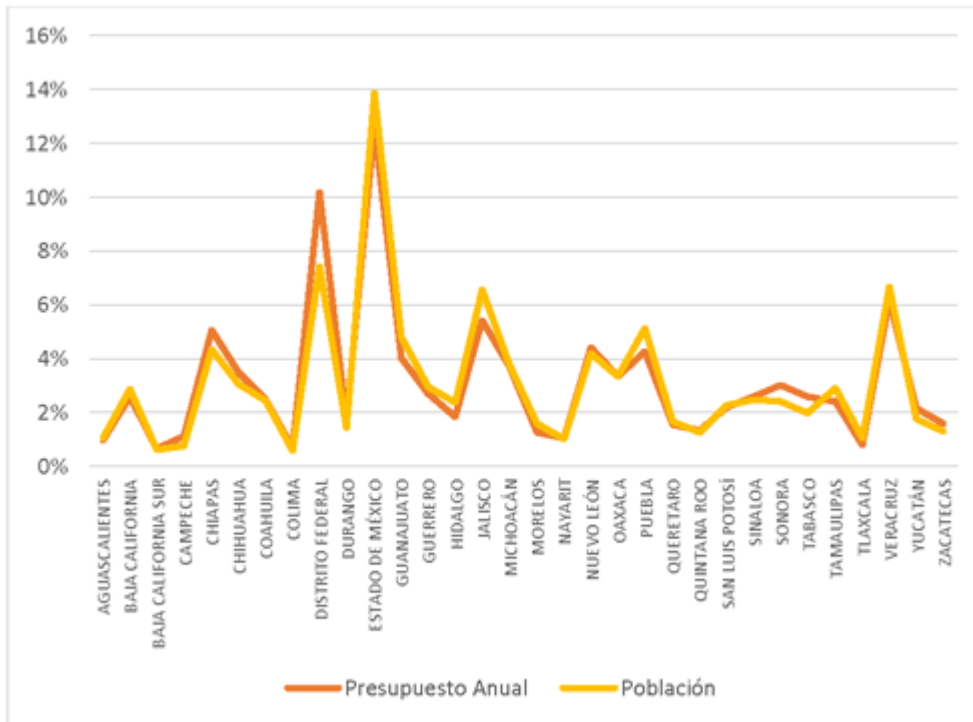
Anexo 2. Consideraciones sobre el financiamiento el redireccionamiento del gasto de desarrollo social en los tres niveles de gobierno

Para tener una idea aproximada del monto presupuestal que cada una de las entidades federativas podría aportar de manera voluntaria al Ingreso Ciudadano Universal (ICU), puede tomarse como referencia alguna de las siguientes medidas:

1) Presupuesto Anual Estatal per cápita.

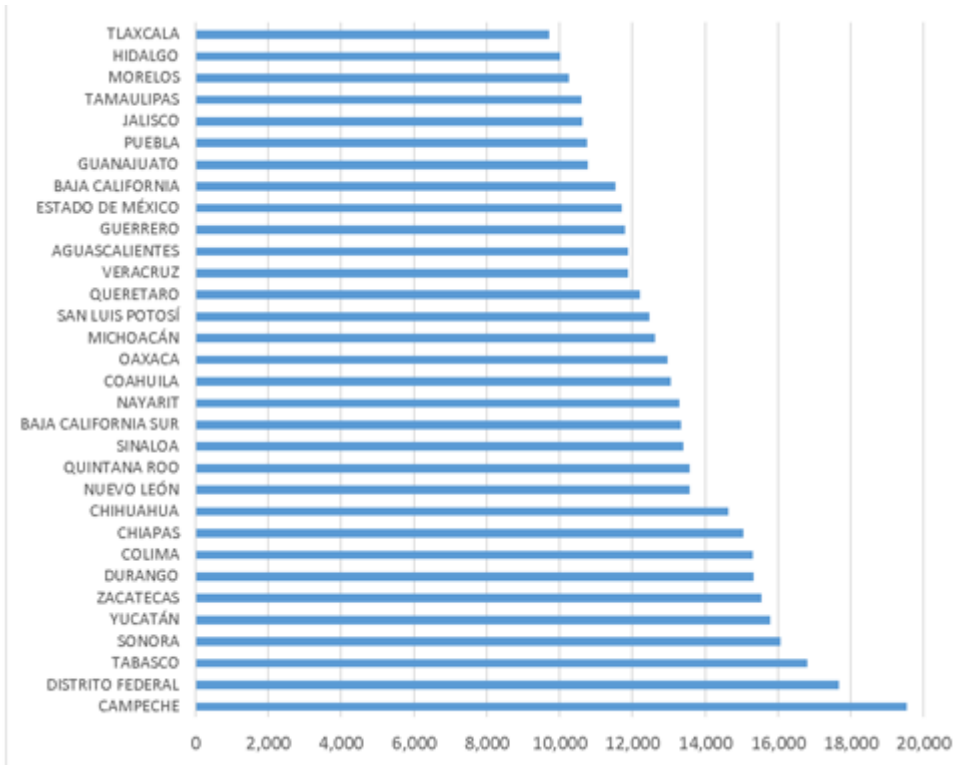
Cada una de las entidades federativas determina su propio presupuesto de egresos anual con base en sus propias características (población total, población en situación de pobreza, monto de recursos federales recibidos, endeudamiento, etc.) y sus propias prioridades programáticas. De estos factores, en México existe una fuerte correlación entre el monto presupuestal que cada estado determina, con la población total que habita en su territorio. Es decir, aquellas entidades que cuentan con mayor población, cuentan también con un mayor monto de recursos a utilizar en sus presupuestos anuales.

Gráfica A3. Relación porcentual entre presupuesto asignado y población total (2014)



Tomando como base esta premisa, es posible establecer que el presupuesto anual per cápita¹²¹ proporciona una medida aceptable para determinar la magnitud aproximada en que cada una de las entidades federativas podría aportar al programa de Ingreso Ciudadano Universal (ICU). Esto es, los estados que registran un mayor presupuesto per cápita, poseen la capacidad potencial de aportar un mayor monto de recursos al ICU.

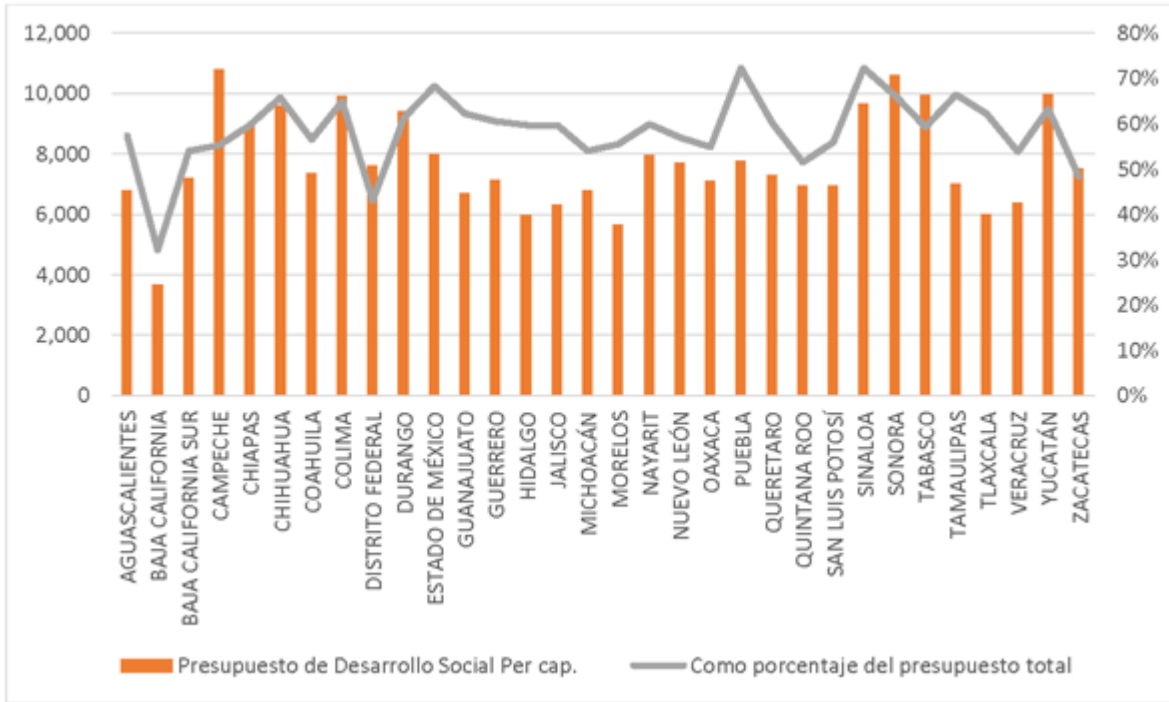
Con base en datos de presupuesto y población por entidad federativa para el año 2014, los Estados con mayores recursos presupuestales per cápita fueron Campeche, Distrito Federal, Tabasco y Sonora (sobre los 16,000 pesos anuales por persona). Mientras que los Estados de Tlaxcala, Hidalgo, Morelos, Tamaulipas, Jalisco, Puebla y Guanajuato son los que registraron menores recursos presupuestales per cápita (por debajo de los 10,000 pesos anuales).



2) Presupuesto Anual Estatal de Desarrollo Social per cápita.

Otra medida que podría utilizarse para definir los aportes estatales al programa de Ingreso Ciudadano Universal es el presupuesto asignado a Desarrollo Social per cápita.¹²²

De acuerdo con la revisión realizada a los presupuestos de las Entidades Federativas, el mayor gasto social per cápita, lo realizan los Estados de Campeche, Sonora, Yucatán, Tabasco, Colima, Sinaloa, Chihuahua, Durango y Chiapas. Aunque en proporción al presupuesto de egresos, son Puebla, Sinaloa y el Estado de México, las entidades que destinan mayores porcentajes (68 – 72%) al gasto social.¹²³

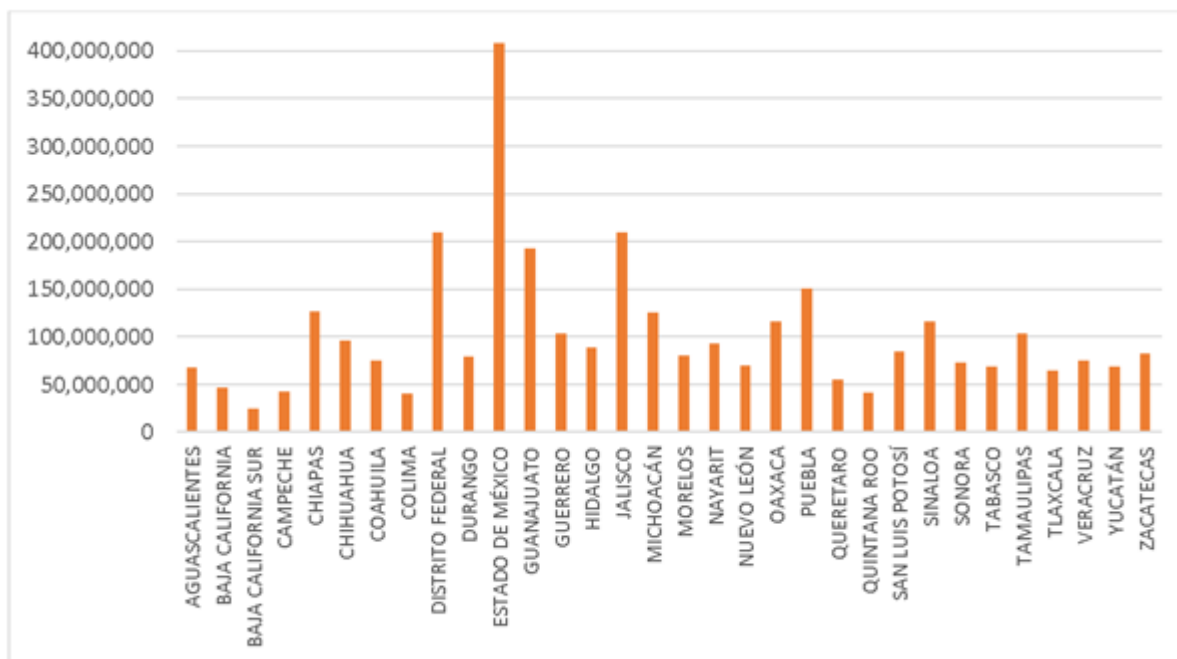


3) Presupuesto designado para las delegaciones estatales de Sedesol

Un criterio adicional que podría ser empleado para definir las asignaciones presupuestales que cada entidad federativa puede aportar de manera potencial al programa de Ingreso Ciudadano Universal (ICU), es el monto de recursos que se destina por parte de la Secretaría de Desarrollo Social a sus delegaciones estatales en la República Mexicana.

Este aspecto aporta una visión un tanto distinta a las anteriores, pero refleja cuáles son aquellas entidades que, de acuerdo a la estrategia del Gobierno Federal, requieren de una mayor cantidad de recursos para implementar los diversos programas sociales con que cuenta la dependencia.

Gráfica A6. Distribución de Recursos a las Delegaciones Estatales de Sedesol (2014).



Resulta claro que el Estado de México es la entidad que, por mucho, recibe una mayor cantidad de recursos en su delegación de Sedesol, y por lo tanto podría llevar a cabo una mayor aportación al ICU. En esa misma línea, pero en una cantidad menor, podrían hacerlo entidades como el Distrito Federal y Jalisco. Y finalmente, estados como Baja California Sur, Quintana Roo y Colima, por ejemplo, serían los que tendrían menor capacidad presupuestal para llevar a cabo aportaciones al ICU, toda vez que son los que reciben menos recursos.

Es necesario matizar, sin embargo, que el monto presupuestal señalado para las Delegaciones de la Sedesol, es muy inferior al de los dos rubros señalados con anterioridad.

Notas

1 Yanes, P. (2007). El Ingreso Ciudadano: aire fresco para un nuevo rumbo de las políticas sociales. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 159-169). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. pp. 159-160

2 Esquivel Hernández, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Ciudad de México: Oxfam México. p. 27.

3 Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010). El Ingreso Ciudadano - Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales. México: *Mundo Siglo XXI*, 35-39. p. 36

4 Roberth Theobald compiló el libro *El Sueldo Asegurado*, editado por Paidós, Buenos Aires (1968).

5 Boltvinik, J. (2010). Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México. En E. Valencia, *Perspectivas del universalismo en México* (págs. 179-194). Guadalajara: ITESO/Universidad de Guadalajara/Konrad Adenauer Stiftung. p. 179-180.

6 Fromm, E. (1984). Los aspectos psicológicos del sueldo asegurado, en E. Fromm, *Sobre la desobediencia y otros ensayos*, Buenos Aires – Barcelona: Paidós Estudio. pp. 129-143.

7 Op. cit.

8 Boltvinik, J. (2010), op. cit p. 179.

9 Op. cit.

10 Damián, A. (2012). Crisis, empleo y pobreza. En E. De la Garza Toledo, *La situación del trabajo en México, 2012 el trabajo en la crisis* (págs. 41-63). México D.F.: Plaza y Valdés. p. 44.

11 Del Val Blanco, E. (2010). Ingreso Ciudadano Universal. *Revista de la Universidad de México*, 24-27. p. 25.

12 Esquivel Hernández, G. (2015), op. cit. p. 29.

13 Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, literal A numeral VI, párrafo segundo.

14 Conde Montijo, O. (2007). El Ingreso Ciudadano Universal: una alternativa para México. En O. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 195-217). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. p. 200.

15 Ornelas, Gilberto Carlos. “Informe Coneval. Fracaso de la política social”. *La Jornada Aguascalientes*, 27 de julio de 2015. [http://www.lja.mx/2015/07/esfera-publica-informe-coneval-politica-socia l-pobreza/](http://www.lja.mx/2015/07/esfera-publica-informe-coneval-politica-socia-l-pobreza/)

16 De acuerdo con el reporte de la OCDE para 2015, 22.4% de los mexicanos entre los 15 y 29 años no tenían empleo ni estaban matriculados en educación o formación (frente al promedio de la OCDE de 14.6%). Con base en las tendencias actuales, se estima que los mexicanos de 15 a 29 años de edad pasarán 3.3 años sin estar empleados ni en educación o formación (el promedio de la OCDE es de 2.3 años). Véase <https://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf> y [https://www.oecd.org/mexico/education-at-a-glance-2015-Mexico-in-Spanish h.pdf](https://www.oecd.org/mexico/education-at-a-glance-2015-Mexico-in-Spanish.pdf)

17 Medina Ortiz, M. (2012). El ingreso ciudadano universal: una propuesta dentro de una agenda progresista y de izquierda. En *Los grandes problemas nacionales*. Coordinado por el Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno A.C, julio 2012.

18 Garza, G. (2004). Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-1998. *Estudios Demográficos y Urbanos*, Núm. 55, enero-abril 2004. 7-75. p. 8

19 Op. cit.

20 Moreno-Brid, J. (2015) Cambio estructural y crecimiento económico en México: tres décadas de éxito externo y fracaso interno, Documento Conferencia ““8o Diálogo por un México Social: el desarrollo ahora”, PUED, UNAM, 21-22 octubre 2015. Disponible en

https://www.researchgate.net/publication/283083196_Cambio_estructural_y_crecimiento_economico_en_Mexico_tres_decadas_de_exito_externo_y_fracaso_interno

21 Damián, A. (2010). Pobreza, bienestar y derechos socioeconómicos. En Villarespe, Verónica (ed.) *Concepciones contemporáneas de la Pobreza*. México: UNAM. Pp. 75-91.

22 Huerta Quintanilla, R. (2012). Pobreza, distribución de ingreso y renta básica. *Economía UNAM*, 68-81. p. 68.

23 Bertomeu, M. J. (2007). Una justificación normativa del Ingreso Ciudadano. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 145-156). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. p. 151

24 Bertomeu, M. J., & Raventós, D. (2013). El derecho de existencia y la Renta Básica de Ciudadanía: una justificación republicana. *Sin Permiso*. Disponible en línea en: <http://www.sinpermiso.info/textos/el-derecho-de-existencia-y-la-renta-basica-de-ciudadana-una-justificacin-republicana>

25 De acuerdo con la última medición realizada por el Coneval, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar pasó de 51.6 (en 2012) a 53.2% (en 2014) de los mexicanos. De igual manera, las personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo representan el 20.6% de la población. Las cifras pueden consultarse en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

26 El MMIP fue elaborado por Boltvinik a inicios de los noventa. Este método incluye las dimensiones de ingreso, de necesidades básicas insatisfechas y de escasez de tiempo. En su elaboración se introdujeron normas objetivas de satisfacción de necesidades humanas. Esta perspectiva constituye un importante avance teórico-metodológico en materia de medición multidimensional de la pobreza. Para conocer este cómo se calcula la pobreza en el MMIP y sus diferencias con el Método de Medición Multidimensional del Coneval, véase

Boltvinik (2012) “Evolución de la pobreza en México y en el Distrito Federal. Valoración crítica de las metodologías de medición, las fuentes y las interpretaciones”, en Gerardo Ordóñez (Coord.), *La pobreza urbana en México: nuevos enfoques y retos emergentes para la acción pública*, México, El Colegio de la Frontera Norte, (Colef), Juan Pablos Editor, pp. 23-90.

http://www.julioboltvinik.org/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=65

27 Para conocer las insuficiencias de las líneas de pobreza oficial véase Julio Boltvinik y Araceli Damián (2003) “Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México”, *Papeles de Población, Nueva época*, año 9, n° 35, enero-marzo de 2003, pp.101-136.

http://www.julioboltvinik.org/images/stories/Derechos_humanos_y_medicion_oficial_de_la_pobreza_en_Mexico.pdf. Si bien la crítica que se presenta se refiere a las líneas de pobreza oficiales establecidas en 2002 (alimentaria, de capacidades y de patrimonio), las mismas observaciones son aplicables a las líneas de “bienestar mínimo” y de “bienestar” utilizadas por el Coneval.

28 Del Val Blanco, E. (2010), op. cit. p. 26.

29 México tiene el gasto social más bajo dentro de la OCDE: el 7.4% del PIB, lo cual representa alrededor de un tercio del promedio de la OCDE que es 21.9%. Ver en: *Organization for Economic Co-operation and Development* (2014). Chapter 5. Public Social Spending. En, *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing.

30 Algunos estudios muestran que por ejemplo para el caso del IVA en México (que representa el segundo impuesto con mayor porcentaje de recaudación detrás del ISR), existe una fuerte regresividad, toda vez que el 10% más pobre de la población paga aproximadamente el 11.4% de su ingreso total, mientras que el decil con el mayor ingreso paga tan sólo el 6.5% del mismo. Hernández et al., (2000) *Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?* Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Boltvinik también había señalado ya la regresividad con la que se aplica este impuesto y el costo que tendría para los más pobres aumentar la tasa del IVA,

<http://www.jornada.unam.mx/2001/04/06/026a1eco.html>

31 En efecto, recientes estudios han demostrado que no existe evidencia suficiente para afirmar que la condicionalidad de las transferencias monetarias tenga un impacto positivo en su uso. En algunos casos han resultado ser menos eficaces que los programas incondicionales y hasta han llegado a causar daño. La experiencia internacional indica que los programas focalizados y con condicionales son más onerosos, complejos de implementar, tienen mayor probabilidad de fallar, representan pocos o nulos incentivos y

potencialmente pueden causar mayor daño. En las sociedades progresistas donde la atención se proporciona a todas las familias, la seguridad de ingresos les da la posibilidad de hacer lo que es mejor para los suyos. Kidd, S., (2016) « To condition or not to condition: What is the evidence? » En: Pathway's Perspectives on social policy in international development. Issue No. 20. March. 2016.

32 Julio Boltvinik (2004) "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México, el Progreso/Oportunidades", en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.) La pobreza en México y el mundo, Realidades y desafíos, México, Siglo XXI Editores, pp. 315-347 y Sedesol (2008) "A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008", Síntesis Ejecutiva.

33 <http://www.jornada.unam.mx/2017/03/13/politica/004n1pol>

34 Yanes, Pablo (2016) ¿De las transferencias monetarias condicionadas al ingreso ciudadano universal? *Acta Sociológica* núm. 70, mayo-agosto de 2016, pp. 129-140. UNAM. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/57844>

35 Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 38.

36 En México, a pesar de los programas focalizados, en 2014, último dato disponible, la estimación oficial de pobreza por ingreso, de 53.2% de la población, es casi idéntica a la que se tenía en 1992, de 53.1%

37 Cornia, Andrea y Frances Stewart (2002) "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización", *Comercio Exterior*, Vol. 53, núm. 6, junio, pp. 563-573.

38 Citado en Julio Boltvinik, Economía Moral, *Para reformar la reforma social neoliberal / I Crisis del Programa Oportunidades* <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/08/opinion/030o1eco>

39 <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/15/opinion/036o1eco>

40 Yanes, P. (2007), op. cit. p. 162.

41 Boltvinik, J., & Damián, A. (2003). Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México. *Papeles de población, Nueva época*, 101-136.

42 Damián, A. (2012), op. cit. p. 59.

43 Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 37.

44 Damián, A. (2010), op.cit. p. 86.

45 Yanes, P. (2007), op. cit. p. 165.

46 Damián, A. (2010), op. cit. p. 86.

47 Gaceta Parlamentaria, número 2291, viernes 6 de julio de 2007.

48 Gaceta del Senado, LXII / 3SPO-129/54140, jueves 23 de abril de 2015.

49 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Evaluación Estratégica de Protección Social en México. Disponible en el link http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf. p. 67

50 *Ibíd.* p. 102

51 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014. Disponible en el link http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf. p. 198

52 *Ibíd.* P. 200.

53 Suplicy, Eduardo (2007). *Perspectivas del Movimiento Internacional por el Ingreso Ciudadano*. Pp. 229 – 243. En Yanes, Pablo. *El derecho a la existencia y libertad real para todos*. México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México – Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del DF-ICU, 2007.

54 Alaska Permanent Fund. (2015, 2) de febrero. *Wikipedia, la enciclopedia libre*. Extraída el 1/XII/ 2015 desde https://es.wikipedia.org/wiki/Alaska_Permanent_Fund

55 Parlamento Latinoamericano. (2012, octubre 25 y 26). “Proyecto de Ley Marco de Renta Básica. Extraído el 2/XII/2015 desde <http://www.senado.gov.ar:88/12042.pdf> y Palomo, V. (2015, noviembre 3). “Renta Básica: España Vs. Finlandia”. Extraída el 2/XII/2015 desde

<http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empras/228084/espana/finlandia.html>

56 Muñoz, M (2015, noviembre 3). “Finlandia, laboratorio de pruebas de la renta básica universal”. Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.gaceta.es/noticias/descabellada-idea-pablo-iglesias-implantacion-finlandia-03112015-1844>

57 Algunos de los resultados incluyen los siguientes puntos:

Muchos usaron dinero para mejorar su vivienda, letrinas, paredes y techos, y para tomar precauciones contra la malaria.

Se mejoró la nutrición. Quizás el hallazgo más importante fue la mejoría significativa en el peso promedio por edad de los niños pequeños, y más aún entre las niñas.

Hubo un cambio de las tiendas de racionamiento a los mercados, hecho posible por el aumento de la liquidez financiera. Esto mejoró las dietas, con más verduras y frutas frescas. Las dietas mejoradas contribuyeron a dar cuenta de la mejora de la salud y la energía de los niños, vinculada a una menor incidencia de enfermedades estacionales y a una toma más regular de medicamentos, así como a un mayor uso de la asistencia sanitaria privada.

Una mejor salud ayudó a explicar la mejora de la asistencia y el rendimiento escolar, que también fue el resultado de que las familias pudieron comprar cosas como zapatos y pagar el transporte a la escuela.

El plan tenía resultados positivos sobre la equidad. En la mayoría de los aspectos, hubo un mayor efecto positivo para los grupos desfavorecidos: familias de casta baja, mujeres y personas con discapacidades. De repente, tenían su propio dinero, lo que les daba una posición de negociación más fuerte en el hogar.

Las donaciones de ingresos básicos dieron lugar a inversiones a pequeña escala: más y mejores semillas, máquinas de coser, establecimiento de pequeñas tiendas, reparaciones de equipos, etc. Esto se asoció con más producción, y por lo tanto mayores ingresos. Fue alentador ver el resurgimiento de cepas locales de grano que habían sido aniquiladas.

Contrariamente a los escépticos, los subsidios dieron lugar a más trabajo. Pero la historia es matizada. Hubo un cambio de la mano de obra asalariada ocasional a la actividad agrícola y de negocios de cuenta propia (autónoma), con menos emigración hacia afuera. Las mujeres ganaban más que los hombres.

Hubo una reducción imprevista en el trabajo en servidumbre. Esto tiene enormes implicaciones positivas para el desarrollo local y la equidad.

Los que tenían ingresos básicos tenían más probabilidades de reducir la deuda y menos probabilidades de endeudarse más. Una de las razones era que tenían menos necesidad de pedir préstamos para fines de corto plazo, a tasas de interés exorbitantes del 5% al ??mes. De hecho, los únicos lugareños que se quejan de los pilotos eran prestamistas.

La política tiene un potencial transformador tanto para las familias como para las comunidades rurales. El conjunto es mayor que la suma de las partes. A diferencia de los esquemas de subsidios alimentarios que bloquean las estructuras económicas y de poder, los arraigados distribuidores corruptos de tarjetas, raciones y los numerosos planes gubernamentales que supuestamente existen, las subvenciones básicas de ingresos dieron a los aldeanos más control de sus vidas y tuvieron beneficios Equidad y crecimiento.

Fuente: (2013, octubre, 25). "India's Experiment in Basic Income Grants". Extraída el 18/I/2017 desde

<http://isa-global-dialogue.net/indias-great-experiment-the-transformative-potential-of-basic-income-grants/>

58 Raventós, D. (2015, abril 5) “La idea de la Renta Básica echa raíces: ¿Dinero gratis para todos? ¡Parece mentira! Extraída el 18/I/2017 desde <http://www.sinpermiso.info/textos/la-idea-de-la-renta-bsica-echa-races-dinero-gratis-para-todos-parece-mentira>

59 Palomo, V. (2015, noviembre 3). “Renta Básica: España Vs. Finlandia”. Extraída el 2/XII/2015 desde <http://www.dirigentesdigital.com/articulo/economia-y-empresas/228084/es-pana-finlandia.html>

60 Charmeil, L. (2015, diciembre 14)

“http://www.wedemain.fr/Finlande-Pays-Bas-Suisse-Le-revenu-universel-va-t-il-conquerir-l-Europe_a1538.html”. Extraída el 28/III/2016 desde http://www.wedemain.fr/Finlande-Pays-Bas-Suisse-Le-revenu-universel-va-t-il-conquerir-l-Europe_a1538.html

61 Domínguez, B. (2016, diciembre 29) “Finlandia, laboratorio mundial de la renta básica universal”. Extraída el 11/I/2017 desde http://economia.elpais.com/economia/2016/12/06/actualidad/1481053062_111018.html

62 Altman, S. (2016, mayo, 31) “Moving forward on Basic Income”. Extraída el 18/I/2017 desde

<https://blog.ycombinator.com/moving-forward-on-basic-income/>

63 Brooks, L. (2017, enero, 8) “Escocia podría ser un nuevo escenario de ensayo de la renta básica universal”. Extraída el 18/I/2017 desde <http://www.redrentabasica.org/rb/escocia-podria-ser-un-nuevo-escenario-de-ensayo-de-la-renta-basica-universal/>

64 El texto de la iniciativa de reforma a la Constitución va como sigue:

Initiative populaire fédérale ‘Pour un revenu de base inconditionnel’

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 110a (nouveau) Revenu de base inconditionnel

1 La Confédération veille à l’instauration d’un revenu de base inconditionnel.

2 Le revenu de base doit permettre à l’ensemble de la population de mener une existence digne et de participer à la vie publique.

3 La loi règle notamment le financement et le montant du revenu de base.

Iniciativa popular federal ‘Por una renta básica incondicional’

La Constitución se modifica como sigue:

Art. 110 bis (nuevo) Renta básica incondicional

1 La Confederación velará por el establecimiento de una renta básica incondicional.

2 Renta Básica deberá permitir a toda la población llevar una existencia digna y participar en la vida pública.

3 La ley reglamentará la financiación y el importe de la renta básica .

Extraído el 28/III/2016 desde

<https://www.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis423t.html>

65 Extraída el 28/III/2016 desde
https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_initiatives_populaires_f%C3%A9d%C3%A9rales_en_Suisse

66 Recordando el análisis del concepto hecho en el Concilio Vaticano II y expresado en el discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por Juan Pablo II el 2 de octubre de 1979 «El conjunto de los derechos del hombre corresponde a la sustancia de la dignidad del ser humano, entendido íntegramente y no reducido a una sola dimensión. Se refiere a la satisfacción de las necesidades esenciales del hombre, al ejercicio de sus libertades, a sus relaciones con otras personas. Pero se refiere también, siempre y dondequiera que sea, al hombre, a su plena dimensión humana». En González, J (1986). La Dignidad de la Persona, Civitas: Madrid, 1986, Capítulo II. p.3.

67 Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

68 Todos los derechos humanos en el mundo actual, pese a los diversos componentes políticos, filosóficos y religiosos y a las diferentes tendencias culturales, se fundamentan en su imperativo universalismo, en la dignidad humana. Pero la dignidad humana ontológicamente inherente o intrínseca a la persona humana, no es únicamente el fundamento de todos los derechos humanos. La dignidad humana es, además, el objeto de un derecho específico que ya ha sido proclamado expresamente en dos instrumentos internacionales (Pacto de San José y Declaración sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos), el derecho a la dignidad. La dignidad humana implica el necesario reconocimiento de que todos los seres humanos, iguales entre sí, son titulares, ontológicamente hablando, de una igual dignidad y que ésta dignidad se integra con todos los derechos humanos, los civiles, los políticos, los económicos, sociales y culturales; entraña no sólo la garantía negativa de que la persona no va a ser objeto de ofensas o humillaciones, sino que supone también la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo. Gros Espiel, H. (2003). La dignidad humana en los instrumentos internacionales sobre los Derechos Humanos. Anuario de los Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 4. 2003. Pp. 193-223.

69 Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, E. U. A. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, general; 23 de junio de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación: martes 12 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial: ninguna.

70 *Ibíd.* p. 206.

71 Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico Social, Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación 12. El derecho a una alimentación adecuada. E/C.12/1995/5. 12 de mayo de 1999, pp. 2-3. Citado por López B, F. (2009), op. cit. p. 7.

72 Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969

73 Aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974

74 López Bárcenas, Francisco (2009). *El derecho a la alimentación en la legislación mexicana*. México: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe. Extraída el 11/XI/2015

desde <http://www.oda-alc.org/documentos/1367960941.pdf>

75 El Forum Universal de las Culturas es un evento que se celebra cada tres años, cuyos objetivos son la defensa de la cultura de la paz, el desarrollo sostenible y la diversidad cultural. El primer foro se llevó a cabo en Barcelona en el año 2004, seguido por el de Monterrey (2007), Valparaíso (2010), y Nápoles (2013).

76 La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes (DUDHE) es un instrumento programático elaborado por organizaciones de la sociedad civil internacional a fin de cristalizar los Derechos Humanos para el nuevo milenio. La Declaración está formalmente dirigida a los actores estatales y otras instituciones formales de todo el mundo, emerge de un proceso de debate que tuvo origen en el Foro Universal de las Culturas Barcelona 2004, en el diálogo denominado “Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos. Tiene por objeto fortalecer la interdependencia e integridad de los derechos de hombres y mujeres, no pretende reemplazar ningún instrumento existente, al contrario, los completa y refuerza, como un imperativo ético.

77 Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes. Título I. Derecho a la Democracia Igualitaria. Artículo 1. Derecho a la existencia en condiciones de dignidad. “*Todos los seres humanos y las comunidades tienen derecho a vivir en condiciones de*

dignidad”. Este derecho humano fundamental comprende los siguientes derechos... 3. El derecho a la renta básica o ingreso ciudadano universal. Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (2009). *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*”. Barcelona: Grafiques Massanes. Extraída el 11/XI/2015 desde http://www.world-governance.org/IMG/pdf_DUDHE.pdf

78 Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 39.

79 Con la participación oficial de un grupo de organismos colaboradores como la FAO, el FMI, el ACNUDH, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el ONU-HABITAT, el ACNUR, el UNICEF, el Banco Mundial, entre otros.

80 Oficina Internacional del Trabajo (2011). “*Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social*”. Ginebra: OIT. Extraído el 10/XII/2015 desde

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dc_omm/---publ/documents/publication/wcms_176521.pdf

81 Sobre los estabilizadores automáticos puede consultarse el documento de Stiglitz, J. (2009). *Crisis mundial, protección social y empleo*. Revista Internacional del Trabajo, Vol. 128, Núm. 1-2.

82 Conde Montijo, O. (2007), op. cit. p. 208.

83 Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. Pp. 47 – 49.

84 *Ibíd.* pp. 52-53.

85 En América Latina, la CEPAL realizó desde los años setenta, una cantidad importante de estudios sobre la pobreza, que hacen uso de información generada por las encuestas de hogares a partir de la aplicación del método de líneas de pobreza. Esta metodología consiste en determinar los requerimientos nutricionales de la población, tomando en cuenta su estructura por edad y sexo y las actividades físicas que realizan los miembros del hogar. De esta manera, se calcula el requerimiento de calorías y proteínas de una persona con base a las recomendaciones de los organismos internacionales especializados en la materia, como la FAO, la OMS y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU). Con dichos elementos, se construyó una canasta cuya composición cubre las necesidades nutricionales de la población, considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad de alimentos y los precios de los mismos. INEGI (1993). *Magnitud y Evolución de la pobreza en México: 1984-1992 (Informe Metodológico)*. México: Organización de las Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Instituto Nacional de Geografía, Historia e Informática. p. 21. Esta línea de pobreza fue actualizado y utilizada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, ver SEDESOL (2002). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. Anexo 3.

86 Debido a que la canasta alimentaria de Inegi-Cepal-Comité Técnico, que sirvió de punto de partida para la definición del método oficial de medición de la pobreza, sólo considera alimentos crudos, tomamos la decisión de aumentar su costo con base en las recomendaciones de una canasta completa, que incluya elementos necesarios para almacenamiento, preparación y consumo de alimentos. Boltvinik, J. y Marín, A. (2003). “La canasta normativa de satisfactores esenciales de la Coplamar, génesis y desarrollos recientes”. *Revista Comercio Exterior* , Vol. 53, Núm. 5, pp. 437-484.

87 Chocolates y golosinas (papas fritas y similares; concentrados para refresco; dulces, cajetas y miel; gelatina en polvo).

88 Se partió de la Canasta presentada en http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca_file/CTMPjulio2002.pdf

89 Para los de primaria de tercero a sexto grado de 2015 a 350, pesos; de secundaria de 515 a 660 y los de media superior de 865 y 1,120 pesos. Compárese estas cifras con los 1,765 pesos propuestos para la etapa inicial del ICU.

90 También podría considerarse la posibilidad de incluir en esta etapa a todos los hombres pobladores de las áreas rurales, en el rango de edad de los 18 a 64 años.

91 Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 65 - 68.

92 No se incluyen las proyecciones de población masculina desde el año 2031, cuando comienza la implementación de la última etapa del programa, puesto que las proyecciones del CONAPO van hasta el año 2030.

93 Julio Boltvinik citando a André Gorz en Boltvinik, J. (2008). Futuro posneoliberal de la política pública: el ingreso ciudadano universal. *Nueva Crónica* , pp.12-13.

94 Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 194.

95 La estimación de la pobreza se realizó con el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

96 Producto Interno Bruto correspondiente al tercer trimestre de 2016 a pesos corrientes de 2008 (<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>)

97 Dado el bajo crecimiento del PIB el costo final de implementación se incrementa a un 8.35%. Si el PIB repunta en los próximos años, el costo del Ingreso Ciudadano Universal Alimentario se reduciría considerablemente.

98 De la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2016.pdf

99 Boltvinik, J. (2010), op. cit. p. 193.

100 Inventario Nacional Coneval de Programas y Acciones para el Desarrollo Social tiene la finalidad de dar a conocer cuáles son las intervenciones del gobierno proveer información para la toma de decisiones para que contribuya a mejorar la política pública. Disponibles en http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

101 Programa Nacional de Desarrollo Social, Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH), Programa Nacional de Juventud, Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/135614/Catalogo_programas_fondos_subsidios_2016.pdf

102 Gaceta Parlamentaria, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015.

103 Campos Vázquez, R. M., Chávez Jiménez, E. S., & Esquivel Hernández, G. (2014). *Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

104 Instituto de Estudios Superiores de Monterrey para Servicio de Administración Tributaria –SAT (2013). “Estudio de evasión global de impuestos”, México: ITESM. p. 17.

105 Se define de acuerdo a lo establecido en el Artículo 114 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

106 Definido por el Artículo 100 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente.

107 Se define con base en lo establecido en el Artículo 9 de la Ley del ISR vigente.

108 Esquivel Hernández, G. (2015), op. cit. p. 22.

109 En el informe “Estadísticas tributarias 2014”, pone en evidencia que en el 2012, última cifra disponible de México, los impuestos representaron 19.6% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 33.7% en el año de evaluación. Nota periodística en El Economista, 11 de diciembre de 2014. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/12/11/mexico-pais-que-menos-impuestos-recauda-ocde>.

110 Del Val Blanco, E. (2010), op. cit. p. 27.

111 Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 76 – 77.

112 Para mayor información sobre este punto se recomienda consultar el documento *Fiscal space and the extension of social protection: lessons learnt from developing countries: Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa*.

Durán-Valverde, F. y Pacheco, J.F. (2012) International Labour Office, Social Security Department. - Geneva: ILO. Extraído el 11/I/2016 desde http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/document/s/publication/wcms_207665.pdf

113 Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010), op. cit. p. 39.

114 Op. cit.

115 Op. cit.

116 Huerta Quintanilla, R. (2009). El Ingreso Ciudadano en México: Impacto y viabilidad. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 40 (159), 85-99. p. 92

117 En un estudio realizado por Brasil y Sudáfrica, se puso de manifiesto que las familias que reciben transferencias monetarias buscaban trabajo de manera más intensa y exhaustiva y encontraban empleo con más frecuencia, lo que conducía a una mayor participación en la fuerza de trabajo entre las familias beneficiarias que entre las que no recibían apoyo. Samson, M. (2009). The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries. p. 134. En Townsend, P. (director): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development*. Basingstoke/Ginebra. Palgrave Macmillan/OIT. Extraído el 12/I/2016 desde

https://www.researchgate.net/publication/251422335_The_impact_of_social_transfers_on_growth_development_poverty_and_inequality_in_developing_countries

118 Oficina Internacional del Trabajo (2011), op. cit. pp. 53 – 56.

119 Actualización con INPC, correspondiente a alimentos.

120 Con base en Hanke, John E. y Wichern, Dean W. “Pronósticos en los negocios”. Pearson Educación. Octava Edición, 2006. Pp. 37-38.

121 El Presupuesto Anual per cápita se ha calculado mediante la fórmula siguiente:

122 El Presupuesto de Desarrollo Social per cápita se ha calculado mediante la fórmula siguiente:

123 Entendido este como el rubro denominado “Clasificación funcional del Gasto” que incluyen las Entidades Federativas en sus Leyes de Presupuesto de Egresos, que puede incluir protección ambiental, vivienda y servicios a la comunidad, salud, recreación y cultura, educación, protección social, entre otros.

Yanes, P. (2007). El Ingreso Ciudadano: aire fresco para un nuevo rumbo de las políticas sociales. En P. Yanes, *El derecho a la existencia y libertad real para todos* (págs. 159-169). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF. pp. 159-160

Esquivel Hernández, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Ciudad de México: Oxfam México. p. 27.

Lo Vuolo, R., Raventós, D., & Yanes, P. (2010). El Ingreso Ciudadano - Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social-laborales. México: *Mundo Siglo XXI*, 35-39. p. 36

Roberth Theobald compiló el libro *El Sueldo Asegurado*, editado por Paidós, Buenos Aires (1968).

Boltvinik, J. (2010). Ingreso ciudadano universal y economía moral. Una propuesta para México. En E. Valencia, *Perspectivas del universalismo en México* (págs. 179-194). Guadalajara: ITESO/Universidad de Guadalajara/Konrad Adenauer Stiftung. p. 179-180.

Fromm, E. (1984). Los aspectos psicológicos del sueldo asegurado, en E. Fromm, *Sobre la desobediencia y otros ensayos*, Buenos Aires – Barcelona: Paidós Estudio. pp. 129-143.

Op. cit.

Boltvinik, J. (2010), op. cit p. 179.

Op. cit.

Damián, A. (2012). Crisis, empleo y pobreza. En E. De la Garza Toledo, *La situación del trabajo en México, 2012 el trabajo en la crisis* (págs. 41-63). México D.F.: Plaza y Valdés. p. 44.

Del Val Blanco, E. (2010). Ingreso Ciudadano Universal. *Revista de la Universidad de México*, 24-27. p. 25.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL DE JESÚS ESPINO BARRIENTOS

El suscrito, diputado Manuel de Jesús Espino Barrientos, 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, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente:

Exposición de motivos

La historiografía de nuestra nación confirma que el todavía vigente sistema político mexicano fue concebido por el presidente Plutarco Elías Calles para transitar del movimiento revolucionario y violento hacia una etapa que abriera cauce a dos vertientes. Una de reorganización administrativa y desarrollo institucional del Estado, y otra de control político del país.

Para la primera contó con el apoyo eficaz del licenciado Manuel Gómez Morin, colaborador de su gobierno y, a la postre, fundador del Partido Acción Nacional (PAN). Para la segunda se bastó él mismo y diseñó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI), mismo que puso en marcha apenas dejó la Presidencia y que en lo sucesivo sería un componente estratégico para el funcionamiento del sistema, bajo la modalidad de “partido de Estado” al servicio del régimen, antes que de la nación.

El PNR nació con la triple función instrumental de poner fin a las disputas de los caudillos al final de la Revolución, afianzar a la llamada “familia revolucionaria” en el poder y asegurar su permanencia al paso del tiempo. Así nació el sistema político mexicano que prevalece, esencialmente sin cambios.

En su confección original, el sistema es centralista en torno de la figura presidencial. El presidente de México es el componente fundamental del régimen y el partido su principal operador político. Para hacer valer esa relación simbiótica, en la práctica, existen reglas que no están legisladas en ninguna parte. Se trata de normas no escritas que, a modo de valores entendidos, se aplican con mayor rigor que la misma ley, para asegurar que la sucesión presidencial permita la continuidad en el poder del mismo grupo político, la estabilidad del régimen, el control del gobierno y la fortaleza del partido. Éste, a su vez, está sujeto a una disciplina de obediencia al presidente mientras permanezca en el cargo.

Para Alan Riding,¹ y suscribo su dicho, la estabilidad política de México ha descansado sobre el mito de la omnipotencia del presidente, así, durante su sexenio, no sólo domina al Estado, sino también la vida pública de la nación. Este autoritarismo presidencial estuvo

cubierto por un velo de democracia, en donde los mexicanos ya sabían que era el propio presidente quien elegía a su sucesor.

Bajo esa suerte de normativa, desde la nominación del primer candidato del PNR a la Presidencia de la República —Pascual Ortiz Rubio, en 1930— todos los candidatos presidenciales fueron definidos, aun con métodos de apariencia democrática, por el mandatario en turno. A partir de entonces, todos los candidatos designados por éste saldrían exclusivamente del gabinete presidencial en funciones, sin excepción. El primero, Abelardo L. Rodríguez, en 1932, quien fuera secretario de Guerra y Marina en el gobierno de Ortiz Rubio; el último, Ernesto Zedillo Ponce de León, en 1994.

Por esta práctica, el ámbito por excelencia donde se prefiguró el relevo en el mando del país fue el gabinete presidencial, integrado a la jurisdicción legal y política del jefe del Ejecutivo. En esa élite oficial se incubaba al “bueno” para ocupar la silla presidencial el siguiente sexenio. Este método resultó eficaz para evitar o disminuir pugnas al interior del sistema y del partido encargado de formalizar la designación hecha por el presidente.

Ello trajo como consecuencia que, cada inicio de gobierno, al momento que el presidente anunciaba la integración de su gabinete, los secretarios de Estado se asumían presidenciables y desde ese momento comenzaba la carrera por la siguiente candidatura. El gabinete fue, de facto, el crisol de la sucesión, y fuera de ese círculo inmediato al titular del Ejecutivo, nadie osaba siquiera suponer que podría ser elegible para relevarlo.

Estos “usos y costumbres” orillaron a que el poder de los secretarios de Estado se midiera más por la cercanía y confianza con el jefe del gobierno, que por la eficacia en la atención de los asuntos asignados a su despacho. No importaba si desempeñaba satisfactoriamente las funciones de su encomienda, sino colocarse a la delantera en el afecto político del presidente. Por ello los movimientos en el gabinete tienen significado en función de la sucesión, son la forma de descartar a unos y potenciar a otros.

Esta forma de resolver el relevo en el Ejecutivo federal no tuvo mayores cambios tras la alternancia del año 2000 y evidentemente se ha restablecido a plenitud en el sexenio que transcurre. En razón de ese juego sucesorio no democrático y al margen de la ley, cada secretario-aspirante, salvo casos mínimos de excepción, ha usado y abusado de los recursos públicos asignados a su despacho para lograr el mejor posicionamiento posible entre el electorado, más que para alcanzar los mejores resultados para el país en su área. Aunado a ello, se ha abusado también de la permisividad constitucional en dos de los requisitos para ser presidente. Específicamente las fracciones V y VI del artículo 82 que, respectivamente, establecen “No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección” y “No ser secretario o subsecretario de Estado... a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección”.

Estas medidas contempladas en la Constitución resultan insuficientes para la época actual, ya que los beneficios que brinda el ostentar un cargo público de alto nivel, entre otros, son el acceso a medios masivos de comunicación, el dispendio de recursos económicos, realización de viajes estratégicos, la exposición permanente de la imagen pública y, por supuesto, poder político, entre otros.

De lo anterior se desprende que los programas sociales del gobierno federal, así como de las entidades federativas se convierten en ocasión para ganar ventaja hacia la sucesión presidencial, y se reparten y difunden con mayor incidencia en época electoral. Se utilizan, invariablemente, como vehículos para transitar en la anticipada y encubierta campaña política, financiada con recursos públicos. Asimismo, se genera descuido hacia las necesidades y demandas de la población e inequidad en la competencia electoral.

Debemos recordar que el espíritu de las últimas reformas electorales ha sido lograr equidad en la contienda, principio que se ve vulnerado con la actual redacción de la fracción mencionada, ya que permite que los funcionarios públicos dispongan de todos los recursos disponibles para su encargo por más de cinco años, dejando en franca desventaja a cualquier competidor posible.

Los alcances de las fracciones V y VI del artículo 82 constitucional están enfocados a limitar las operaciones que, por naturaleza del cargo público de secretario o subsecretario de Estado, pueden aprovechar en su favor de manera personal o de su instituto político, sin embargo en la práctica se percibe como un acto permisivo para abandonar sus funciones y compromisos con la agenda pública, cuando este acto es por sí mismo una falta de cumplimiento de las obligaciones propias del encargo.

Llama la atención que nuestra Carta Magna también establece restricciones mayores para que los altos funcionarios ocupen otros cargos de menor envergadura a la Presidencia. Por ejemplo, con la reforma del 10 de febrero del 2016 al artículo 28, se estableció que para ser nombrado comisionado e integrante de los órganos de gobierno, tanto de la Comisión Federal de Competencia Económica como del Instituto Federal de Telecomunicaciones, incluido al comisionado presidente, se requiere “no haber sido secretario de Estado, fiscal general de la república, senador, diputado federal o local, gobernador de algún estado o jefe de gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo a su nombramiento”.

Otro ejemplo lo encontramos en la fracción VI del artículo 95, que establece que para ser nombrado ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita: “No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la república, senador, diputado federal, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento”.

La misma Constitución delega a las leyes secundarias los requisitos de elegibilidad para ser nombrado titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y comisionado presidente del Instituto Nacional Electoral. En este sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada el 27 de enero del 2017, establece en su artículo 38, inciso i), que uno de los requisitos que deben reunir los consejeros electorales es no ser secretario de Estado, ni fiscal general de la república o procurador de justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal o estatal, jefe de gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento.

Por su parte, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece, en la fracción V del artículo 9, que el presidente de la Comisión no deberá desempeñar ni haber desempeñado cargo de secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la república, gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección.

Como se puede observar, las recientes reformas a la Constitución han ido encaminadas a garantizar que los servidores públicos atiendan integralmente las responsabilidades de sus encargos, evitando que éstos se distraigan de su labor por una válida aspiración personal o preparando el camino para contender por una responsabilidad mayor.

Con base en la argumentación anterior, se propone ampliar el plazo en que deben dejar el cargo los funcionarios de alto nivel, referidos en las fracciones V y VI del artículo 82 constitucional, respondiendo a las exigencias de los ciudadanos, para garantizar que quienes ejercen una responsabilidad al frente de una secretaría o subsecretaría de Estado o que estén al frente de una entidad federativa, cumplan cabalmente con su función, además de asegurar el buen uso de los recursos públicos y la equidad en las contiendas electorales. La propuesta consiste en ampliar el plazo de seis meses a dos años, asegurando con ello que al menos a partir de ese momento no sea utilizada la infraestructura del poder federal para fines particulares de carácter electoral, en detrimento de los buenos resultados que la sociedad demanda y merece de sus servidores públicos.

Derivado de lo expuesto, pongo a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman las fracciones V y VI al artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforman las fracciones V y VI al artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 82. ...

I. a la IV. ...

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, dos años antes del día de la elección.

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, fiscal general de la república, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, a menos de que se separe de su puesto dos años antes del día de la elección; y

VII. ...

Transitorio

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

Notas

1 Ridíng, Alan. *Vecinos Distantes* . 1985, 2001, Editorial Planeta, México. Pág. 85 y 87.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de septiembre de 2017.

Diputado Manuel de Jesús Espino Barrientos (rúbrica)

QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN FRANCISCO DE ASÍS BASAVE BENÍTEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Exposición de Motivos

En varios sentidos, la transición democrática en México ha retrocedido. Hemos vuelto a los tiempos en que se cuestionaba la imparcialidad de los órganos electorales. A menudo se critica, con razón, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) actúa y decide en función de grupos de consejeros que responden a los intereses de determinados partidos políticos. Esa realidad daña profundamente a nuestra precaria democracia. Si la actuación del INE en los comicios estatales de 2017 fue tan cuestionada, y si su credibilidad mermó tanto, podemos imaginar lo que nos espera en 2018.

La autonomía del INE tiene una vulnerabilidad central: los integrantes de su Consejo General son elegidos, de tres en tres, por la Cámara de Diputados. La tentación de los principales partidos de repartirse la selección de las personas es demasiado grande. Las cuotas que resultan son incompatibles con la capacidad del árbitro de las elecciones mexicanas para mantener su neutralidad ante los jugadores. Por ello propongo en esta iniciativa modificar el método en términos de calendario de la sustitución de consejeros, de manera que se decida sólo la designación de uno de ellos a la vez. Así el “cuoteo” sería mucho más difícil, porque se generaría el incentivo para elegir a personas independientes de los partidos. Cada aspirante al Consejo tendría que ser alguien susceptible de consenso y no de veto de parte de las fuerzas políticas. Y es que repartir cuotas en distintos tiempos, a lo largo de varios años, inhibe los acuerdos partidarios. Para decirlo coloquialmente, en política no se fía.

Los problemas de nuestra democracia no se limitan al INE, ciertamente, pero es imposible subestimar la importancia de este organismo. Y mientras la ciudadanía no tenga la certeza de que su Consejo General no está supeditado a la partidocracia no podremos retomar nuestra transición.

Antecedentes

Desde su origen, el otrora Instituto Federal Electoral, ha sufrido cambios entorno a su estructura, siendo uno de los principales la manera en que han de ser nombrados sus integrantes.

Las fórmulas para la designación de los consejeros electorales han degenerado en el establecimiento de cuotas partidarias, con ello se pervierte el sentido que originó la creación del INE, antes IFE; el cual, conforme a lo establecido en la fracción V del artículo 41 de nuestra constitución, es un organismo público autónomo, esto no solo implica que

debe encontrarse ajeno a las pretensiones de los tres poderes de la unión, también se refiere a la independencia que debe tener respecto de las diferentes fuerzas políticas, lo cual no logra configurarse bajo el actual esquema de nombramiento escalonado de tres consejeros ya que esto permite a los tres partidos mayoritarios repartirse un nombramiento, con la intención de tener un consejero -con voz y voto- que defienda, desde el interior del Instituto, los intereses del partido al que le debe el nombramiento.

En los periodos anteriores se han realizado los nombramientos de las siguientes formas:

I. Los consejeros eran elegidos en bloque:

A. 1990.- El COFIPE establecía la composición que habría de tener el Instituto Federal Electoral, conformado por el Presidente del Consejo (Secretario de Gobernación), dos diputados y dos senadores, un número variable de representantes de los partidos políticos, pero sobre todo establecía la existencia de seis magistrados, sin filiación partidista, que deberían contar con una sólida formación en el campo del derecho, eran propuestos por el Presidente y ratificados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados

B. 1994.- Se instituye la figura de los Consejeros Ciudadanos, los cuales eran propuestos por las diferentes fracciones parlamentarias dentro de la Cámara de diputados y electos por las dos terceras partes de sus miembros. La profesión o título que poseyese no era tomada en consideración para su elección.

II. 2007.- Se comienza con la elección escalonada en grupos de tres.

III. En 2014 se realiza una reforma constitucional en materia político-electoral en la cual la forma de designación de los consejeros electorales sería escalonada y por medio de listas que serían entregadas a la Cámara con candidatos para cada uno de los diferentes puestos, conforme a cada uno de los periodos a cubrir.

Por todo lo anterior, propongo las modificaciones siguientes a los artículos comentados, comparando el texto vigente con el propuesto en el cuadro que a continuación se desarrolla:

El suscrito, diputado Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, 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, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 41, fracción V, apartado A, y se deroga el párrafo segundo del artículo quinto transitorio del decreto que reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral

Artículo 41. ...

...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

Apartado A...

...

...

...

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo diez años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

a)... - b)...

...

...

...

...

...

...

Quinto. El Instituto Nacional Electoral deberá integrarse dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto y comenzará a ejercer sus atribuciones a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior. En caso de que a la fecha de integración del Instituto Nacional Electoral no hubieren entrado en vigor las normas previstas en el

Transitorio Segundo anterior, dicho Instituto ejercerá las atribuciones que las leyes vigentes otorgan al Instituto Federal Electoral.

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 7 de septiembre del 2017.

Diputado Agustín Basave Benítez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 127 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

Quienes suscriben, diputada Daniela de los Santos Torres y diputados federales integrantes del Partido Verde Ecologista de México en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones I y II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El uso y disposición de recursos públicos ha sido, es y será un tema polémico. Ningún estado moderno es ajeno a las opiniones encontradas ni puede evitarlo por ser éstas resultado de la pluralidad democrática, aun tomando decisiones que parezcan las más adecuadas para la mayoría de la población.

La remuneración de los servidores públicos es parte de esa polémica y lo seguirá siendo en tanto exista la necesidad de contar con una estructura institucional para cumplir los fines del estado. Por ende, nuestro país no es la excepción y sus circunstancias particulares nos obligan a reflexionar con serenidad y prudencia al respecto.

En países como México, la sociedad tiene una libre participación en el escenario público y cada día refuerza más su presencia frente al estado, al punto que hoy podemos distinguir fácilmente una percepción general de que algunos funcionarios reciben remuneraciones superiores a las que deberían por la supuesta facilidad del servicio prestado, por la falta de resultados, por la situación económica del país o simplemente porque la mayoría de los trabajadores tienen ingresos inferiores en comparación con ciertos cargos públicos.

Sin embargo, independientemente de la opinión o percepción que cada uno pueda tener, el uso y disposición de recursos públicos, así como las remuneraciones, deben tratarse siempre en el marco de un objetivo central, esto es, reforzar la legitimidad y eficacia de las instituciones públicas de cara a la ciudadanía.

En este sentido, es importante subrayar que quien desempeña un empleo, cargo o comisión en la función pública, en contraposición a la iniciativa privada, no tiene la posibilidad de ver en sus ingresos la causa que lo mueve a prestar sus servicios día a día. Por el contrario, en el servicio público, incluso algunos de los propios derechos quedan supeditados al fin último que se persigue.

Por ello, un estado donde el aparato gubernamental ofrece a sus altos mandos remuneraciones que no tienen justificación aparente es propenso a resultar atractivo por dichas remuneraciones, supeditando el servicio público al funcionario o partido en turno más que al desarrollo institucional.

Al moderar las percepciones se prioriza la importancia de la función que se desempeña y, más que evitar críticas, se disminuye la posibilidad de incrementar la fuerza ilegítima del estado frente la ciudadanía y la adquisición de poder político mediante el uso de recursos públicos, dando paso al fortalecimiento institucional por sí mismo.

Así, las remuneraciones de los servidores públicos resultan un elemento accesorio o secundario a la función pública y por ende deben preverse de tal manera que exista armonía entre la estructura orgánica, el funcionamiento de sus instituciones y la redistribución de los recursos públicos.

En vista de lo anterior, proponemos establecer constitucionalmente los límites de las remuneraciones en todo el aparato burocrático del país, ajustando principalmente aquellas que pueden ser disminuidas sin afectar la calidad de vida de los servidores públicos.

Primero, se propone que las remuneraciones del presidente de la República dejen de ser el referente para establecer los topes máximos y que dichos topes se establezcan con base en el ámbito de competencia: federal, estatal o municipal.

Ello, ante una realidad en la que actualmente cada ámbito tiene la posibilidad de aprobar sus remuneraciones con un tope que corresponde al presidente de la República, cuya responsabilidad institucional no es equiparable a la de un gobernador o presidente municipal, así como la de un secretario de estado no se compara con la responsabilidad institucional de un funcionario estatal o municipal.

Luego, se propone que se establezcan claramente los montos máximos equivalentes a salarios mínimos para que las remuneraciones se incrementen estrictamente conforme al mismo. Por ejemplo, para los cargos en las instancias federales el monto máximo mensual sería equivalente a mil 200 salarios mínimos, lo que actualmente significaría 96 mil 48 pesos; en las instancias estatales sería un máximo equivalente a 800 salarios mínimos, esto es 64 mil 32 pesos; y en el ámbito municipal sería el equivalente a 400 salarios mínimos, para quedar en 32 mil 16 pesos.

En este supuesto el presidente de la República, que percibe aproximadamente 3 millones de pesos anuales, o 250 mil pesos mensuales, percibiría máximo 1 millón 152 mil pesos anuales, una reducción de más de 60 por ciento; los senadores, que perciben 1 millón 884 mil pesos netos anuales, o 157 mil pesos mensuales, tendrían una reducción aproximada de 40 por ciento; los diputados, quienes percibimos 1 millón 460 mil pesos netos anuales, pasaríamos de percibir 121 mil pesos mensuales a 96 mil pesos; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que perciben 4 millones 658 mil pesos anuales, o 388 mil pesos mensuales, tendrían una reducción de casi 80 por ciento.

Con esta propuesta, independientemente del ahorro generado en el presupuesto de egresos correspondiente, se antepone la función pública a los ingresos que se perciben por el ejercicio de la misma, poniendo en el mismo plano a los tres Poderes de la Unión, priorizando la vocación de servicio y fortaleciendo el actuar institucional de la estructura burocrática.

Además, los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales, si bien no es posible someterlos a límites específicos por su naturaleza variable, se propone sean publicados mensualmente, lo que además de brindar certeza a la ciudadanía para juzgar la moderación, el exceso o el defecto, obliga a que cada instancia autorice estrictamente lo necesario para el mejor desempeño del servicio público en cuestión.

La presente propuesta de reforma constitucional entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y surtiría sus efectos aun habiéndose aprobado remuneraciones superiores en los presupuestos de egresos respectivos. Los ahorros generados en este último supuesto se destinarán a los centros de asistencia social del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia correspondiente.

Por lo que hace a la información relativa a apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales, esta sería publicada dentro de los noventa días naturales siguientes al de la entrada en vigor mediante las respectivas páginas de internet o portales oficiales; en el caso de que no cuenten con dichos medios, se haría uso del que pertenezca a cualquiera de las Cámaras del Poder Legislativo federal o del congreso estatal, según corresponda al ámbito de competencia del sujeto obligado; mientras que a los municipios en esta situación correspondería el Poder Legislativo estatal.

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 reforman las fracciones I y II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman las fracciones I y II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

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, **mismos que serán publicados mensualmente.**

II. Ningún servidor público podrá percibir, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, el equivalente a más de mil doscientos salarios mínimos en el ámbito federal, ochocientos salarios mínimos en el estatal y cuatrocientos salarios mínimos en el municipal, netos mensualmente.

III. a VI. (...)

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y surtirá sus efectos aun habiéndose aprobado remuneraciones superiores en los presupuestos de egresos respectivos. Los ahorros generados en este último supuesto se destinarán a los centros de asistencia social del sistema para el desarrollo integral de la familia correspondiente. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Segundo. La información a la que se refiere la fracción I del artículo 127 deberá ser publicada a más tardar dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. Lo anterior, mediante las respectivas páginas de internet o portales oficiales; en el caso de que no cuenten con dichos medios, se hará uso del que pertenezca a cualquiera de las Cámaras del Poder Legislativo federal o del congreso estatal, según corresponda al sujeto obligado; a los municipios en esta situación corresponderá el Poder Legislativo estatal.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2017.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Daniela de los Santos Torres, María Guadalupe Alcántara Rojas, Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, Alma Lucía Arzaluz Alonso, 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, Fidel Cristóbal Serrato, Victorino Cruz Campos, Sharon María Teresa Cuenca Ayala, Pablo Elizondo García, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, 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, Alex Le Baron González, Lía Limón García, Nancy López Ruíz, Uberly López Roblero, Mario Machuca Sánchez, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Virgilio Mendoza Amezcua, Juan Antonio Meléndez Ortega, Cándido Ochoa Rojas, Elvia Graciela Palomares Ramírez, Miguel Ángel Ramírez Ponce, 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, Claudia Villanueva Huerta, Enrique Zamora Morlet.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE ENERO DE 2016, SUSCRITA POR LOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Quienes suscriben, diputados federales e integrantes del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 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, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo tercero transitorio, del decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de enero de 2016, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Con fecha 27 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, con la intención de desvincular al salario mínimo como unidad de medida o ajuste para diversos fines ajenos a su naturaleza, el cual tuvo el siguiente proceso legislativo:

1. Iniciativas consideradas:

- a) Iniciativa suscrita por coordinadores de los Grupos Parlamentarios del PAN, del PRD, de MC y del PT el 11 de septiembre de 2014. (LXII Legislatura)
- b) Iniciativa suscrita por el diputado Julio César Moreno Rivera (PRD) el 11 de noviembre de 2014. (LXII Legislatura)
- c) Iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal el 05 de diciembre de 2014. (LXII Legislatura)

2. Declaratoria de Publicidad emitida el 09 de diciembre de 2014. (LXII Legislatura)

3. Dictamen a discusión del 10 de diciembre de 2014. Proyecto de decreto aprobado por 373 votos a favor y 3 en contra. Pasó a la Cámara de Senadores para efectos del Apartado A del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (LXII Legislatura)

4. Minuta recibida en Cámara de Senadores el 11 de diciembre de 2014. (LXII Legislatura)
5. Dictamen de Primera Lectura del 14 de diciembre de 2014. (LXII Legislatura)
6. Dictamen a discusión del 22 de octubre de 2015. Proyecto de decreto aprobado por 90 votos en pro. Pasa a la Cámara de Diputados para los efectos del Apartado E del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (LXIII Legislatura)
7. Minuta recibida en Cámara de Diputados el 27 de octubre de 2015.
8. Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Diputados, el 19 de noviembre de 2015. Proyecto de decreto aprobado en lo general y en lo particular por 417 a favor.
9. Pasa a la las Legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales.
10. Declaratoria de aprobación por las Legislaturas de los estados en sesión de la Comisión Permanente del 07 de enero de 2016.
11. Se Remite al Diario Oficial de la Federación para su publicación.
12. Publicación en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016.

En tal sentido el Congreso de la Unión a través de las Comisiones de Puntos Constitucionales en las respectivas cámaras, llevaron a cabo el Dictamen con proyecto de Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, del que esencialmente podemos sustraer los siguientes argumentos:

(...)

El salario mínimo está vinculado al crecimiento de la productividad nacional y su ubicación como unidad de cálculo para el cumplimiento de obligaciones establecidas o reguladas por la ley o como unidad de referencia en la economía, ha minado su naturaleza y propósito como un derecho humano, de carácter social.

(...)

Por razones derivadas del uso del salario mínimo como medida de referencia para calcular el monto del cumplimiento de obligaciones de pago derivadas de nuestro sistema legal se ha alterado su verdadera naturaleza social.

(...)

El salario mínimo es un derecho humano social de todos los trabajadores y al cual debemos prestar especial atención. Su sentido esencial es que la contraprestación mínima

por el trabajo resulte suficiente para que una familia alcance un nivel de vida decoroso. Sin embargo, cabe reconocer que desde hace años, el salario mínimo no alcanza para la subsistencia adecuada de una familia, ya que no es suficiente para la atención de las necesidades básicas de alimentación, vivienda y educación.

Los argumentos anteriores son fundamentales para dejar claro el concepto de salario mínimo, su naturaleza y al mismo tiempo su reconocimiento como Derecho Humano, al respecto el propio artículo 123 de nuestra carta magna refiere que “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas”. Bajo dicho contexto, continua esgrimiendo el dictamen de referencia, las consecuencias de utilizar por años al salario mínimo como referente económico de actualización, al respecto cito:

(...)

De 1987 a la fecha, el precio de la Canasta Alimenticia Recomendable (CAR) registró un incremento acumulado de 4,773%, mientras que el salario mínimo creció en un 940%, lo que significa que los alimentos han aumentado en una proporción de 4 a 1, en comparación con el incremento a los salarios mínimos.

(...)

La precariedad de nuestros salarios, queda de manifiesto con el último incremento a los salarios mínimos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2013, mismo que apenas alcanzó un 3.9 por ciento, lo que impactó negativamente, no sólo a los casi 7 millones de mexicanos que lo percibe, sino porque se traduce en la línea de referencia, a partir de la cual se definen todos los demás salarios, incluidos los contractuales.

(...)El salario de las familias mexicanas pasó de alcanzar para sobrevivir, a alcanzar sólo para endeudarse mes a mes. El salario mínimo actual no alcanza ni siquiera para adquirir los alimentos.

(...)

Ante esta evidente situación aparecen argumentos en contra del aumento salarial, el más conocido es que generaría inflación, sin embargo, en los años 2001 y 2005 el aumento al salario mínimo fue mayor que el aumento del Índice Nacional de Precios al Consumidor y no constituyó una causa de inflación.

Otra argumentación es que aumentaría la economía informal, pero en la actualidad sin el aumento salarial correspondiente la economía informal ha crecido hasta constituir el 60% de la población ocupada.

(...)

Bajo dicho contexto, es que se vio la necesidad de llevar a cabo la reforma constitucional a través de la cual se libera al salario mínimo como unidad de medida, teniendo como consecuencia la expedición de la ley reglamentaria con fecha 30 de diciembre de 2016, denominada Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, cuyo objeto consiste en establecer el método de cálculo que debe aplicar el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para determinar el valor actualizado de la Unidad de Medida y Actualización.

No obstante, que el objeto primordial de la reforma es preservar y fortalecer la naturaleza del salario mínimo, el articulado transitorio de la reforma ha causado confusión impactando a conceptos que guardan la misma naturaleza tal es el caso de las pensiones, las cuales se pretende sean actualizadas a través de la UMA (Unidad de Medida y Actualización), lo que sin duda debilita el ingreso de los pensionados, dicha interpretación errónea deriva del artículo tercer transitorio de la multicitada reforma que a la letra de la ley establece:

Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.

Lo anterior, obliga a que Nueva Alianza como representantes ciudadanos resolvamos a través de ley la laguna jurídica que afecta hoy por hoy a nuestros pensionados.

Argumentación

A partir del 1 de julio de 1997 los trabajadores del sector privado afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ingresaron a un nuevo sistema o régimen de pensiones, conocido como de Contribución Definida. La principal característica de este régimen es que el trabajador cuando se jubile recibirá su pensión con base en el saldo acumulado en su cuenta individual, es decir, el ahorro que haya acumulado durante toda su vida productiva.

Anteriormente, la administración pública federal era la encargada de garantizar las pensiones de los trabajadores en el país. Los antecedentes históricos del actual Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) se remontan a 1943, en dicho año se instituyó un régimen de Beneficio Definido para el pago de las pensiones, es decir, las aportaciones de los trabajadores activos de la época financiaban el pago de pensiones de la población jubilada. Cabe destacar que en 1943 existían 26 trabajadores en activo por pensionado, mientras que en la actualidad existen solo 5 trabajadores por pensionado.¹

Lo anterior, exhibía una grave falla en el régimen de pensiones de Beneficio Definido, ya que los cambios demográficos en las siguientes décadas hacía insostenible financieramente este régimen, cada vez habría menor proporción de trabajadores que financiarán las pensiones en comparación con el aumento en la cantidad y proporción de los jubilados. Por

tal motivo, se realizaron diversas reformas al sistema de pensiones en las décadas siguientes. Al respecto, en 1973 se reformó la Ley del Seguro Social, incorporando una nueva forma de calcular la pensión del trabajador, para tal estimación se utilizó el salario promedio de los últimos 5 años y el número de semanas cotizadas en el IMSS.

El sistema siguió exhibiendo retos sobre las finanzas públicas del país. Lo anterior, derivó en una nueva reforma, la cual creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, y se estableció un complemento a la forma de establecer las pensiones otorgadas por el IMSS, el cual consistía en que de las aportaciones realizadas, el 2% del Salario Base de Cotización se acumulará en una cuenta bancaria de ahorro para el trabajador y éstas serían administradas por instituciones bancarias acreditadas.

Como se mencionó anteriormente, el actual sistema de pensiones de Contribución Definida se estableció con la Reforma de 1997, año en que se crearon las cuentas individuales para los trabajadores afiliados al IMSS. En estas cuentas individuales se destina el 6.5% del salario base de los trabajadores y son administradas por instituciones especializadas denominadas AFORES, las cuales invierten estos recursos en fondos especializados para acrecentar los ahorros de los trabajadores (SIEFORES). A este nuevo régimen de pensiones se integraron 10 años después, en 2007, los trabajadores al servicio del Estado, lo anterior derivado de reformas a la Ley del ISSSTE, realizada en el mismo año.

Estos cambios significaron una enorme disminución en la carga actuarial de las finanzas públicas del país, además ayudaron a profundizar el desarrollo del mercado financiero de deuda, entre otros beneficios que ha señalado recientemente la OCDE:

El nuevo sistema de contribución definida (CD) de cuentas individuales, introducido en 1997 para los trabajadores del sector privado y en 2007 para los trabajadores del sector público, ha sido un éxito en cuanto a que ha aumentado la capacidad de la economía mexicana para financiar las pensiones

A finales de 2014, el sistema tenía activos que respaldaban los beneficios pensionarios equivalentes a 14.1% del PIB, lo que coloca a México en el rango medio de la OCDE después de solo 17 años de existencia del sistema. Además, los fondos de pensiones privadas (AFORE), que administran los ahorros de los trabajadores que financiarán sus pensiones, han logrado un rendimiento promedio anual de 12.5% nominal o 6.2% en términos reales desde su introducción.

Sin embargo, el actual sistema de pensiones de cuentas individuales no se encuentra libre de retos o problemas. En este sentido, en el estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México 2015 ha señalado diversas limitantes a las cuales se enfrenta nuestro Sistema de Ahorro para el Retiro; entre otras, que las contribuciones al sistema son demasiado bajas para garantizar beneficios pensionarios de más de 50% del salario final.

Asimismo, en las conclusiones del estudio mencionado anteriormente, la OCDE señala una serie de recomendaciones para mejorar y aumentar las pensiones de los trabajadores con cuentas individuales, entre las que destacan: elevar la edad efectiva de jubilación e incrementar el periodo de contribución.

Lo anterior deja en evidencia, que el universo de personas que cotizan a efecto de integrar una cuenta individual guarda directa proporción con la población económicamente activa, y siendo más precisos, con la población que se encuentra empleada, recibiendo un salario remunerado y que no se encuentran bajo un régimen fiscal de honorarios. Cabe destacar en este punto lo que la ley entiende por trabajo digno, salario y salario mínimo antes de continuar con el estudio de las pensiones y su relación intrínseca con los salarios de los trabajadores, al respecto la Ley Federal del Trabajo establece:

Artículo 2o. (...)

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. (...)

Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Artículo 82. Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

Artículo 84. El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

Artículo 90. Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.

Resulta evidente que el salario es la retribución que obtiene el trabajador a cambio de su labor física o mental en el desempeño de su trabajo, por parte del patrón, luego entonces, que implica una pensión. La Seguridad Social es un tema de suma importancia para el Pueblo de México, la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud de calidad, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Para Nueva Alianza los derechos de seguridad social constituyen un derecho humano fundamental, como lo ha decretado la Organización Internacional del Trabajo. Garantizar

esos derechos a toda la población es un asunto de justicia y racionalidad política. En tal sentido, se debe destacar el derecho a una pensión que “en tanto la doctrina jurídica considera al régimen de pensiones como una prestación laboral más, la orientación moderna lo califica como un derecho ya adquirido por los trabajadores, compensatorio del esfuerzo laboral realizado por un determinado número de años o debido a una incapacidad total y permanente para el trabajo, resultado de un riesgo profesional o de circunstancias similares sobrevenidas en el desempeño del empleo”.²

La Ley del Seguro Social establece en su artículo 5A fracción XIV lo que se debe entender por pensionado:

Pensionados o pensionado : el asegurado que por resolución del Instituto tiene otorgada pensión por: incapacidad permanente total; incapacidad permanente parcial superior al cincuenta por ciento o en su caso incapacidad permanente parcial entre el veinticinco y el cincuenta por ciento; invalidez; cesantía en edad avanzada y vejez, así como los beneficiarios de aquél cuando por resolución del Instituto tengan otorgada pensión de viudez, orfandad, o de ascendencia;

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores en las fracciones XVII, XVIII y XIX del artículo 5o. establece:

- **Pensión o jubilación** , la renta o retiro programado;
- **Pensionado** , toda persona a la que esta Ley le reconozca tal carácter;
- **Pensión garantizada** , aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, cuyo monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor;

En este punto resulta evidente el carácter legal que tienen las pensiones y su relación con los trabajadores, no obstante, para reforzar el dicho, invocaremos el siguiente criterio de la corte para definir la naturaleza jurídica de las pensiones:

Pensiones por jubilación y vejez. Naturaleza jurídica de las. La pensión jubilatoria por años de servicio es de naturaleza jurídica diversa y se genera por hechos distintos aunque coexistentes respecto a la pensión por vejez, puesto que la naturaleza de la primera es contractual dado que deriva del cumplimiento del régimen de jubilaciones y **pensiones que forma parte del respectivo contrato colectivo de trabajo y su otorgamiento se da concretamente por los años de servicio prestados al patrón**, en el caso el Instituto Mexicano del Seguro Social, y en cambio, la pensión por vejez es de naturaleza legal, prevista en los artículos 137 y 138 y demás relativos de la Ley del Seguro Social y el derecho a que se otorgue tiene su origen en hechos diversos a los exigidos para la jubilación, porque según señalan dichos preceptos los requisitos necesarios para ello son haber cumplido sesenta y cinco años de edad y **tener quinientas semanas de cotización.**

Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito.

Resulta elocuente el criterio establecido, principalmente al esgrimir que las pensiones forman parte del contrato colectivo de trabajo y su otorgamiento se da concretamente por los años de servicios prestados por el patrón con base al salario base de cotización. En tal sentido, las pensiones se deben calcular con base en el sueldo básico del trabajador durante su último año de servicios. Por tanto, dicho sueldo se debe interpretar de manera amplia, tal y como lo establece la ley al manifestar que se entiende por salario base de cotización, que es el monto utilizado para determinar las prestaciones de seguridad social contempladas en la Ley del ISSSTE y las obligaciones de pago de cuotas y aportaciones de los trabajadores. De acuerdo con la Ley, es el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado. El salario básico de cotización no puede ser menor a un salario mínimo del DF y no puede exceder de 10 salarios mínimos (Art. 17 LISSSTE).

Toda la argumentación anterior, ha servido para dejar en claro la relación recíproca que existe entre el cálculo de las pensiones y el salario de los trabajadores, y en el caso particular el salario mínimo establecido por ley, no obstante lo anterior, es fundamental invocar el espíritu del legislador plasmado en la expedición de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización publicada con fecha 30 de diciembre de 2016, y que versa de la siguiente manera en materia de pensiones:

(...)

En virtud de lo anterior, la UMA fue creada para dejar de utilizar al salario mínimo como instrumento de indexación y actualización de los montos de las obligaciones previstas en diversos ordenamientos jurídicos, permitiendo con ello que los incrementos que se determinen al valor del salario mínimo ya no generen aumentos a todos los montos que estaban indexados a éste, logrando con esto que el salario mínimo pueda funcionar como un instrumento de política pública independiente y cumpla con el objetivo constitucional de ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

En este sentido, al prohibirse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la utilización del salario mínimo como Índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, resulta necesario contar con una unidad de indexación que lo sustituya en dicha función.

Lo anterior no significa que el salario mínimo no pueda seguir siendo empleado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines propios de su naturaleza como ocurre en el caso de las disposiciones relativas a seguridad social y pensiones, en las que dicho salario se utiliza como Índice en la determinación del límite máximo del salario base de cotización (artículo 28 de la Ley del Seguro Social, por ejemplo).

(...)

En este contexto, resulta importante destacar que las autoridades están incurriendo en un problema de interpretación, al desvincular al salario mínimo del cálculo de las pensiones, derivado de lo establecido en el artículo Tercero Transitorio, del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de enero de 2016.

Lo anterior, debido a que el citado artículo establece que *“A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización”*. Sin embargo, se es omiso de la intención del legislador y se violenta lo establecido en la reforma constitucional al establecer en el artículo 123 apartado A fracción VI: **“Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza”**. Pues el cálculo de una pensión no es ajeno a su naturaleza jurídica y mucho menos a la relación laboral, por lo anterior se propone la siguiente modificación.

Dice	Debe decir
<p>Tercero.- A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>No tiene correlativo</p>	<p>Tercero.- A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>En armonía con la reforma establecida en la fracción VI, apartado A, del Artículo 123 de este ordenamiento, y respetando la naturaleza del salario mínimo, se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo que antecede al cálculo de las pensiones.</p>

Para el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza los derechos de los trabajadores del estado son fundamentales, pero más importante aún son los derechos de todos los trabajadores de México, por lo que seguiremos legislado en beneficio de los ciudadanos y de las familias.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputado Federal del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o. numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía, la Iniciativa con Proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo Tercero Transitorio, del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de enero de 2016:

Único: Se adiciona un segundo párrafo al artículo Tercero Transitorio, del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de enero de 2016, para quedar como sigue:

Tercero. (...)

En armonía con la reforma establecida en la fracción VI, apartado A, del Artículo 123 de este ordenamiento, y respetando la naturaleza del salario mínimo, se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo que antecede al cálculo de las pensiones.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 Para mayor detalle refiérase a:
http://www.consar.gob.mx/principal/pdf/ciclo_vida_afore.pdf

2 Barajas Montes de Oca, Santiago. *Derechos del Pensionado y del Jubilado*. Cámara de Diputados- UNAM- México. 2000. Pp.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 5 días del mes de septiembre del 2017.

Diputados: Luis Alfredo Valles Mendoza, Mirna Isabel Saldívar Paz, Luis Manuel Hernández León, María Eugenia Ocampo Bedolla, Carlos Gutiérrez García, Karina Sánchez Ruiz, Ángel García Yáñez, Jesús Rafael Méndez Salas, Francisco Javier Pinto Torres, Melissa Torres Sandoval, Carmen Victoria Campa Almaral, Angélica Reyes Ávila (rúbricas)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ELIDA CASTELÁN MONDRAGÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

En 2007 se pronunció la Declaración de Nyéléni, África, donde se establecen **The Six Pillars of Food Sovereignty**:¹

1. Focuses on food for people;
2. Values food providers;
3. Localises food systems;²
4. Puts control locally;
5. Builds knowledge and skills ;
6. Works with nature.³

Los Seis Pilares de la Soberanía Alimentaria marcan un comparativo de que tanto se ha avanzado en el Derecho a la Alimentación reconocido internacionalmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el cual entro en vigor el 3 de enero de 1976⁴ y México se adhirió a este instrumento internacional, en todos sus términos hasta el 23 de marzo de 1981.⁵ Al mismo tiempo, los 6 ejes trazados en la declaración de Nyéléni deben ser base para el actuar futuro del Estado mexicano.

El pacto referido plantea en el artículo 11 varios objetivos que cumplirán los Estados que signaron dicha fuente de derecho internacional público. Para agotar exhaustivamente los objetivos se cita el artículo:

Artículo 11

1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.
2. Los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Los Estados parte en el presente pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la

cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.⁶

Se desprende que el derecho a la alimentación tiene dos momentos; **el primero la protección contra el hambre y el segundo momento una adecuada alimentación**; donde en cualquier circunstancia el ciudadano puede hacer exigible ante el Estado dicha potestad a fin de evitar la hambruna, desnutrición, carencia y mala calidad alimentaria para lo cual el ente jurídico (Estado) debe ejercer acciones que tutelen y ponderen siempre los derechos humanos.

Si bien los países adquieren el compromiso inmediato, al momento de signar el instrumento internacional vinculante, lo cual tiene como consecuencia encargarse a la brevedad posible de hacer las mejoras normativas conducentes ya sea en su norma fundante o en su normas secundarias tal supuesto queda rebasado por la realidad.

Desde la interpretación más novedosa como lo es la pro persona,⁷ México debió hacer el reconocimiento constitucional lo más pronto posible. Sin embargo, no fue el caso hasta 2011, a la par y coincidentemente con la gran reforma en derechos humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por disposición constitucional y como derecho humano (a la luz de cuatro principios interpretativos reconocidos constitucionalmente; universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad). El Estado mexicano debe ser garante de la **alimentación nutritiva, suficiente y de calidad**; así lo enuncia el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La universalidad del derecho a la alimentación en México es afectada **por la carencia** de acceso a la alimentación; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social realizó el estudio *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*.⁸

Aquí se ve que nueve entidades federativas (Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Tlaxcala) tienen porcentajes de población con carencia de acceso a la alimentación de entre 25 y 35 por ciento en 2008. Los estados que presentan esa carencia de acceso a la alimentación, cuentan con gran número de población de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2015.⁹

1. Michoacán : 4 millones 584 mil 471
2. Guerrero : 3 millones 533 mil 251
3. Oaxaca: 3 millones 967 mil 889
4. Chiapas: 5 millones 217 mil 908
5. Tabasco: 2 millones 395 mil 272
6. Veracruz: 8 millones 112 mil 505
7. Puebla: 6 millones 168 mil 883
8. Guanajuato: 5 millones 853 mil 677
9. Tlaxcala: 1 millón 272 mil 847

Se entiende que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que entró en vigor en 2001, es rebasada en la actualidad, pues no se logran la seguridad ni, menos aún, la soberanía alimentarias, que darían como corolario el derecho a la alimentación.

Para efectos definitorios sobre la soberanía y la seguridad alimentaria, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable sirve de referencia, en su glosa del artículo 3, fracciones XXVIII y XXXIII:

XXVIII. Seguridad alimentaria. El abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población;

XXXIII. Soberanía alimentaria. La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.¹⁰

La conculcación de la seguridad y soberanía alimentarias es en primera instancia realizada por la densidad demográfica (no queriendo decir que sea el único factor influyente en la transgresión) pues la población mexicana crece a ritmos vertiginosos

La falta de visión normativa por parte del Titular del Ejecutivo o ya sea atribuido a los legisladores , que concibieron como cosa menor a los conceptos multicitados toda vez que fueron enviados a una ley secundaria sin darles el contexto debido.

Aquilatando los conceptos *seguridad y soberanía alimentarias* y ejerciendo la libertad de configuración normativa que todo legislador tiene, en miras de evitar la carencia alimenticia que hacen ilusivas los tres pilares donde se erige el derecho a la alimentación (**nutritivo, suficiente y de calidad**) consagrados en una disposición constitucional. Por tanto, hacer la mención e inclusión de los términos de seguridad y

soberanía alimentarias en el artículo 4o. constitucional dándole rango constitucional y no secundario como se le he venido dando generaría un mayor impacto de certeza y seguridad jurídica al ciudadano.

Por tanto, en la presente iniciativa planteo una adición respecto al artículo 4o. de la Constitución, que ilustro con el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Propuesta de modificación
<p>Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.</p> <p>Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto en 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 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 el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.</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.</p> <p>El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.</p>	<p>Artículo 4o. El hombre y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.</p> <p>...</p> <p>Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará por medio de la seguridad y soberanía alimentarias.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

Fundamento legal

Por lo expuesto, la suscrita, María Elida Castelán Mondragón, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 62, numeral 2, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforman** los párrafos primero y tercero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará **por medio de la seguridad y soberanía alimentarias.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Los Seis Pilares de la Soberanía Alimentaria.

2 <http://www.globaljustice.org.uk/six-pillars-food-sovereignty>

3 1. Focalizarse en Alimentos para los Pueblos, 2. Valorar a los Proveedores de Alimentos, 3. Localizar los Sistemas Alimentarios, 4. Poner Control a Nivel Local, 5. Promover el Conocimiento y Habilidades, 6. Trabajo Compatible con la Naturaleza.

4 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESC R.aspx>

5 https://www.colmex.mx/assets/pdfs/3-PIDESC_50.pdf?1493133895

6 Ídem.

7 <http://www.gob.mx/segob/articulos/en-que-me-beneficia-el-principio-pro-persona>

8 http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EE%20Nutricion%20y%20Abasto/Evaluacion%20de%20Nutricion%20y%20Abasto%202010.pdf

9 <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>

10 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=756874&fecha=07/12/2001

Referencias

1 <http://www.globaljustice.org.uk/six-pillars-food-sovereignty>

2 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESC R.aspx>

3 https://www.colmex.mx/assets/pdfs/3-PIDESC_50.pdf?1493133895

4 <http://www.gob.mx/segob/articulos/en-que-me-beneficia-el-principio-pro-persona>

5 http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EE%20Nutricion%20y%20Abasto/Evaluacion%20de%20Nutricion%20y%20Abasto%202010.pdf

6 <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>

7 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=756874&fecha=07/12/2017

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 12 de septiembre de 2017.

Diputada María Elida Castelán Mondragón (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA EUGENIA OCAMPO BEDOLLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

La suscrita, María Eugenia Ocampo Bedolla, diputada federal en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer, segundo y tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Deberes Humanos, con base en el siguiente:

Planteamiento del problema

El desarrollo histórico y contemporáneo de los derechos humanos es y ha sido una lucha constante por el respeto a la dignidad del ser humano; surgidos en contra de regímenes que no reconocían las más esenciales prerrogativas de las personas, los derechos humanos han impulsado y fomentado cambios trascendentales en los Estados nacionales y sus supremas normas jurídicas, influyendo en estos cambios las disposiciones establecidas en el orden internacional y reflejadas en los ordenamientos nacionales y, por consiguiente, en sus instituciones gubernamentales, generando, por ende, el desarrollo de una cultura en la que se impulsa su respeto y garantía en un número cada vez mayor de ámbitos. Sin embargo, a diferencia del amplio desarrollo de los derechos, principalmente de los derechos humanos, poco o casi nada se habla de los “deberes humanos”.

“[...] Se olvida que el derecho en sí mismo contiene el deber correspondiente: el derecho de un sujeto despierta siempre en otro la obligación de no impedir su ejercicio. *A contrario sensu*, con esto se pone de manifiesto que el deber mismo es garantía para el ejercicio de los derechos al no impedir su ejercicio.

“[...] Esta correlación se da incluso en el ámbito intrapersonal; y por supuesto en el ámbito social y político: los mismos derechos obligan a respetar y tolerar otras ideas; la sociedad democrática basa su ordenamiento legal en los derechos y deberes de los individuos.

“Tanta es la fuerza de la vinculación, que su necesidad ha trascendido a nivel regional, teniendo un ejemplo de ello en la Declaración Interamericana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.”ⁱ

Así, es claro que si nos referimos al ejercicio de los derechos, hemos de hacerlo también al cumplimiento de los deberes. Si se exige que el otro respete nuestros derechos, también hemos de aceptar que tenemos el deber de respetar los derechos de los demás. No sólo los

gobiernos, sino todos los integrantes de la sociedad. Ése es el planteamiento esencial del que surge la necesidad de incorporar el concepto de “deberes humanos” a nivel constitucional.

Al respecto, sostiene el constitucionalista mexicano Miguel Carbonell que: “Una teoría coherente de los derechos debe tener presentes también los deberes, si no quiere caer en posturas irresponsables o poco realistas; es obvio que el goce efectivo de los derechos podrá llevarse a cabo en la medida en que también se logre el acatamiento de los deberes. De hecho, una de las críticas que se suele hacer a las teorías de los derechos es que pasan por alto los deberes.”ⁱⁱ

En suma, derechos y deberes humanos se encuentran indudablemente vinculados; por tanto, hacemos resaltar la importancia del respeto a los “deberes humanos” como una obligación de los ciudadanos mexicanos, concepto que reclama un espacio dentro de nuestro texto constitucional, ya que su reconocimiento enriquece y fortalece nuestro sistema de protección de derechos humanos, constitucionalmente implementado en la amplia reforma emprendida en la materia en el 2011.

Por ello, es en la Constitución en donde se propone incorporar el concepto de los “deberes humanos”, materia de la presente reforma, como complemento a la declaración fundamental de los principios que inspiran, orientan y comunican el tipo de la sociedad que deseamos construir.

Argumentación

Los “deberes humanos” se encuentran ya reconocidos en diversos tratados internacionales que son vinculantes para nuestro país, como son la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos, por lo que su incorporación en nuestra Carta Magna obedece a un obligado ejercicio de armonización con dichos instrumentos internacionales.

Conforme al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Al respecto, hemos de decir que en los dos tratados ya referidos se alude al concepto de deberes, de ahí que, en esencia, ya formarían parte de nuestra Carta Magna; sin embargo, no se han reconocido expresamente y tampoco existe una obligatoriedad ciudadana de respetarlos.

Para mayor abundamiento, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 29 se establece que:

- “1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. [...]
- “2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el

reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.”

A su vez, el artículo 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone lo siguiente:

“Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos.

“1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.

“2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.”

La toma de conciencia de la imperiosa necesidad de relacionar derechos y deberes se materializó desde 1948 a nivel regional, en Bogotá, Colombia, a través de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en cuyo preámbulo, que define el sentido de esta declaración, encontramos lo siguiente:

“Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

“El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad. Los deberes del orden jurídico presuponen otros de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan.

[...]”.ⁱⁱⁱ

Siguiendo con este bloque de convencionalidad, la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos también reconoce los deberes e, incluso, los aborda de manera más amplia que los dos tratados ya mencionados. Para el caso particular, nos referiremos al artículo 27, numerales 1 y 2, en los que se lee:

“Artículo 27.

“1. Todo individuo tendrá deberes para con su familia y sociedad, para con el Estado y otras comunidades legalmente reconocidas, así como para con la comunidad internacional.

“2. Los derechos y libertades de cada individuo se ejercerán con la debida consideración a los derechos de los demás, a la seguridad colectiva, a la moralidad y al interés común”.

Desde luego, existen múltiples documentos en los que se hace referencia a los deberes; en el caso particular, destacamos los siguientes:

En primer término, nos referiremos a la Declaración Universal de Responsabilidades Humanas, la cual fue creada por la organización internacional denominada *The Inter Action Council*, conformada desde el año 1983 con el propósito de reunir a expertos en temas políticos, económicos y sociales.

En el año de 1997, en el marco de los trabajos de dicha organización, se formuló un documento relacionado con los deberes humanos, que se denomina “Responsabilidades humanas”, el cual constituye un estudio de gran relevancia en donde se apela a la responsabilidad de cada individuo de respetar los derechos de los demás, en el que se destacan diversas consideraciones relacionadas con la materia que nos ocupa, es decir, atender las obligaciones, en tanto que representan el cumplimiento de los deberes, en función del respeto y ejercicio del derecho de los demás:

“Considerando que el reconocimiento de la dignidad inherente y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana es el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo, e implica obligaciones o responsabilidades. [...]

“Considerando que la insistencia exclusiva en los derechos puede dar por resultado conflictos, divisiones e interminables disputas, y el descuido de las responsabilidades humanas puede conducir al desorden y al caos.”^{iv}

Seguida cuenta, se retoma la Declaración de Valencia, también conocida como la Declaración de Responsabilidades y Deberes Humanos, el cual es un documento elaborado en el año de 1997 por un grupo de alto nivel presidido por Richard J. Goldstone, reconocido juez sudafricano y experto internacional de las Naciones Unidas en temas de impartición de justicia penal, bajo los auspicios de la ciudad de Valencia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Unesco, además de ser promovida por *Adc Nouveau Millénaire* en forma conjunta con la fundación Valencia Tercer Milenio, en el marco del Cincuenta Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

De dicho instrumento, conformado por 42 artículos, se destaca por su estricta vinculación con el tema que nos atañe, el cuarto párrafo de su preámbulo, formulado en los términos siguientes:

“[...] el disfrute efectivo y la puesta en práctica de los derechos humanos y de las libertades fundamentales están vinculados de manera irrestricta a la asunción de los deberes y responsabilidades implícitos en tales derechos.”^v

Finalmente, de la Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras, adoptada por la Unesco en su 29 reunión celebrada en París, del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997, destacamos el concepto de responsabilidad de todas las personas integrantes de generaciones actuales, al ser los deberes parte fundamental de los compromisos de los individuos en la tarea de salvaguardar

y exigir la plena vigencia de los derechos humanos, dejando de lado el tradicional discurso de exigencia hacia los gobiernos:

“Artículo 1. Necesidades e intereses de las generaciones futuras.

“Las generaciones actuales tienen la responsabilidad de garantizar la plena salvaguarda de las necesidades y los intereses de las generaciones presentes y futuras.”^{vi}

En una sociedad como la nuestra, en proceso de consolidar el ejercicio de los derechos humanos, no puede pretenderse la justicia y pensar en construirla, rechazando los deberes, mismos que no sólo son relevantes en el ámbito interpersonal, sino también en el político-social, pues los derechos fundamentales son derechos de libertad que el individuo tiene frente al Estado.

Por lo cual se impone en el ejercicio constitucional de los derechos humanos, el cumplimiento de deberes y responsabilidades, tanto del ciudadano como del Estado, al regular nuestro orden jurídico supremo no es sólo el conjunto de los derechos individuales y de los actos que constituyen su ejercicio, sino que es también, un orden objetivo que debe traer emparejado el cumplimiento de deberes.^{vii}

Como se observa, la armonización constitucional que se propone tiene el propósito fundamental de resolver la reciprocidad y vinculación entre derechos humanos y deberes, trascendiendo la propensión preferente por los derechos, a fin de adicionar el cumplimiento de los mismos; para con ello, transitar hacia una sociedad más justa y equilibrada, en la que, por igual, se exija y se cumpla con los derechos consagrados constitucionalmente.

Se trata pues, de un tema esencial para la construcción de una ciudadanía consciente como la queremos y deseamos todos los mexicanos.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputada federal e integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de deberes humanos

Artículo Único. Se reforma el primer, segundo y tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos y deberes 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 y **deberes** 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 y **deberes** 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 Transitorio

Artículo Único. La presente Reforma Constitucional entrará en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

i Ruiz Rodríguez, Virgilio. (2011). *Derechos humanos y deberes*. En-claves del pensamiento, 5(10), 89-103. Disponible en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2011000200006&lng=es&tlng=es

ii Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Editorial Porrúa, México. P. 153.

iii IX Conferencia Internacional Americana. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en:

https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf

iv *InterAction Council*, Declaración Universal de Responsabilidades Humanas, 1997. Disponible en:

http://interactioncouncil.org/sites/default/files/es_udh_r.pdf

v Declaración de Responsabilidades y Deberes Humanos, Unesco, 1997. Disponible en:

[http://www.bahaidream.com/lapluma/revista07/anexo%20debe res.htm](http://www.bahaidream.com/lapluma/revista07/anexo%20debe%20res.htm)

vi Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras, UNESCO, 1997. Disponible en:

http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

vii Ruiz Rodríguez, op cit.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión a los cinco días del mes de septiembre de 2017.

Diputada María Eugenia Ocampo Bedolla (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO GONZÁLEZ MURILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Alejandro González Murillo, Diputado Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de presunción de inocencia, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La génesis del principio de presunción de inocencia se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuando se previó su reconocimiento en su doble vertiente – como derecho humano y garantía procesal – a fin de limitar el monopolio legítimo de la fuerza en los estados democráticos.¹

Tiene por objeto considerar al acusado como inocente hasta en tanto no exista sentencia condenatoria. Posteriormente se hizo extensivo a la Declaración Universal de las Naciones Unidas previsto en el segundo párrafo del artículo 11, que a continuación se refiere:

Artículo 11. 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 en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reconoció:

Artículo XXVI. Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable...

Otros instrumentos que han previsto este principio son:

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966;
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969;
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969 Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos adoptadas por el Primer Congreso de

las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, en 1955.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, en la observación general 32, párrafo segundo del artículo 14, establece a la presunción bajo tres dimensiones:

1. Derecho humano **de las personas** a la presunción de inocencia, siempre y cuando no se demuestre lo contrario.
2. Impone la carga de la prueba al acusador; y
3. Garantizar que no se presuma la culpabilidad a menos que se haya demostrado la acusación, fuera de toda duda razonable, es decir, que el acusado tenga el beneficio de la duda.

La presunción de inocencia es un elemento esencial para una debida defensa, inherente a toda persona sujeta a proceso, desde su inicio hasta que se dicte una sentencia condenatoria o absolutoria.

Para finales del siglo XX, los sistemas de justicia penal pasaron por una transformación en la que “el principio de presunción de inocencia, como derecho humano, no es una idea, sino un derecho regulado en instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, el cual de conformidad con la dinámica actual tiene fuerza obligatoria por encima de las leyes federales y plano de igualdad jerárquica con la Constitución como estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable. Que revela, con base en una interpretación pro persona, un criterio normativo directamente reclamable como garantía indispensable para el buen desarrollo del proceso penal ante los propios órganos jurisdiccionales, consistente en que la interpretación de leyes aplicables deben ser bajo la elección de lo más favorable.”²

Es así que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 20, apartado B, los derechos del imputado al establecer (el subrayado es nuestro):

Artículo 20...

A. I. al X...

B. De los derechos de toda persona imputada :

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. al XI...

C. I. a VII...

Por otra parte, es de señalarse que, el Código Nacional de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de marzo de 2014, prevé dentro de su Título II Principios y Derechos el Procedimiento, Capítulo I Principios del Procedimiento, el Principio de Presunción de Inocencia que a la letra dice (el subrayado es nuestro):

Artículo 13. Principio de presunción de inocencia

Toda persona se presume inocente y será tratada como tal en todas las etapas del procedimiento, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Órgano jurisdiccional, en los términos señalados en este Código.

De tales preceptos se desprende que, el principio de presunción de inocencia es un derecho que le asiste a la persona imputada, es decir, a quien ha sido señalado como responsable de la comisión de un delito, sin embargo, por mayoría de razón, este principio debe beneficiar a toda persona.

Por ello, se plantea una reforma al artículo 16 Constitucional, con la finalidad que, tan alto principio, sea reconocido en nuestra Carta Magna para ser aplicable, no solo a favor de la persona imputada, en el ámbito jurisdiccional-penal, sino, por mayoría de razón, a toda persona, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el administrativo.

Para facilitar e ilustrar de mejor manera los cambios propuestos, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto Vigente	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto Propuesto
Artículo 20	Artículo 20
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.	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, con pleno respeto al principio de presunción de inocencia previsto en el apartado B del artículo 20 de esta Constitución.

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

Decreto por el que se reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de presunción de inocencia

Único. Se reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, **con pleno respeto al principio de presunción de inocencia previsto en el apartado B del artículo 20 de esta Constitución .**

Transitorio

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

Notas

1 Aguilar López, Miguel Ángel, “Presunción de inocencia derecho humano en el sistema penal acusatorio. Apéndice de jurisprudencia relacionada”. México, Instituto de la Judicatura Federal, 1ª Edición, 2015, p.p. 41-43

2 *Ibidem*, p. 43

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 12 de setiembre de 2017.

Diputado Alejandro González Murillo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LILIANA IVETTE MADRIGAL MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, Liliana Ivette Madrigal Méndez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo previsto en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho al trabajo en los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra protegido dentro de los artículos 5o. y 123 de la Constitución Política, el primero de los numerales referidos se encuentra en la lista de los derechos humanos y el segundo en el título sexto que refiere al trabajo y a la previsión social. De acuerdo con ello, toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, y la autoridad deberá promover su creación y la organización social del mismo. No podemos dejar de mencionar que nuestro país, ha sido pionero en la creación y protección de los derechos sociales, cuestión jurídica de gran aportación y valor a nivel mundial, ya que México fue precursor porque insertó en el 123 constitucional los principios básicos de la regulación laboral que sustentan su fuerza en la irrenunciabilidad.

Así, del artículo 123 constitucional, deriva la ley fundamental laboral; artículo que en su redacción se divide en dos apartados: el primero, Apartado A, refiere a los derechos y obligaciones del capital y del trabajo; y el segundo, Apartado B, regula las relaciones laborales de los empleados al servicio del Estado.

El citado artículo regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores. No obstante, si bien establece la duración de las jornadas, la remuneración por medio de salarios, así como las condiciones de igualdad entre los géneros para el pago de los mismos, son dos fracciones las que requieren de especial atención debido a que establecen particularidades para el ejercicio pleno de este derecho.

Esto es:

XI (sic 5-12-1960). Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los

casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

Para su ejecución se establece la autoridad competente en la resolución de conflictos de cualquiera de esta índole:

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria;

Hace también distinción de los trabajadores de cada uno de los poderes del Estado:

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

Finalmente, establece una distinción más, que resulta de especial interés, para la presente iniciativa:

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus 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.+ ¹

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.²

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,³ en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.⁴

En este numeral se localiza la materia de cambio de la presente iniciativa. De acuerdo con la reforma de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, paradigmática en el sentido en que introdujo la preponderancia y guarda de los derechos humanos en el país, se ordena que

“todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la 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 en las condiciones que la misma Constitución establece”.

Asimismo, la Constitución, a raíz de la reforma referida de 2011, también menciona que **las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

En este principio de la protección más amplia de las personas se encuentra la incongruencia entre la forma en que es impartida la justicia laboral para los empleados del Estado, en el sentido en el que la distinción que hace el propio texto constitucional entre los integrantes de los cuerpos de seguridad, milicia e inteligencia en general deban tener un tratamiento especial que el resto de los empleados del Estado, como si por tal motivo se debieran o pudieran mermar sus derechos, humanos, laborales y sociales.

Es una incongruencia que se pretenda y ordene que el sistema de impartición de justicia laboral, funcione de forma distinta dado 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.**

Derivado de dicha incongruencia, de manera general, los empleados que integran las instituciones policiales de la federación, cuando son separados de su encargo sin que exista causa justificada y acuden a juicio a dirimir la controversia y poner a juicio sus derechos, de manera irremediable reciben una sentencia que resuelve, sin atender a un debido proceso y respeto franco a sus derechos sociales y laborales, la separación del servicio y como se mencionó de manera injustificada, sin apego a las bases o fundamentos de operación generales, y por tanto por precepto y mandato constitucional, en la mayoría de los casos no tienen la posibilidad de ser restituidos en sus empleos.

En el texto constitucional debe establecerse y prevalecer el ideal jurídico que permita que, una vez dada la separación del cargo del empleado de seguridad de manera injustificada, este goce de la restitución de la totalidad de sus derechos laborales, que incluya la reinstalación en el cargo, debido a la inexistencia de justificación para el acto de autoridad violatorio de sus derechos humanos.

Actualmente, la disposición jurídica constitucional deniega a los empleados de las instituciones policiales, gozar de la estabilidad laboral, al prohibirles la reinstalación por la autoridad competente cuando resuelve la injusticia en la separación de sus respectivos cargos.

En este escenario, el juzgador comete una contradicción de principios generales de derecho y contraviene a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de que México es parte y asimismo, se contraponen con la esencia de los derechos sociales que fueron aportación jurídica de México, cuestión que sin duda

representa una gran contradicción, no sólo en nuestro máximo cuerpo legal sino, también, con nuestra historia político-jurídica.

Por todo lo anterior, es de urgencia conciliar la forma en que se preserva el interés de Estado y la seguridad pública con la salvaguarda de los derechos laborales de los empleados de las instituciones policiales, es decir, los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las mismas, ya sea de la Ciudad de México o de los estados y los municipios.

Debe ponderarse la congruencia entre los principios generales del derecho, los derechos humanos, las garantías constitucionales y los derechos laborales contemplados, todos ellos, dentro de nuestra carta magna y los tratados internacionales de los que México forma parte.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la cual México forma parte y adoptada por la Asamblea General de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948,⁵ respecto del derecho al trabajo, concretamente expresa a la letra:

Artículo 22.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la **satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales**, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23.

(1) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

(2) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

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

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

Artículo 24.

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25.

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

(2) La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

De lo anterior desprendemos claramente que, el derecho al trabajo, ha sido reconocido en la lista de derechos humanos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el 123 constitucional, en el primer párrafo, dentro de los derechos fundamentales sociales que deben protegerse, por lo que cualquier situación que ponga y atente, por lo menos aparentemente, contra éstos, sin duda debe ser modificada, por simple congruencia legal y política.

Ahora bien, de forma específica, otra de las materias de la presente iniciativa, se trata sobre establecer de forma inmediata, la vía procesal o autoridad competente, donde no obstante podamos pensar que nuestros policías o trabajadores del Ministerio Público gozan de pocos derechos laborales, estos resultan nugatorios al carecer de dicha vía o autoridad, situación que, no obstante fue pasada por alto por el más alto tribunal, al resolver contradicciones de tesis, esto no quiere decir que deba permanecer o continuar así.

En efecto, el hecho de que se pretenda que exista un “régimen especial”, para los trabajadores de seguridad pública, no quiere decir que no deban ser juzgados sus derechos por la vía y autoridades competentes en materia laboral y mucho menos que la labor que desempeñan no deba ser considerada como un “trabajo”, cuestión que sin duda debe ser modificada desde el texto constitucional.

Considerandos

1. Que México forma parte de los tratados internacionales que vigilan y protegen los derechos humanos a escala internacional, y que, como tal, debe garantizar que el ejercicio de esos derechos sea efectivo no sólo para sus habitantes sino también para los propios empleados que hacen posible su existencia.

2. Que el derecho al trabajo, la protección contra el desempleo y la protección contra el despido están reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo y México forma parte.

3. Que la reforma de que introdujo la imposibilidad de reinstalación en el cargo de los empleados que han sido escindidos de las instituciones de seguridad se llevó a cabo como

una acción de combate a la corrupción que no contó con el planteamiento de excepciones ni de una estrategia integral de combate a esta práctica en los cuerpos mencionados.

4. Que el máximo tribunal constitucional del país, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, posterior a la reforma mencionada en el considerando anterior, determinó la existencia de una violación a los derechos humanos de los servidores públicos sujetos de la referida restricción.

En este sentido, se resolvió una contradicción de tesis, expediente número 28/2001, en la que se señalaba que la reforma no había creado una prohibición absoluta para la reinstalación en general, sino que únicamente la restringía a los miembros de las corporaciones policiales que no llenaran los requisitos de permanencia exigidos en la ley vigente.

5. Que la incongruencia que ha sido expuesta en la presente iniciativa, no es otra cosa que un caso de antinomia legal, en la que dos disposiciones son contrarias entre sí y que coexisten en el mismo texto constitucional. Ante este escenario, cabe destacarse que debe ser resuelta en los términos en que su aplicación permita la protección más amplia de las personas, es decir, el principio *pro personae*.

6. Que la aplicación de la disposición materia de la reforma de 1999, no ha mostrado evidencia de que haya representado un avance en el combate a la corrupción en las instituciones policiales y de inteligencia.

7. Que es inaceptable que existan violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos fundamentales de los empleados de seguridad, es decir, el acceso a la justicia, la igualdad ante los tribunales, legalidad, imparcialidad, congruencia y progresividad; y no obstante de ello, también a los tratados y principios internacionales pro persona, del debido proceso y de la no discriminación para el acceso a la justicia.

8. Que no obstante puedan existir normas jurídicas que regulen de forma específica, las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones de seguridad pública, esto no quiere decir que sus conflictos laborales no deban ser dirimidos por autoridades competentes en materia laboral.

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

Decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 123. Apartado B. Dice:

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

Debe decir:

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 **laborales**. **El Estado garantizará y protegerá los derechos sociales y laborales de dicho personal, mediante la creación e instalación de Tribunales Laborales especializados en la materia.**

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

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor un año posterior a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo federal, de los estados y de la Ciudad de México, así como el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, dentro los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, deberán realizar las adecuaciones necesarias a las normas jurídicas y reglamentarias correspondientes.

Tercero. Los asuntos que se encuentren en trámite hasta la iniciación de la vigencia del presente decreto, seguirán tramitándose ante las autoridades y bajo las reglas y vía procesal en que hayan iniciado.

Notas

1 Reforma publicada el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

2 Misma fecha de reforma.

3 Es decir, “se proporcionarán 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”.

4 Reformas publicadas el 19 de noviembre de 1972; el 8 de marzo de 1999 y el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.

5 Declaración Universal de los Derechos Humanos. Fecha de consulta: 19 de marzo de 2017.

<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2017.

Diputada Liliana Ivette Madrigal Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 105 Y 107 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 de la 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 diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de eliminar el requisito de mayoría calificada en las votaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

En la actualidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación juega un rol primordial en el desarrollo y consolidación del entramado institucional de nuestro país ya que, mediante diversas reformas constitucionales y legales, pasó de ser un tribunal de casación a adquirir características propias de un Tribunal Constitucional. La Suprema Corte es la última intérprete de nuestra Constitución, con excepción de la materia electoral, y por ende, tiene la responsabilidad de defender los derechos fundamentales de los mexicanos.

Para llevar a cabo la defensa del orden establecido en nuestra Constitución, la Suprema Corte está facultada para conocer de tres medios de control de la constitucionalidad, que esencialmente, consisten en lo siguiente:

- **Controversias constitucionales.** Son procesos mediante los cuales, se resuelven los conflictos que surjan entre dos de los Poderes Federales, los Poderes de los Estados, los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, o bien, entre los órdenes de gobierno, por invasión de competencias o bien, por cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, por parte de los órganos señalados.¹
- **Acciones de inconstitucionalidad.** Por medio de ellas, se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.²
- **Juicio de Amparo.** Es un medio jurisdiccional protector de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que México sea parte, que precede:³
 - a. Contra actos de las autoridades que violen derechos humanos.

b. Contra leyes o actos de las autoridades federales que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.

c. Contra leyes o actos de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal.

En general, los fallos emitidos por los órganos encargados del control de constitucionalidad, pueden tener dos clases de alcances: generales o particulares.

En el caso de los fallos con alcances generales, las leyes declaradas inconstitucionales dejan de producir efectos y son expulsadas del ordenamiento jurídico.⁴ Por ejemplo, las sentencias que resuelven controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, siempre y cuando cuenten con el voto de ocho Ministros.

En cuanto a los alcances particulares, ello implica que las sentencias sólo vinculan a las partes que litigaron en un determinado proceso constitucional. Las leyes inconstitucionales no se abrogan ni se derogan, sino que simplemente se dejan de aplicar a aquel gobernado que interpuso el juicio de garantías y obtuvo la declaración de inconstitucionalidad a su favor.⁵ Un ejemplo de esta categoría, son las sentencias de amparo en México.

Es necesario tener en consideración que, tanto las controversias constitucionales como el juicio de amparo, ya se encontraban previstos en el texto original de la Constitución de 1917. Sin embargo, los cambios que sufrió el sistema político mexicano, el abandono del sistema de partido hegemónico y el paso al multipartidismo, hicieron necesarias una serie de reformas al poder judicial y al control de la constitucionalidad en México.

En ese sentido, el 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 105 de la Carta Magna, que revitalizó las controversias constitucionales, hasta entonces en desuso, y creó la figura de las acciones de inconstitucionalidad.⁶ Uno de los principales aciertos de dicha reforma, fue el dar a la Corte la prerrogativa de expulsar del orden jurídico normas de carácter general declaradas inconstitucionales al resolver controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Sin embargo, se estableció un candado absurdo a dicha facultad: la mayoría calificada.

En palabras del jurista Alfredo Narvárez Medécigo: “En 1994, se otorgó por primera vez al pleno de la Suprema Corte la facultad de declarar con efectos generales -también llamados *erga omnes* o universales- la invalidez de leyes, tratados internacionales y otras normas de carácter general que vulneren la Constitución. Desde entonces se estableció también que las resoluciones de la Corte solamente tendrán dichos efectos derogatorios si son aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos de los once ministros que la integran.”⁷

Además de perjudicial, el establecimiento de la mayoría calificada en las votaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue una decisión discrecional y sin mayor sustento. De hecho, la iniciativa de reforma del entonces Presidente Ernesto Zedillo planteaba originalmente una mayoría de nueve votos para que procediera la invalidez general de

normas.⁸ En su exposición de motivos “no expresó razón alguna para justificar ni el requisito de mayoría calificada ni el elevado número propuesto. Pocos días después, con el escueto argumento de que era necesario “facilitar las acciones de inconstitucionalidad para ser viables (sic),” el Senado redujo el número de votos requerido a ocho. Así fue finalmente aprobada sin mayor discusión por la Cámara de Diputados.”⁹

Es decir, nunca se argumentó por qué debía establecerse una votación diferenciada para ese tipo de asuntos, ni se dieron ejemplos de países en los que así se llevara a cabo la práctica judicial.

Posteriormente, en 2011 se llevó a cabo una reforma constitucional en materia de Juicio de Amparo. Uno de sus puntos más relevantes fue la inclusión de la figura de la “declaratoria general de inconstitucionalidad”, que flexibilizó el principio de relatividad de las sentencias de amparo, ya que se facultó a la Suprema Corte para expulsar leyes inconstitucionales del orden jurídico. Sin embargo, ello sólo se puede llevar a cabo bajo la condición de que el Pleno de la Corte vote por mayoría calificada de ocho ministros a favor de la inconstitucionalidad de la norma. Es decir, se retomó la mayoría calificada de la reforma de 1994, y al igual que en aquella, no se argumentó cuáles eran las ventajas de dicha mayoría.

En teoría, incluir la posibilidad de emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad marcaría un parteaguas en la manera en que se había ejercido hasta entonces el control de la constitucionalidad en México, rompiendo con el esquema decimonónico de sentencias de alcances particulares. Sin embargo, en la práctica, la declaratoria se ha manifestado como un medio ineficaz para controlar la constitucionalidad de las normas: desde su creación, sólo se han iniciado ocho expedientes de declaratoria general de inconstitucionalidad y en ninguno se ha determinado la inconstitucionalidad de norma alguna.¹⁰ Ello se debe en gran medida a lo complejo que resulta el procedimiento para su emisión, el cual está lleno de candados, uno de ellos, el de la mayoría calificada.

La existencia del requisito de las mayorías calificadas para que proceda la expulsión de normas inconstitucionales del orden jurídico entorpece la protección y defensa de los derechos humanos y de los derechos de las minorías, y merma el principio de igualdad ante la ley.

Para ilustrar lo anterior, un ejemplo claro es la resolución de la Suprema Corte a las Acciones de Inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009, relativas a un par de preceptos que prohibían el aborto, en las Constituciones locales de Baja California y San Luis Potosí, respectivamente. El resultado de la votación fue de siete votos por la inconstitucionalidad y cuatro por su constitucionalidad. Sin embargo, ya que la votación no alcanzó la mayoría calificada de ocho votos que establece el artículo 105 de la Constitución para declarar la invalidez de una ley, los artículos continuaron siendo vigentes, no obstante que habían sido declarados inconstitucionales por la Corte.

De la misma manera, el año pasado, al resolver un par de acciones de inconstitucionalidad, la mayoría de los Ministros de la Suprema Corte votó por anular totalmente la Ley de Movilidad de la Ciudad de México, que, entre otras cosas, restringía la libertad de

expresión y el derecho a la protesta social. Pero, al no lograrse la mayoría calificada, la ley inconstitucional siguió en vigor.¹¹

Otro ejemplo reciente, es el relativo a la denominada “Ley Atenco”. Este año, al resolver una acción de inconstitucionalidad relativa a dicho ordenamiento, la mayoría de los Ministros se pronunció por la invalidez del artículo 14, que permitía a las autoridades usar la fuerza para el control de disturbios y así restablecer el orden y la paz sociales. Sin embargo, por tratarse de una mayoría simple -ya que no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos- el precepto no se pudo invalidar.¹²

Estamos ante el absurdo de que, normas declaradas inconstitucionales al resolverse una acción de inconstitucionalidad, pueden “seguirse aplicando al grueso de la población que no se ampare [y] habrá distintas consecuencias legales para la misma situación dependiendo de quién tenga los medios para impugnar y, por ende, los grupos vulnerables serán los más afectados.” Aún más, aunque la población se ampare y se vuelva a declarar que una norma viola la Constitución, debido a lo complicada que resulta la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad, sigue operando sin excepción el principio de relatividad de las sentencias y la norma inconstitucional se seguirá aplicando a la mayoría de los ciudadanos. Se crean, de esa manera, dos órdenes jurídicos diferenciados, menoscabando el principio de igualdad ante la ley.

De manera que el requisito de la mayoría calificada para que una sentencia tenga efectos *erga omnes* atenta, además, contra el principio de Supremacía Constitucional, y contra el principio *pro homine*, pues normas que han sido declaradas inconstitucionales siguen aplicándose, sin atender a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio.

La presente iniciativa plantea eliminar el requisito constitucional de la mayoría calificada de ocho Ministros para que las resoluciones recaídas a controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad tengan efectos generales y expulsen normas inconstitucionales del orden jurídico. Asimismo, se suprime la mayoría calificada necesaria para la emisión de una declaratoria general de inconstitucionalidad en materia de Juicio de Amparo. De esa manera, se busca consolidar los medios de control de la constitucionalidad como instrumentos eficaces que logren evitar la aplicación de normas violatorias de la Constitución a la ciudadanía, fortaleciendo, a su vez, a la Suprema Corte en su papel como Tribunal Constitucional.

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

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de eliminar el requisito de mayoría calificada en las votaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Artículo Único. Se reforman los artículos 105, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, y, 107, fracción II, tercer párrafo; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) ... l)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por **la mayoría de los miembros presentes** .

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

a) ... i)

[...]

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por **la mayoría de los miembros presentes**.

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

I. ...

II. ...

[...]

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por **la mayoría de los miembros presentes**, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

[...]

[...]

[...]

[...]

III ... XVIII

Transitorios

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

Segundo.- El Congreso de la Unión deberá adecuar las leyes secundarias en la materia, de acuerdo con el presente decreto.

Notas

1 ¿Qué hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación?, Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

<https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scjn>

2 Ídem.

3 Ídem.

4 Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, Porrúa, México, 2015.

5 ídem.

6 López-Ayllón, Sergio, *La acciones de inconstitucionalidad en la Constitución Mexicana: balance empírico de doce años de ejercicio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5883/7810>

7 Narváez Medécigo, Alfredo, Sobre las (absurdas y perniciosas) mayorías calificadas en la Suprema Corte, *Nexos*, disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?tag=mayoria-calificada>

8 Ídem.

9 Ídem.

10 Silva Mejía, Luciano. Op cit.

11 SCJN descarta anular toda la Ley de Movilidad, *Excelsior*, disponible en:

<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/08/09/1109961>

12 Corte avala “Ley Atenco”, *El Financiero*, disponible en:

<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/corte-avala-ley-manifestantes.html> atenco-en-contra-de-

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO Y JUAN ROMERO TENORIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

La falta de uniformidad en la legislación penal sustantiva ha traído consigo la heterogeneidad en los tipos penales, de su punición, de su integración normativa, objetiva y subjetiva, de las modalidades y gravedad de los delitos, y como consecuencia, así como la generación de criterios jurisprudenciales contradictorios. De este modo, la iniciativa se propone sentar la facultad constitucional para que el Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia sustantiva penal. Ello, con base en la existencia y éxito de codificaciones únicas, de las que da cuenta el Derecho Comparado, incluso en estados federados, que han logrado conformar un solo código punitivo, ya sustantivo o adjetivo, o ambos, con favorecedores beneficios para el sistema de impartición de justicia penal.

Argumentos que la sustenten

Primero. Las reformas procesales penales se han diseminado rápidamente en América Latina. En los últimos 15 años, 14 países latinoamericanos y un número sustancial de provincias y estados latinoamericanos han introducido nuevos códigos procesales penales. Estos códigos son, posiblemente, la transformación más profunda que los procesos penales latinoamericanos han experimentado en sus casi dos siglos de existencia. Si bien estas reformas no han sido exactamente iguales en todas estas jurisdicciones, los reformadores han descrito a estas reformas en términos similares, como una movida de un sistema inquisitivo a uno acusatorio o adversarial.

Como tales, las reformas tienen muchas características en común, incluyendo la introducción de juicios orales y públicos; la introducción y/o el fortalecimiento del ministerio fiscal; y la decisión de poner al fiscal en lugar del juez a cargo de la investigación preliminar. Otros cambios incluyen dar más derechos a los imputados frente a la policía y durante la investigación preliminar; introducir el principio de discreción fiscal; permitir mecanismos de negociación y resolución alternativa de conflictos; y expandir el rol y la protección de la víctima en el proceso penal.

En tal sentido, la promulgación de los nuevos códigos procesales penales abonó a la resolución de problemas vinculados a la falta del debido proceso, la insuficiente transparencia y la ineficiencia del sistema penal, y caracterizó las reformas como una conversión de procesos penales inquisitivos en acusatorios.

Segundo. El proceso de reformas a la justicia criminal que ha experimentado México en los últimos años ha tenido, entre otras muchas virtudes, la de introducir fuertemente las ideas de la innovación en las políticas públicas judiciales.

Los cambios estructurales han abandonado aquella concepción que veía los cambios como una derivación necesaria de la aprobación de nuevos textos legales y como un camino rígido que quedaba completamente marcado por esas mismas disposiciones.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que no basta la promulgación de una nueva legislación, sino que también es transitar hacia una nueva cultura jurídica. Hay que resaltar que las nuevas normas fijan de manera muy general el rumbo de un proceso transformador, el que requiere ser complementado con muchos detalles que escapan a la generalidad de la norma y que de esos detalles –menos glamorosos que los temas dogmáticos– depende en gran medida el éxito o el fracaso de un esfuerzo modernizador.

La propia experiencia demuestra que es imposible prever todos los cambios legislativos en la implementación de un nuevo modelo de justicia penal, por lo que es necesario seguir proponiendo ajustes, adaptaciones y transformaciones al modelo penal para que sea funcional, expedito y eficiente.

Las reformas en política criminal deben, ante todo, partir de los cambios culturales. “No basta simplemente con la introducción ideológica del nuevo sistema, si esto no se traduce en una transformación muy concreta de las prácticas de todos los operadores, de la forma cómo ellos entienden su rol y cómo lo desarrollan cotidianamente.”¹

Por otra parte, el proceso de reforma en materia penal mantiene problemas debido a que el respaldo político al nuevo sistema, los recursos disponibles y la capacidad de innovación de los actores involucrados tienden a ser limitados en relación con los esfuerzos que programas de cambios tan amplios demandan.

Tercero. El código penal tiene una característica que lo distingue de otros ordenamientos jurídicos y que debe tenerse en cuenta. Es un código que está estrechamente ligado a las concepciones éticas de la sociedad, de tal suerte que los delitos que tipifica son aquellas conductas que la sociedad considera gravemente contrarias a los principios éticos comunes. En una república democrática, el código penal refleja las concepciones éticas de la sociedad. En un Estado absolutista, el código penal refleja los intereses primordiales de los poderosos, de modo que los delitos son las conductas que ponen en riesgo la estabilidad de un sistema social que beneficia principalmente a una minoría.

Básicamente, la introducción de un esquema competitivo en la producción de justicia criminal, junto a una racionalización en la investigación. Asimismo, contempla mecanismos de negociación y un ordenamiento del régimen de privación de libertad.

Cuarto. Hoy, tenemos que continuar con la evolución del nuevo modelo de justicia penal con un espíritu refundacional a través de cambios radicales que suponen nuevos códigos, nuevas estructuras, formas de organización y nuevas facultades para los tribunales y demás órganos de los sistemas judiciales, al mismo tiempo que cambios paradigmáticos en su funcionamiento.

En tal sentido es menester que reflexionemos sobre la promulgación de un nuevo código penal sustantivo único. Esto “es una idea del todo plausible, la cual había sido ya defendida

por profesores de la UNAM desde los años 40 del siglo pasado y que generaciones posteriores de académicos hemos retomado, dado que entendemos que la existencia de 33 códigos penales (32 en cada una de las entidades federativas y uno federal) y 33 códigos de procedimientos penales no se justifica. No se trata de razones vinculadas con el federalismo mexicano, sino con argumentos de puro sentido común.

“La idea de unificación se ha apoyado también en la existencia y éxito de codificaciones únicas, de las que da cuenta el Derecho Comparado, incluso en estados federados, que han logrado conformar un solo código punitivo, ya sustantivo o adjetivo, o ambos, con favorecedores beneficios para el sistema de impartición de justicia”.²

Asimismo, la unidad en la justicia penal permitirá se funda en una necesidad lógica y práctica, a lo que se han sumado juristas contemporáneos -Sergio García Ramírez, Olga Islas de González Mariscal, Luis Jiménez de Asúa, Raúl Carranca y Trujillo, entre otros- quienes han sostenido lo imperioso de la unificación, basados en una concepción funcionalista y de unidad sistemática de la seguridad jurídica, que garantice el debido proceso como derecho humano de las personas al acceso a la justicia.

Por ejemplo, un antecedente relevante sobre el particular, desde luego, es el que se dio en el mes de septiembre de 1951, época en la que sesionó el llamado Congreso Científico Mexicano, en cuya sección de Derecho Comparado, se aprobó lo siguiente:

“La Sección, considerando la unidad fundamental y básica del Derecho mexicano, sólo formalmente diversificado por la existencia de códigos locales promulgados por los distintos estados de la Federación, y estimando que existe una conciencia nacional que reclama la unificación de las leyes civiles, penales y procesales de la República, con objeto de eliminar las incertidumbres, inseguridades, conflictos y dificultades que la multiplicidad legislativa origina en el país —hablamos de 1951— propone al Congreso Científico Mexicano, que adopte la siguiente resolución:

I. Debe procederse a la inmediata reforma del artículo 73 constitucional, en su fracción X, para atribuir al Congreso de la Unión la facultad de dictar leyes en toda la República, en materia civil, penal y procesal, en los mismos términos en que están concebidas sus facultades legislativas en las demás materias incluidas en la mencionada fracción X, del artículo constitucional de referencia...”³

No parecen existir razones válidas para que lo que es considerado como delito en una entidad federativa no lo sea en la entidad vecina. Tampoco se entiende por qué motivo una conducta delictiva puede merecer una pena de 10 años en un estado y de 40 en otro: ¿será que la vida, la integridad física o el patrimonio de las personas merecen una mayor protección dependiendo del lugar en el que se encuentren?⁴

Hay que reconocer durante el siglo XX tuvimos un verdadero mosaico de códigos penales y procedimentales penales en toda la república. No ha habido uniformidad, ni unidad, ni concierto en todos ellos.⁵

Basta, por ejemplo, recordar que mientras el Código Penal de 1929 suprimió la pena de muerte para el Distrito Federal y para los delitos federales algunos códigos decidieron también erradicarla, pero otros la conservaron durante muchos años.⁶

Por otra parte, en materia de menores el panorama es catastrófico: en unos estados la mayoría de edad penal se alcanza a los 16 años, en otros a las 17 y en unos más a los 18 ¿Puede encontrarse mayor disparidad en un solo país? Además, los estados de la república que consideran penalmente responsables a los menores de 18 años violan los derechos establecidos en su favor por la Convención de los Derechos del Niño que precisa en su artículo primero: “Se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”⁷

Asimismo, el delito de fraude se persigue a querrela de parte ofendida en materia federal y en la Ciudad de México. En cambio, en otros lugares de la República el mismo ilícito se investiga de manera oficiosa por el Ministerio Público y, por tanto, no existe la posibilidad de que el ofendido otorgue el perdón.⁸

Ahora bien, sobre esta dispersión legislativa penal trae consigo la heterogeneidad en los tipos penales, de su punición, de su integración normativa, objetiva y subjetiva, de las modalidades y gravedad de los delitos, y como consecuencia, la generación de criterios jurisprudenciales contradictorios.

Sobre el tema del código penal sustantivo único, en julio de 2017, durante la XXXVII Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, el titular de la Procuraduría General de la República, se pronunció porque México cuente con un Código Penal Único que aplique en todo el país, ya que la asimetría en los Códigos Penales estatales crea disparidad en los criterios al momento de integrar carpetas de investigación.”⁹

Al respecto, el titular de la Procuraduría General de la República señaló:

“Nosotros estaremos también haciendo el esfuerzo y también tomamos el acuerdo todos los procuradores y fiscales y la procuradora, de que tenemos que buscar un Código Único Penal, porque cuando tú tienes **diversas descripciones de tipos penales en el país hay una multiplicidad de criterios en el Poder Judicial que lo único que no hacen es abonar a la justicia.**

El diseño procesal es nacional pues el sistema sustantivo también tendrá que serlo, y ya el Inacipe está trabajando en este proyecto y también votamos quiénes van a ser los representantes de las diferentes regiones para acompañarnos en el Poder Legislativo Federal, para dar las inquietudes tanto de los temas específicos de la miscelánea penal como del Código Único y también de la Ley de Extinción de Dominio que amerita una modificación constitucional.”¹⁰

Ahora bien, “hay que resaltar que casi totalidad de los países tiene sólo un código penal en la actualidad. Así ocurre en todos los países europeos y en América. Las dos únicas excepciones en América son Estados Unidos de América y nuestro país. En Suiza, o Confederación Helvética, existen más de 20 cantones y cuatro lenguas oficiales, con gran

diversidad de usos y costumbres. Sin embargo, en 1937 entró en vigor el Código Penal Suizo aplicable en todo el territorio. En Brasil, que es la República Federativa de los Estados Unidos de Brasil, existe sólo un Código Penal”.¹¹

Asimismo, es necesario resaltar que la promulgación de un código único sustantivo penal no implica un menoscabo al federalismo, y acude a modelos como el alemán, brasileño o suizo para ejemplificar su punto. Todos ellos son países federales con legislación penal única.

Por todo lo anteriormente expuesto, quienes suscriben, **Alberto Martínez Urincho y Juan Romero Tenorio**, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en el 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados; sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Por el que por el que se reforman y adicionan los incisos a) y b); y se derogan dos párrafos del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman y adicionan los incisos a) y b); y se derogan dos párrafos del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materia electoral;

b) La legislación única en materia sustantiva penal; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

La legislación única en materia sustantiva penal contemplará también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios;

c)...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

Segundo. La legislación única en la materia sustantiva penal que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día quince de septiembre de dos mil veintidós.

Tercero. La legislación única en la materia sustantiva contendrá, entre otros delitos, los relativos a 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, entre otros tipos penales, los relativos o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

Cuarto. La legislación vigente en las materias sustantiva penal, expedida por el Congreso de la Unión así como por las legislaturas entidades federativas continuarán en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, pero atendiendo en todo momento, el principio *pro persona* .

Notas

1 Riego R., Cristián, Reformas Procesales Penales en América Latina: Resultados del Proyecto de Seguimiento, IV etapa, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile, 2007 ver: <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5367/CEJAIV.pdf?sequence=1&isAllowed=y> ,

11 de agosto de 2017

2 Discurso del ministro Juan Silva Meza, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la inauguración del Simposio sobre el Código Penal único, en la Facultad de Derecho de la UNAM, el 13 de mayo de 2013, ver:

http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/MAYO%2013%202013_MIN%20SILVA%20EN%20SIMPOSIO%20CODIGO%20PENAL%20UNICO%20EN%20UNAM.pdf , 1 de agosto de 2017.

3 Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, 7a edic., ed. Porrúa-UNAM, México, 1999, pp. 143 y 144.

4 Carbonell, Miguel, Un código penal para todo México, ver: http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/Un_c_digo_penal_par_a_todo_M_xico.shtml , 15 de agosto de 2017.

5 Franco Guzmán, Ricardo, La Necesidad de Unificar la Legislación Penal en toda la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, ver:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/9.pdf> , 13 de agosto de 2017.

6 *Ibídem.*

7 *Ibídem.*

8 *Ibídem.*

9 Nota de Radio Fórmula, “Se pronuncia titular de la PGR por Código Penal Único para todo el país”, ver: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=701604&idFC=2017> , 17 de agosto de 2017.

10 Palabras del procurador general de la república, en la 1a Sesión Ordinaria 2017 de la Conferencia de Procuración de Justicia de las Zonas Noreste-Noroeste, ver: <http://www.cnpj.gob.mx/sala-de-prensa/Paginas/Discursos.aspx?ID=28> 1Op, 7 de agosto de 2017

11 Op. Cit. Franco Guzmán

Palacio Legislativo de San Lázaro, 12 de septiembre de 2016

Diputados Alberto Martínez Urincho y Juan Romero Tenorio (rúbricas)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ERNESTINA GODOY RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita diputada Ernestina Godoy Ramos, del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración **iniciativa de reforma y adiciones al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, a efecto de fortalecer el combate a la corrupción a tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En mayo de 2015, se publicó el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

El 18 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

El 4 de abril de este año se realizó la instalación del Comité Coordinador (CC) del Sistema Nacional Anticorrupción, con la ausencia del fiscal anticorrupción.

Lo anterior pretendió ofrecer una respuesta institucional a la creciente indignación social por la desbordada corrupción en México y con ello establecer las bases de un modelo para su combate. Este sistema es resultado de los escándalos de corrupción en los que se vio envuelto Peña Nieto y su entorno más próximo.

Es una respuesta tardía, que muestra a instituciones incapaces de mirar lo obvio, de ver lo que miran los ciudadanos y los medios independientes. México cuenta con leyes e instituciones creadas para combatir la corrupción y el desvío de recursos públicos; tenemos miles de auditores, contralores y fiscales que no descubren nada. Instituidos para encubrir y aplicar sanciones administrativas a cosas intrascendentes.

Ninguno de los escándalos de corrupción que han conmocionado a México, fue conocido por el trabajo de las instituciones responsables de ello, sino resultado de investigaciones periodísticas. Porque los órganos de control y justicia en México, sólo actúan cuando hay línea y permiso del responsable político.

En los pocos meses de operación del Sistema Nacional Anticorrupción y de su Comité Coordinador, su diseño muestra limitaciones profundas, sin capacidad de operación ni recursos, acotado a las inercias burocráticas.

El órgano de gobierno es presidido por el Comité de Participación Ciudadana, pero se encuentra dominado por las instituciones públicas que ahí concurren, con ello se diluye el poder de los ciudadanos y les resta incidencia en la definición de los asuntos fundamentales del Sistema¹.

El brazo operativo del sistema, la Secretaría Ejecutiva, es más fuerte y cuenta con mayores atribuciones que el Comité de Participación Ciudadana y su presidenta. Esto representa un problema y un enorme riesgo para el funcionamiento de los mecanismos anticorrupción establecidos, ya que un funcionario subordinado del presidente de la República, concentra atribuciones sustantivas y operativas fundamentales.

También, prevalece el problema de una fiscalía anticorrupción subordinada a un fiscal empleado del presidente y al enorme riesgo que entraña para esta institución garante de la justicia y la legalidad, la intención del PRI y sus aliados de imponer a un fiscal general orgánicamente identificado con sus intereses y negocios, defensor del gobierno de Peña Nieto; sin autonomía ni credenciales democráticas.²

Estamos a tiempo de corregir las insuficiencias de este sistema y transformarlo en un sólido sistema anticorrupción, con fuerza para transformar el estado actual de las cosas y capacidades reales de impedir el abuso del poder y la impunidad. Pareciera que tenemos que enterarnos desde otros países que existe una endémica corrupción nacional que nuestras autoridades no son capaces de prever y sancionar. El caso Odebrecht y su relación con el gobierno de Felipe Calderón y Peña Nieto es el más reciente ejemplo.

Esta iniciativa propone definir al Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia del Estado mexicano responsable de la coordinación y articulación de la estrategia para prevenirla y combatirla en todas sus dimensiones y ámbitos territoriales. Se trata de trascender su limitación estructural actual, que lo reduce sólo a una junta de instituciones, que reciben informes de las dependencias.

Se incorpora al Comité Coordinador del Sistema, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y con ello a una institución fundamental para el combate de la corrupción política y el uso de dinero ilícito en el financiamiento de las actividades políticas. Se trata de generar una estrategia de estado que erradique la simbiosis existente entre corrupción y clase política.

Se incluye la participación con voz y voto de todos los ciudadanos integrantes del órgano de participación ciudadana en el Comité Coordinador y con ello se reconoce la relevancia que tienen en la dirección del sistema y una correlación más equilibrada en la toma de decisiones.

Se establece a nivel constitucional que el órgano rector del sistema será presidido por la persona que dirija el Comité de Participación Ciudadana, lo cual si bien está establecido en la ley secundaria, busca otorgarle fuerza constitucional y evitar que futuras modificaciones legales saquen a los ciudadanos de la dirección del sistema.

Se prevé la creación de un órgano de apoyo técnico del Sistema, bajo la dirección y coordinación del Comité de Participación Ciudadana, con ello se sujeta a la actual secretaría ejecutiva a los ciudadanos y se extrae del ámbito de responsabilidad del ejecutivo federal en su carácter de órgano desconcentrado de la administración pública que mantiene actualmente.

Se faculta, desde la constitución de la República, al Comité de Participación Ciudadana para solicitar la asistencia técnica de organismos internacionales especializados, para investigar casos de corrupción de relevancia nacional. Con ello, México robustece el combate a la corrupción y la impunidad, con un mecanismo de asesoría, acompañamiento y asistencia en temas donde las instituciones nacionales no garanticen objetividad, oportunidad, imparcialidad y profundidad en la investigación en virtud de su subordinación política o administrativa a los poderes constituidos.

Se establece esta atribución al grupo de ciudadanos que forman parte del Sistema, para que se cuente con una herramienta que no esté sujeta a las consideraciones políticas de los responsables de las instituciones que forman el Comité Coordinador, las estarán obligadas a atender los requerimientos que se les formule para esclarecer los casos de corrupción que se investiguen

Es decir, se recupera una experiencia internacional exitosa, implementada en nuestro país vecino, Guatemala, donde la asesoría y acompañamiento de una oficina de Naciones Unidas ha sido fundamental para combatir la corrupción en los más altos niveles, acabar con la impunidad y generar un nuevo andamiaje institucional independiente y autónomo.

Recordemos que las Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala firmaron el **Acuerdo relativo a la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala** (Cicig), contempló la creación de la Cicig como un órgano independiente de carácter internacional, cuya finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado tanto en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como en general en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos. Ello mediante el apoyo a la investigación y persecución penal de un número limitado de casos complejos, así como mediante otras acciones dentro de su mandato, destinadas a fortalecer a las instituciones del sector Justicia para que puedan continuar enfrentando a estos grupos ilegales en el futuro.³

Para tal efecto se crea la Fiscalía Especial contra la Impunidad, que tiene como fin investigar los casos de alto impacto para la nación centroamericana.

Se establece la facultad constitucional para que el Comité Coordinador del Sistema elabore y apruebe estrategia nacional contra la corrupción y evalúe sus avances, esto es atribución fundamental, que transforma el modelo vigente en un real mecanismo de Estado para definir la estrategia contra la corrupción en todas sus dimensiones. Esto cambia la visión actual que centra la acción del sistema en el seguimiento de las faltas administrativas de los servidores públicos y en el desempeño de los órganos de control interno.

Asimismo, se establece la obligación constitucional de emitir indicadores públicos de seguimiento y evaluación de la estrategia anticorrupción, ya que ello les otorga herramientas a los ciudadanos para verificar lo que se hace y medir su impacto real en el combate a la corrupción en cualquiera de los ámbitos.

Se impone la obligación al Comité Coordinador de elaborar y publicar un informe anual sobre la corrupción en México, que contenga una evaluación nacional y sectorial de estado que guarda y de las acciones desarrolladas para su combate. Esto tiene como objeto contar con un diagnóstico público oficial sobre la corrupción en todas sus dimensiones, ámbitos territoriales y sectoriales como instrumento fundamental para la planeación y mejora, que permita a las instituciones generar planes de acción para disminuirla y erradicarla y le posibilite a la sociedad evaluar el avance.

De esta forma corregimos la carencia de un diagnóstico preciso de la magnitud, profundidad e impacto de la corrupción en México. El propio titular del Poder Ejecutivo federal, Enrique Peña Nieto, lo reconoció frente al Congreso de la Unión en diciembre de 2016, frente al cuestionamiento que el Grupo Parlamentario de Morena le formuló en pregunta parlamentaria.⁴

Para el gobierno que usted encabeza, ¿Cuál es el diagnóstico del estado de la corrupción en México? ¿A cuánto asciende el costo anual de la corrupción? ¿Qué proporción del presupuesto de Egresos de la Federación se pierde por actos de corrupción de servidores públicos federales?

Ante ello, el titular del Poder Ejecutivo federal respondió:

“La corrupción es un fenómeno que por su propia naturaleza permanece oculto y no queda registrado en cifras oficiales. Por esta razón, difícilmente se dispondrá de datos que permitan medir la dimensión del problema y, por lo tanto, el efecto que genera en los ámbitos político, económico o social de manera objetiva y verificable.”

Es fundamental contar con información oficial la corrupción y su impacto la economía, en el sector público, en la seguridad, en la procuración e impartición de la justicia, en el medio ambiente, en las finanzas públicas, en los medios de comunicación, en el sistema de salud, en la educación, en el sistema electoral, en la contratación de obras y servicios públicos, en los sindicatos, el mundo empresarial, en el campo y el sector energético, entre muchos otros rubros, es decir en todas sus dimensiones y ámbitos territoriales de la nación.

En otro sentido, se propone mejor el sistema de recomendaciones contenido en el texto constitucional y la ley secundaria, se deja abierto en la constitución a todas las materias vinculadas con el combate a la corrupción y posibilita que la ley secundaria refiera con mayor precisión los asuntos que podrán ser objeto de este instrumento. Ello corrige el actual modelo que pone un énfasis preocupante en un sola tema: las faltas administrativas y la actuación de los órganos de control interno. Ya que parte de una premisa incorrecta, al suponer que ahí es donde se combate la corrupción. Cuando, el universo de las conductas y prácticas de corrupción están presentes en todos los ámbitos y muy pocas veces se logra ubicarlas con la acción de los órganos de control.

Por último, se propone que el Comité Coordinador conozca las bases específicas de colaboración con organismos internacionales especializados que presten asistencia técnica al Sistema en la investigación y prevención de la corrupción, solicitada por el órgano de participación ciudadana.

Se modificará, reformando y adicionando el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como se expone en el siguiente recuadro.

Texto normativo vigente	Texto normativo que se propone
<p>Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <p>I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaria del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;</p> <p>II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y</p> <p>III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:</p> <p>a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;</p> <p>b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;</p> <p>c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas</p>	<p>Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación y articulación del Estado mexicano de la estrategia para la prevención, detección, sanción y combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto, se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <p>I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaria del Ejecutivo federal responsable del control interno; de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana;</p> <p>El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción será presidido por la persona que presida el Comité de Participación Ciudadana;</p> <p>El Sistema Nacional Anticorrupción, contará con un órgano de apoyo técnico, que estará bajo la dirección del Comité de Participación Ciudadana y contará con los recursos necesarios para su funcionamiento;</p> <p>II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema se deberá integrar por cinco ciudadanos que cuenten con una amplia trayectoria y reconocimiento social por sus contribuciones a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley;</p> <p>El Comité de Participación Ciudadana, estará facultado para solicitar la asistencia técnica de organismos internacionales especializados, para la investigación y seguimiento de asuntos de corrupción que por su relevancia afecten de manera grave a la nación.</p> <p>III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:</p> <p>a) Aprobar y evaluar los avances de la estrategia nacional contra la corrupción, con la participación que señale la Ley a los integrantes del Sistema y la más amplia participación social.</p> <p>b) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;</p> <p>c) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de</p>

<p>materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;</p> <p>d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;</p> <p>e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.</p> <p>Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.</p> <p>Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.</p>	<p>faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;</p> <p>d) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; así como la generación de indicadores públicos de evaluación y seguimiento.</p> <p>e) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;</p> <p>f) La elaboración de un informe anual sobre la corrupción en México, que contenga una evaluación nacional y sectorial de estado que guarda y de las acciones desarrolladas para su combate; los avances y resultados, del ejercicio de las funciones de las instituciones responsables y de la aplicación de políticas y programas en la materia.</p> <p>g) Emitir recomendaciones públicas no vinculantes a las autoridades de todos los órdenes de gobierno orientadas fortalecer la lucha contra la corrupción. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.</p> <p>h) Conocer, las bases específicas de colaboración con organismos internacionales especializados que presten asistencia técnica al Sistema en la investigación y prevención de la corrupción y atender sus requerimientos.</p> <p>Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Por lo expuesto y fundado, quien suscribe somete a consideración de la asamblea el presente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación y articulación del Estado mexicano de la estrategia para la prevención, detección, sanción y combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto, se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo federal responsable del control interno; **de la**

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y **los cinco integrantes del Comité de Participación Ciudadana;**

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción será presidido por la persona que presida el Comité de Participación Ciudadana;

El Sistema Nacional Anticorrupción, contará con un órgano de apoyo técnico, que estará bajo la dirección del Comité de Participación Ciudadana y contará con los recursos necesarios para su funcionamiento;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema se deberá integrar por cinco ciudadanos que cuenten con una amplia trayectoria y reconocimiento social por sus contribuciones a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley;

El Comité de Participación Ciudadana, estará facultado para solicitar la asistencia técnica de organismos internacionales especializados, para la investigación y seguimiento de asuntos de corrupción que por su relevancia afecten de manera grave a la nación.

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la ley:

a) Aprobar y evaluar los avances de la estrategia nacional contra la corrupción, con la participación que señale la Ley a los integrantes del Sistema y la más amplia participación social.

b) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

c) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

d) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; **así como la generación de indicadores públicos de evaluación y seguimiento.**

e) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

f) La elaboración de un informe anual **sobre la corrupción en México, que contenga una evaluación nacional y sectorial de estado que guarda y de las acciones**

desarrolladas para su combate; los avances y resultados, del ejercicio de las funciones de las instituciones responsables y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

g) Emitir recomendaciones públicas no vinculantes a las autoridades de todos los órdenes de gobierno orientadas fortalecer la lucha contra la corrupción. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

h) Conocer, las bases específicas de colaboración con organismos internacionales especializados que presten asistencia técnica al Sistema en la investigación y prevención de la corrupción y atender sus requerimientos.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Artículos Transitorios

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

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

Tercero. El Congreso de la Unión y las legislaturas estatales contarán con 60 días posteriores a la publicación del presente decreto para adecuar las leyes que regulan el Sistema Nacional Anticorrupción.

Notas

1 <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/arturo-gonzalez-de-aragono/nacion/2017/03/28/conflicto-de-interes-en>

[el?fb_comment_id=1555901744421099_1556602634351010#f2d69a8ce3dbc48](http://www.facebook.com/1555901744421099_1556602634351010#f2d69a8ce3dbc48)

2 https://es.wikipedia.org/wiki/Ra%C3%BA1_Cervantes_Andrade
<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/comunica1/integrantes/8.htm>

3 <http://www.cicig.org/index.php?page=reforma-institucional>

4 Respuesta de Enrique Peña Nieto a las preguntas parlamentarias formuladas por el Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados con motivo del cuarto Informe de Gobierno, Gaceta Parlamentaria, 16 de diciembre de 2016

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/dic/20161215-XXIII.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, 12 de septiembre de 2017.

Diputada Ernestina Godoy Ramos (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 69 Y 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ABDÍES PINEDA MORÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

El suscrito, diputado federal Abdíes Pineda Morín, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social 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, 77 y 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, tengo a bien someter a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor del siguiente:

Planteamiento del problema

La agenda legislativa del primer periodo de sesiones ordinarias se encuentra sobre saturada para que los legisladores le dediquen tiempo de calidad para ejercer plenamente sus atribuciones.

Una de estas facultades, digamos de las sustanciales es el análisis del Informe del Titular del Ejecutivo de la Unión que se entrega el 1 de septiembre y que se desahoga la primera quincena del mes.

La glosa del Informe se ventila en dos sesiones, las comparecencias en las comisiones y varias de ellas unidas.

Esta práctica no da fortaleza al Congreso frente al Ejecutivo ni le permite contribuir a la mejora de la legislación y de los programas de gobierno.

Es necesario que esta atribución se pase al segundo periodo del año legislativo que inicia en el mes de febrero. Al ser febrero el mes de análisis del Informe éste se podrá desarrollar con comisiones instaladas plenamente, con el año fiscal concluido y el presupuesto del año aprobado; además será un tiempo apropiado para, de darse el caso las reglas de operación puedan ser modificadas, y con ello eficientar el programa en beneficio de las personas.

Por otra parte, el énfasis político de la Comisión Permanente requiere que servidores públicos asistan a comparecer a fin de atender asuntos competencia de sus ramos respectivos.

¿Qué diferencia hay en el estatus de los legisladores para que por separado los servidores públicos puedan asistir a éstas a comparecer y en la Comisión Permanente, no?

Esta cuestión los legisladores de la Comisión Permanente la han resuelto convocando a los servidores públicos bajo la figura de “Reunión de Trabajo” o pidiendo un informe de lo que le preguntarían al funcionario.

Es necesario, para fortalecer el Poder Legislativo, que en cualquier momento, cualquier funcionario comparezca ante ese órgano parlamentario.

Argumentos que la sustentan

La presente iniciativa considera los antecedentes legislativos de diputadas y diputados que han planteado modificaciones constitucionales para modernizar la presentación del Informe: ¹

<p>Fecha: 2015-SEP-03</p> <p>Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el formato del informe del Ejecutivo federal.</p> <p>Presentada por el diputado Francisco Martínez Neri, PRD; y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD.</p> <p>Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.</p> <p>Prórroga por 90 días, otorgada el jueves 28 de enero de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p>	<p>Fecha: 2015-SEP-03</p> <p>Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Presentada por la diputada Claudia Sofía Corichi García, Movimiento Ciudadano.</p> <p>Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.</p> <p>Prórroga por 90 días, otorgada el jueves 28 de enero de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>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.</p> <p>Gaceta Parlamentaria, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>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. Gaceta Parlamentaria, número 4355-II, jueves 3 de septiembre de 2015</p>	
<p>Fecha: 2015-OCT-06 Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el 1 de septiembre el presidente de la República presente en la Cámara de Diputados un informe de gobierno, escuche los posicionamientos de los partidos políticos y responda los cuestionamientos que le formulen. Presentada por la diputada Claudia Sofía Corichi García, Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Prórroga por 90 días, otorgada el jueves 28 de enero de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados. 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. Gaceta Parlamentaria, número 4360-II, jueves 10 de septiembre de 2015</p>	<p>Fecha: 2015-DIC-03 Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el principio que el Ejecutivo envíe su informe vía documento electrónico. Presentada por la diputada Rosa Alba Ramírez Nachis, Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Prórroga por 90 días, otorgada el martes 15 de marzo de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Desechada el viernes 30 de septiembre de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 4413-III, jueves 26 de noviembre de 2015</p>
<p>Fecha: 2016-ENE-07 Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Federico Döring Casar, PAN. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Prórroga por 90 días, otorgada el martes 15 de marzo de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Desechada el viernes 30 de septiembre de 2016, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 4441-II, jueves 7 de enero de 2016</p>	<p>Fecha: 2016-AGO-24 Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al informe presidencial. Presentada por la diputada Claudia Sofía Corichi García, Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Prórroga por 90 días, otorgada el miércoles 18 de enero de 2017, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Desechada el lunes 3 de julio de 2017, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 4607, martes 30 de agosto de 2016</p>

<p>Fecha: 2016-SEP-08 Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al informe presidencial. Presentada por los diputados Omar Ortega Alvarez y Francisco Martínez Neri, PRD. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Prórroga por 90 días, otorgada el miércoles 18 de enero de 2017, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Desechada el lunes 3 de julio de 2017, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 4612-II, martes 6 de septiembre de 2016</p>	<p>Fecha: 2016-OCT-25 Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al informe presidencial. Presentada por el diputado Renato Josafat Molina Arias, Morena. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Prórroga por 90 días, otorgada el miércoles 8 de marzo de 2017, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 4638-IV, jueves 13 de octubre de 2016</p>
<p>Fecha: 2017-FEB-02 Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al informe presidencial. Presentada por la diputada Claudia Sofía Corichi García, Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Prórroga por 90 días, otorgada el miércoles 31 de mayo de 2017, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 4712-V, jueves 2 de febrero de 2017</p>	<p>Fecha: 2017-FEB-02 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. Presentada por el diputado Salvador Zamora Zamora, Movimiento Ciudadano. Turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público, y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Retirada el jueves 9 de febrero de 2017, con base en el artículo 77, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria, número 4712-V, jueves 2 de febrero de 2017</p>
<p>Fecha: 2017-FEB-09 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. Presentada por el diputado Salvador Zamora Zamora, Movimiento Ciudadano.</p>	<p>Fecha: 2017-FEB-16 Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Hugo Eric Flores Cervantes, PES. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.</p>

<p>Turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.</p> <p>Prórroga hasta el 20 de octubre de 2017, otorgada el jueves 30 de marzo de 2017, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. (Comisión de Hacienda y Crédito Público)</p> <p>Prórroga por 45 días, otorgada el jueves 20 de abril de 2017, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. (Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias)</p> <p>Prórroga por 90 días, otorgada el miércoles 31 de mayo de 2017, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados. (Comisión de Puntos Constitucionales)</p> <p>Gaceta Parlamentaria, número 4714-III, martes 7 de febrero de 2017</p>	<p>Prórroga por 90 días, otorgada el miércoles 31 de mayo de 2017, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>Gaceta Parlamentaria, número 4721-III, jueves 16 de febrero de 2017</p>
<p>Fecha: 2017-MAR-21</p> <p>Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de hacer más eficiente el Poder Legislativo, transformándolo en un sistema unicameral.</p> <p>Presentada por el diputado Luis Alfredo Valles Mendoza, Nueva Alianza; y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza.</p> <p>Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.</p> <p>Prórroga por 90 días, otorgada el miércoles 31 de mayo de 2017, con base en el artículo 89, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados.</p> <p>Gaceta Parlamentaria, número 4739-VIII, martes 14 de marzo de 2017</p>	<p>Fecha: 2017-MAR-23</p> <p>Que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin que el presidente de la República presente su informe anual utilizando los medios electrónicos al alcance de la población.</p> <p>Presentada por la diputada Rosa Alba Ramírez Nachis, Movimiento Ciudadano.</p> <p>Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.</p> <p>Gaceta Parlamentaria, número 4721-III, jueves 16 de febrero de 2017</p>
<p>Fecha: 2017-MAR-30</p> <p>Que reforma y adiciona los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	

<p>Presentada por la diputada María del Rosario Rodríguez Rubio, PAN.</p> <p>Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.</p> <p>Gaceta Parlamentaria, número 4741-VI, jueves 16 de marzo de 2017</p>	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Los autores de las iniciativas son de los grupos parlamentarios de Movimiento Ciudadano con 8, el PRD y el PAN con 2 y los grupos parlamentarios del PES, MORENA y Nueva Alianza con una. Ninguna de ellas ha sido dictaminada. 8 fueron desechadas sin dictamen; 6 se encuentran en el estado de prórroga y una fue retirada.

Nuestro presidente nacional, diputado federal con licencia, Dr. Hugo Eric Flores Cervantes presentó el 27 de febrero de 2016 iniciativa que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, asistirá el presidente de la República a rendir ante el Congreso de la Unión un informe donde manifieste el estado general que guarda la administración pública del país y lo presentará 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.

...

...

El legislador, para el sustento de su proyecto motivo con las siguientes cuestiones:

“Al eliminar la obligación al presidente de la República, de asistir a la apertura del inicio del periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, evitando que haga uso de la palabra, genera más perjuicios que beneficios, ya que dicho acto protocolario y de importancia, en los últimos años se ha realizado ante un grupo selecto de la clase política, empresarial, diplomática, académica, invitados especiales y medios de comunicación en un acto privado, con un formato a manera de informe, mediante un discurso fuera de realismo y veracidad, con frases nacionalistas y populistas, que no reflejan la realidad del país, evitando así el discurso de rendición de cuentas ante el Honorable Congreso de la Unión, de cara a la nación y con toda la investidura presidencial, resaltando la solemnidad que implica un informe de gobierno.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 7, correlativo del artículo 69 de nuestra Carta Magna, establece la regulación del formato aplicable para el Informe presidencial, menciona que deberá de realizarse ante el Congreso de la Unión, en sesión pública y conjunta, que se deberá presentar un informe por parte del presidente de la República en el que se manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, el cual, deberá de ser contestado por el presidente del Congreso, para posteriormente ser analizado por ambas cámaras, donde existe la posibilidad de que los legisladores soliciten al Ejecutivo, la ampliación de la información que considere necesaria mediante pregunta por escrito sin poder interpellarlo por las decisiones dentro de su administración.

El haber reformado el artículo 69 constitucional, en el 2008, resultaba ilógico y esencialmente antidemocrático. Considerando que el Congreso de la Unión como representante del pueblo, no puedan interpellar y formular al Ejecutivo las preguntas que estimen conveniente en relación a su administración, con la finalidad de informar de manera plena, veraz y oportuna sobre el estado que guarda su administración.

El objeto de la presente iniciativa es reformar el artículo 69 constitucional, priorizando que el titular de la administración pública, asista ante el Congreso de la Unión a rendir cuentas,

respecto de la situación que guarda la administración pública a su cargo, como un ejercicio democrático que resalta la importancia y solemnidad que implica un informe de gobierno, restituyendo la formalidad dando cumplimiento a tan importante trascendencia, permitiendo fomentar las relaciones entre los Poderes del Estado para con la sociedad.

La presente iniciativa propone que el titular del Poder Ejecutivo se presente a rendir el informe anual de manera verbal y no sólo por escrito, considerando que la oralidad de la comparecencia ante el Congreso de la Unión es un acto de participación democrática, que independientemente de la temporalidad del informe, este debe ser amplio y circunstanciado, ya que es en el informe presidencial y en ningún otro momento, donde éste justifica las acciones emprendidas, así mismo el anuncio de medidas económicas a realizar o legitimarlas dentro de la administración.

El texto: “Informes presidenciales” del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados rescata los antecedentes por los que ha pasado la presentación del Informe del Presidente ante el Congreso.

Antecedentes constitucionales de la rendición del informe presidencial al Congreso de la Unión ²

Constitución Política de la Monarquía Española (Cádiz, 18 de marzo de 1812)

Artículo 121. El Rey asistirá por sí mismo a la apertura de las Cortes, y si tuviere impedimento, la hará el presidente el día señalado, sin que por ningún motivo pueda diferirse para otro. Las mismas formalidades se observarán para el acto de cerrarse las Cortes.

Artículo 123. El Rey hará un discurso en el que propondrá a las Cortes lo que crea conveniente, y al que el presidente contestará en términos generales. Si no asistiere el Rey, remitirá su discurso al Presidente, para que por este se lea en las Cortes.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814.

Artículo 44. Permanecerá el Cuerpo Representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.

Artículo 45. Estas tres corporaciones habrán de residir en un mismo lugar, que determinará el congreso, previo informe del supremo gobierno; y cuando las circunstancias no lo permitan, podrán separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo congreso.

Capítulo XII De la autoridad del Supremo Gobierno. Al Supremo gobierno toca privativamente:

Artículo 174. Así mismo, presentará cada seis meses al Congreso un estado abreviado de las entradas, inversión y existencia de los caudales públicos, y cada año le presentará otro individual y documentado, para que ambos se examinen, aprueben y publiquen.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)

Artículo 67. El Congreso general se reunirá todos los años el día 1º de enero en el lugar que se designará por una ley. En el reglamento de gobierno interior del mismo, se prescribirán las operaciones previstas a la apertura de sus sesiones, y las formalidades que se han de observar en su instalación.

Artículo 68. A ésta asistirá el Presidente de la federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida al Congreso contestará en términos generales.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857

Artículo 63. A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales

Por lo que se refiere al artículo 69 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se han presentado cuatro reformas al texto original.

El artículo 69 original³ de la expedición del decreto del 5 de febrero de 1917, establecía:

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

Este artículo prevé la asistencia del Presidente de la República al Congreso para presentar el informe por escrito del estado que guarda la administración pública a su cargo. Asimismo, prevé que presidente asista a explicar de las razones por la que se convoca a sesiones extraordinarias.

La primera⁴ reforma al artículo 69 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1923, esta reforma señaló:

Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste 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 las Cámaras, **el Presidente de la Comisión**

Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Esta reforma confirió la responsabilidad de informar de las razones por las que se convocan a sesiones extraordinarias al Presidente de la Comisión Permanente

La segunda⁵ reforma, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1986, esta reforma estableció:

Artículo 69. A la apertura de Sesiones Ordinarias **del Primer Periodo** del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste 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 las cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

La modificación constitucional precisa que será en el Primer Periodo de sesiones en la que el Presidente asistirá al Congreso a rendir su informe.

La tercer⁶ reforma al artículo 69, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2008, esta reforma previó:

Artículo 69. A 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 las 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

La situación nacional democrática de la división de los poderes y empoderamiento de las oposiciones en las Cámaras se refleja en desaparecer el “Día del Presidente”; además de ello, el proceso electoral del 2006 dejó encono entre los partidos políticos que disputaron la presidencia de la república.

Por segunda ocasión el Partido Acción Nacional, encabezado por Felipe Calderón Hinojosa, ascendió a la titularidad del Poder Ejecutivo de la Nación en 2006.

El diario “La Jornada” así lo reseñó:

“El desaseo legal y político marcó la toma de protesta de Felipe Calderón Hinojosa como presidente constitucional de la República. No sólo entró por la puerta de atrás porque los legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) colocaron candados y cadenas en los cinco accesos del salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, también capitalizó la toma de la tribuna por los diputados del Partido Acción Nacional (PAN) e inclusive el nuevo jefe del Ejecutivo federal asumió el cargo con el respaldo del Estado Mayor Presidencial (EMP), que ingresó armado al recinto.

La asunción de Felipe Calderón se realizó en una ceremonia de transmisión de poderes apresurada y atropellada, que duró casi cinco minutos, en la que el ex presidente Vicente Fox Quesada fungió como un edecán proclive a los errores legales en las postrimerías de su mandato: quiso imponerle la banda a su sucesor, cuando esa tarea corresponde constitucionalmente al presidente de la Cámara de Diputados.

Ante el paroxismo de una tribuna más parecida a la de un estadio de fútbol, el presidente de la Cámara de Senadores obligado a participar en el ritual, Manlio Fabio Beltrones, resumió la abigarrada escena: “ojalá pronto encuentre la puerta de enfrente”.

Una de las consecuencias de este encono, como ya se afirmó, fue la desaparición del “Día del Presidente”.

El informe del presidente en el Congreso duró un periodo de 91 años, de 1917 a 2008.

Los diputados de filiación diferente a la del Presidente de la República que respondieron un Informe de Gobierno, fueron: Porfirio Muñoz Ledo y Lasso De la Vega del PRD, Carlos Medina Plascencia del PAN, Ricardo García Cervantes del PAN, Juan De Dios Castro Lozano del PAN, Jorge Zermeño Infante del PAN y Ruth Zavaleta Salgado del PRD.

De 1917 al 2008 sólo siete mujeres han respondido el Informe, destaca la diputada Beatriz Elena Paredes Rangel, quien lo respondió en tres ocasiones 1979, 2001 y 2002. En 1966 la diputada Luz María Zañeta de Elzner fue la primera mujer en responder un Informe, Irma Cué de Duarte lo respondió en 1983, Elba Esther Gordillo Morales en 1987, María de los Ángeles Moreno Urías en 1992, María Elena del Rosario Guerra Díaz en 1995 y la última fue la diputada Ruth Zavaleta Salgado del PRD.

INFORMES PRESIDENCIALES Y SU CONTESTACIÓN EL 1 DE SEPTIEMBRE⁷

PRESIDENTE	FECHA CONTEST	DIPUTADO	LEG
VENUSTIANO CARRANZA	1917	JESÚS URUETA	XXVII
	1918	FEDERICO MONTES ALANIS	
	1919	ARTURO MÉNDEZ	XXVIII
ADOLFO DE LA HUERTA	1920	MANUEL GARCÍA VIGIL	
	1921	ENRIQUE BORDES MANGEL	XXIX
ÁLVARO OBREGÓN	1922	JUAN MANUEL ÁLVAREZ DEL CASTILLO	
	1923	JORGE PRIETO LAURENS	
	1924	ALFREDO ROMO	XXX

	1962	ALFREDO RUISECO AVELLANEDA	XLV
	1963	RÓMULO SÁNCHEZ MIRELES	
	1964	MANUEL GURRIA ORDÓÑEZ	
	1965	AUGUSTO GÓMEZ VILLANUEVA	XLVI
	1966	LUZ MARIA ZALET A DE ELSNER	
GUSTAVO DÍAZ ORDAZ	1967	VÍCTOR MANZANILLA SCHAFFER	
	1968	JOSÉ DE LAS FUENTES RODRÍGUEZ	XLVII
	1969	LUIS M. FARIAS	
	1970	OCTAVIO SENTIES GÓMEZ	
	1971	LUIS H. DUCOING GAMBA	XLVIII
	1972	CELSO H. DELGADO	
LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ	1973	LUIS DANTÓN RODRÍGUEZ	
	1974	FEDRO GUILLÉN CASTAÑÓN	XLIX
	1975	CARLOS SANSORES PÉREZ	
	1976	HELADIO RAMÍREZ LÓPEZ	
	1977	JUAN JOSÉ OSORIO PALACIOS	L
	1978	RODOLFO GONZÁLEZ GUEVARA	
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO	1979	BEATRIZ ELENA PAREDES RANGEL	
	1980	CUAUHTÉMOC ANDA GUTIÉRREZ	LI
	1981	LUIS M. FARIAS	
	1982	HUMBERTO LUGO GIL	
	1983	IRMA CUÉ DE DUARTE	LII
	1984	NEZAHUALCÓYOTL DE LA VEGA GARCÍA	
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	1985	ELISEO FRANCISCO MENDOZA BERRUETO	
	1986	NICOLÁS REYNÉS BEREZALUCE	LIII
	1987	ELBA ESTHER GORDILLO MORALES	
	1988	MIGUEL MONTES GARCÍA	
	1989*	GUILLERMO JIMÉNEZ MORALES	LIV
	1990*	GONZALO MARTÍNEZ CORBALÁ	
	1991*	FERNANDO ORTIZ ARANA	
CARLOS SALINAS DE GORTARI	1992*	MARÍA DE LOS ÁNGELES MORENO URIEGAS	LV
	1993*	HUGO ANDRÉS ARAUJO DE LA TORRE	
	1994*	HUMBERTO ROQUE VILLANUEVA	

	1995	MARÍA DEL ROSARIO ELENA GUERRA DÍAZ	LVI
	1996	HÉCTOR HUGO OLIVARES VENTURA	
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN	1997	PORFIRIO MUÑOZ LEDO Y LASSO DE LA VEGA (PRD)	LVII
	1998	ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ	
	1999	CARLOS MEDINA PLASCENCIA (PAN)	
	2000	RICARDO GARCÍA CERVANTES (PAN)	LVIII
	2001	BEATRIZ ELENA PAREDES RANGEL	LVIII
	2002	BEATRIZ ELENA PAREDES RANGEL	
VICENTE FOX QUESADA	2003	JUAN DE DIOS CASTRO LOZANO (PAN)	
	2004	MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA	LIX
	2005	HELIODORO CARLOS DÍAZ ESCÁRRAGA	
	2006	JORGE ZERMEÑO INFANTE (PAN)	
FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA	2007	RUTH ZAVALA SALGADO (PRD)	
	2008	HORACIO DUARTE JÁQUEZ	

* El Informe se presentó el 1 de noviembre.

La cuarta reforma al artículo 69, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, reforma que señala:

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. 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.

De conformidad con el decreto de publicación, en lo particular con el artículo décimo segundo, la adición que se hacen al artículo 69, párrafo tercero entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018.

Por lo que se refiere al artículo 93, materia de esta reforma, ha sufrido 6 modificaciones al texto original de 1917.

El texto original⁷ de este artículo constitucional preveía:

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

La primera reforma a esta disposición constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de enero de 1974, éste decía:

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y **los jefes de los Departamentos Administrativos**, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, **a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria**, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Esta reforma lo explica el crecimiento constante de las empresas paraestatales en México. De acuerdo con Lombardo y Orozco,⁸ con datos de la Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatales, hacia 1940 sumaban 36, ya para 1954 el número de estas empresas

ascendió a 144, al año de 1970, ya sumaban 272; sin embargo, a 1982 llegaron a 1,155 entidades paraestatales.

En el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977 se publicó la segunda reforma constitucional, que señaló:

Artículo 93. ...

...

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

A partir de la reforma constitucional de 1977, 16 comisiones de investigación⁹ han sido encontradas en los registros de las cámaras, todas ellas creadas en la Cámara de Diputados.

En este lapso, podemos diferenciar dos etapas. La primera, en la que la aparición de esta clase de comisiones fue casi nula, de 1977 a 1996, periodo en el que únicamente fueron creadas tres comisiones: una creada en la LI Legislatura (79-82), una de éstas fue la Comisión de Investigación de Teléfonos de México, por supuestas interferencias ilegales a líneas telefónicas, otra en la LIV Legislatura (88-91), la Comisión de Investigación sobre el Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito y Comisión de Investigación sobre el Funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y filiales en la LVI Legislatura (94-97).

La segunda etapa, de 1997 a 2007, han sido creadas trece comisiones: tres en la LVII Legislatura (97-00), Comisión de Investigación sobre el Funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y filiales; la Comisión de Investigación sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social; y la Comisión de Investigación sobre la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, una en la LVIII Legislatura (00-03), Comisión de Investigación sobre la Planta Nucleoeléctrica de Laguna Verde, en Veracruz.

Seis en la LIX Legislatura (03-06), la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB); la Comisión de Investigación del Daño Ecológico y Social generado por Pemex; la Comisión de Investigación en relación con las Políticas Implementadas para la Determinación de los Precios del Petróleo; la Comisión de Investigación encargada de revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, SA de CV.; una segunda Comisión de Investigación en relación con las Políticas Implementadas para la determinación de los Precios del Petróleo; así como una segunda comisión encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, SA de CV.

En la Legislatura 2006-hasta septiembre de 2007, se han establecido tres comisiones de investigación más. Comisión de Investigación del Daño Ecológico y Social generado por Pemex, una nueva Comisión de Investigación encargada de revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, SA de CV; y la Comisión para Investigar los Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal mayoritaria en cuanto al origen, cobro, destino e impacto que tiene en las finanzas el pago del derecho de trámite aduanero.

La tercera reforma a este artículo de la Constitución se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, misma que estableció:

Artículo 93.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, **al Procurador General de la República**, a los jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

...

Lo anterior, debido a que el artículo 102 constitucional se dividió en los apartados A, que correspondía al Procurador, y el B, que correspondió a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La cuarta enmienda al artículo 93 constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2007, misma que señaló

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

...

Desaparecen de la disposición constitucional los Jefes de los departamentos Administrativos.

En el Diario Oficial de la Federación se publicó la quinta reforma el 15 de agosto de 2008, esta refirió, lo siguiente:

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá **convocar** a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de **los órganos autónomos**, para que informen bajo **protesta de decir verdad**, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades **o para que respondan a interpellaciones o preguntas**.

...

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Se les impone a los titulares de los órganos autónomos la obligación de comparecer ante las Cámara del Congreso.

Uno de los avances de esta reforma es la introducción de la protesta de decir verdad

En el texto de la iniciativa que reforma el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Juan José Guerra Abud, el 11 de julio de 2012,¹⁰ atinadamente se puntualiza:

La protesta o juramento de decir verdad, constituye el acto más solemne y eficaz que se conoce en la sociedad para dar fuerza a una promesa o declaración; se considera que no hay ningún otro nexo o vínculo más fuerte que el juramento para impedir que las personas falten a la verdad, por eso al juramento se lo ha visto como la garantía más firme, de que lo manifestado se habrá de cumplir.

En la doctrina jurídica se dice que cuando una persona miente estando bajo protesta de decir verdad comete perjurio, en tanto que cuando falta a la verdad sin estar bajo juramento, se dice que rinde falso testimonio.

La diferencia entre una y otra falta es de grado, ya que la falsedad de declaración ante autoridad se considera una falta simple, en tanto que estando bajo juramento de decir verdad representa una falta grave porque, además de mentir, se rompe un juramento solemne y agravia con ello a la sociedad.

La protesta de decir verdad que se toma a los secretarios y demás funcionarios que comparecen a rendir informes ante cualquiera de las Cámaras representa un juramento de conducirse con verdad al hablar y dar información el ramo que les corresponde ante el

análisis y revisión del informe presentado por el Ejecutivo federal ante el Congreso de la Unión.

En el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 2008 se publicó el Acuerdo Parlamentario para normar el formato de la Sesión de Congreso General para la apertura del Primer Período Ordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio de la LX Legislatura, para regular la recepción y trámite del Informe por escrito que debe presentar el Presidente de la República sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país el 1o. de septiembre de 2008, así como para establecer criterios generales para que las Cámaras de Diputados y de Senadores lleven a cabo su análisis y, en su caso, citen a comparecer a los servidores públicos a que se refiere el artículo 69 constitucional y formulen preguntas por escrito al Presidente de la República, el Acuerdo Octavo, numeral 5, establecía:

Octavo. Con motivo del análisis del informe por escrito que presente al H. Congreso de la Unión el Presidente de la República, cada una de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales que estime pertinente para que comparezcan y rindan informes adicionales, conforme al formato que en cada Cámara se establezca, observando los criterios generales siguientes:

5. Las comparencias y rendición de informes de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República y de los directores de las entidades paraestatales **harán bajo protesta de decir verdad**. Al inicio de cada comparencia el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara o de la comisión que corresponda hará saber de viva voz al servidor público compareciente que, para todos los efectos que correspondan, a partir de ese momento se encuentra bajo protesta de decir verdad, de conformidad con la obligación establecida por el artículo 69 constitucional.

Otro instrumento de control y de dialogo entre los Poderes es la pregunta parlamentaria.

El Acuerdo, anteriormente citado, en su Noveno Acuerdo establece los lineamientos para operar la pregunta de los parlamentarios:

Noveno. Una vez desahogadas las reuniones o sesiones conjuntas de comisiones para el análisis del informe, así como el desahogo de las comparencias de los servidores públicos a que se refiere el resolutivo anterior, de acuerdo con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 69 constitucional el Pleno de cada una de las Cámaras podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información contenida en el informe presentado mediante preguntas por escrito aprobadas por sus asambleas plenarias. La correspondiente Junta de Coordinación Política hará la propuesta de preguntas conforme a los criterios generales siguientes:

1. La atribución de formular preguntas parlamentarias al Presidente de la República para solicitarle información adicional al informe presentado corresponde exclusivamente al Pleno de cada Cámara, conforme a las propuestas de los grupos parlamentarios.

2. Las preguntas se formularán por escrito, en términos claros y precisos y versarán sobre los contenidos del informe o, en su caso, sobre las omisiones del mismo que las Cámaras consideren relevantes.
3. Tan pronto se haya recibido el informe en cada Cámara, las respectivas Juntas de Coordinación Política aprobarán un acuerdo en el que se establezcan las reglas para definir el número de las preguntas que puede formular cada Grupo Parlamentario; el plazo para recibir el pliego de propuestas de preguntas correspondiente a cada Grupo Parlamentario; y los requisitos de formulación para las preguntas escritas para el Presidente de la República que someterán a la aprobación de sus respectivos Plenos. El número de preguntas que podrán formular los Grupos Parlamentarios atenderá al criterio de proporcionalidad, conforme al tamaño de los mismos en relación con la integración de sus respectivas Cámaras.
4. Para los efectos de lo señalado en el numeral anterior, se considerarán única y exclusivamente las propuestas de preguntas presentadas de manera formal y debidamente firmadas por los coordinadores de los grupos parlamentarios registrados en la Junta de Coordinación Política que corresponda, siempre que las propuestas de preguntas cumplan con las reglas de formulación y presentación. Las propuestas de preguntas serán presentadas en la Presidencia de la Junta de Coordinación Política de la Cámara que corresponda, cuya Secretaría Técnica deberá llevar el control del registro respectivo. No se recibirán propuestas de preguntas concluido dicho plazo.
5. Vencido el plazo que se haya establecido para la presentación de propuestas de preguntas por parte de los grupos parlamentarios, cada Junta de Coordinación Política deberá reunirse para conocer las propuestas de los grupos parlamentarios y aprobar el acuerdo que contenga la propuesta única y final de preguntas parlamentarias que por escrito se formulen al Presidente de la República, para someterlo a la aprobación del Pleno por conducto de la correspondiente Mesa Directiva.
6. Una vez que haya sido aprobado por cada Cámara el acuerdo único con las preguntas escritas formuladas por los Grupo Parlamentarios, los Presidentes de las Mesas Directivas procederán a notificarlo formalmente al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación e instruirán su inmediata difusión mediante la publicación del acuerdo respectivo en la Gaceta que corresponda y en la página de Internet de cada Cámara.
7. Las respuestas que el Presidente de la República envíe a las Cámaras del Congreso en atención a las preguntas que se le hubieren formulado, se harán del conocimiento del Pleno de la Cámara que en cada caso corresponda en la sesión inmediata siguiente a la recepción de las respuestas. Los Presidentes de las Cámaras ordenarán su inclusión en el orden del día, la publicación correspondiente en su Gaceta y en la página de Internet respectiva e instruirán el turno de cada respuesta a la comisión o comisiones con las que encuentren vinculación en razón de la materia, para su correspondiente análisis y valoración, así como a la Junta de Coordinación Política respectiva para su debido conocimiento.

8. Las comisiones a quienes se hayan turnado las respuestas del Presidente de la República, se reunirán para deliberar en torno a su análisis y valoración y producirán un acuerdo de conclusiones en el que se pronuncien sobre las respuestas del Presidente de la República a las preguntas escritas que las Cámaras del Congreso le hayan formulado.

9. Las conclusiones derivadas del análisis y valoración que realicen las comisiones en términos del numeral anterior, se someterán a consideración del Pleno de la Cámara que corresponda. Las comisiones remitirán las conclusiones referidas a la Mesa Directiva para su inclusión en el orden del día, así como a la Junta de Coordinación Política correspondiente para su conocimiento.

La sexta, y más reciente reforma fue publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014, está señala:

Artículo 93. ...

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

...

...

...

La evolución del Informe del presidente de la república y los avances democráticos del país se han visto reflejados en el texto de nuestra carta Magna. Hoy, los legisladores y el Ejecutivo de la Unión tienen la responsabilidad de recobrar la confianza de la ciudadanía convirtiéndose en un parlamento abierto y en una administración pública guiada por la máxima publicidad.

Contenido de la propuesta

La iniciativa está constituida por cinco propuestas:

1. Que el Informe presidencial se entregue el 1 de febrero en la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones;
2. Que se reincorporen a los titulares de los órganos autónomos al catálogo de servidores público obligados a comparecer ante las Cámaras del Congreso de la Unión;

3. Que los servidores públicos enlistados en los artículos 69 y 93 comparezcan ante la Comisión Permanente cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades;
4. Que la solicitud para integrar una comisión de investigación se reduzca a 50 diputados o 43 senadores, con la finalidad de garantizar el derecho de minoría.
5. Reincorporar a los directores de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad al catálogo de servidores públicos obligados a comparecer ante las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente

Consideraciones

Primera. Que el informe presidencia se entregue el 1 de febrero en la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones.

A lo largo de la historia de los Informes presidenciales ante las Cámaras del Congreso éste sea presentado en diferentes fechas.

De acuerdo con el texto: “Informes presidenciales” del Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados el informe se ha presentado en dos fechas distintas, el primero de septiembre y el primero de noviembre:

Fecha de presentación Periodo

Primero de septiembre De 1917 a 1988

Primero de noviembre De 1989 a 1994

Primero de septiembre De 1995 a 2008

Es por ello que resulta viable la modificación del día en el que el presidente entregue su Informe y que el Congreso ejerza sus atribuciones de análisis y revisión plenamente y con el tiempo suficiente para ello. Es decir, el primero de febrero.

Las razones por la que se propone la modificación radican en la agenda del primer año de ejercicio de la legislatura. Revisémosla.

Agenda del Primer Año Legislativo en la Cámara de Diputados.

Emanadas de disposiciones constitucionales.

ARTÍCULO	FECHA	ACTIVIDAD
65	1 de septiembre	El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias...
69	1 de septiembre	...el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país...
74 Fracción IV	a más tardar el día 8 de septiembre	El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.
74 Fracción IV	a más tardar el día 15 del mes de noviembre.	...aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
74 Fracción VI	a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación	La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública...
79 fracción II	1 de noviembre	La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados... un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado...

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

ARTÍCULO	FECHA	ACTIVIDAD
14 numeral 2	20-28 agosto	b) Entrega de las credenciales de identificación y acceso de los diputados electos a la sesión constitutiva, con base en las constancias de mayoría y validez y de asignación proporcional, en los términos del inciso anterior;
14 numeral 4	28 agosto	4. ...comunicarán a la Cámara, por conducto de su Secretario General, a más tardar el 28 de agosto del año de la elección, la integración de su Grupo Parlamentario...
14 numeral 1 inciso b)	29 de agosto	2. Los diputados electos se reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el día 29 de agosto de ese año, a las 11:00 horas, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara
4, 6 y 7	1 de septiembre	El 1o. de septiembre, a las 17:00 horas y el 1o. de febrero, a las 11:00 horas, de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados para inaugurar sus periodos de sesiones ordinarias
7, numeral 4	septiembre	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.
15	agosto	Elección de la Mesa de Decanos
17	agosto	Elección Mesa Directiva
26 numeral 4	septiembre	4. En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste
29 numeral 3	septiembre	3. ...La asignación definitiva de las áreas que correspondan a los Grupos estará a cargo de la Mesa Directiva de la Cámara. Para ello, los coordinadores de los Grupos formularán

		proposiciones de ubicación. En todo caso, la Mesa Directiva resolverá con base en la representatividad en orden decreciente de cada Grupo...
31 numeral 2 35 numeral 1	septiembre	2. La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados. ARTICULO 35. 1.- La Junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura...
34 numeral 1 incisos c) y d)	a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura	c) Proponer al Pleno la integración de las comisiones , con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente; d) Proponer al Pleno la integración de la comisión o comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad;
43 numeral	Septiembre-octubre	1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura...
37 numeral 3	a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política	3. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos deberá quedar integrada.
45 numeral 4	a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes	5. ... las comisiones... darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas...
46	septiembre	Elección y constitución de los Comités

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

ARTICULO	FECHA	ACTIVIDAD
42 fracción IV	a más tardar el 20 de octubre	IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre;
42 fracción VIII inciso f)	noviembre	f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

ARTICULO	FECHA	ACTIVIDAD
42 fracción IV	a más tardar el 20 de octubre	IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre;
42 fracción VIII inciso f)	noviembre	f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores

ARTÍCULO	FECHA	ACTIVIDAD
44	Octubre	... podrá solicitar a las comisiones ordinarias de la Cámara una opinión sobre aspectos o contenidos específicos de dichos informes
46	a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.	...la Comisión de Presupuesto someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente...

Es por lo aquí expuesto que se propone que la entrega del informe, así como su discusión y análisis se lleve a cabo a partir del 1 de febrero, es decir, en el transcurso del segundo periodo de sesiones ordinarias de cada año legislativo.

Otra razón es que el Ejercicio Fiscal del año que se informa concluye en coincidencia con el gasto previsto en el presupuesto de egresos de la federación.

Segunda. Que se reincorporen a los titulares de los órganos autónomos al catálogo de servidores público obligados a comparecer ante las Cámara del Congreso de la Unión.

La quinta reforma del 15 de agosto de 2008 adicionó a los titulares de los órganos autónomos como funcionarios a ser convocados por las Cámara a rendir cuentas del estado que guarda su dependencia cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades

En sentido contrario en la reforma al artículo 69 del 10 de febrero de 2014 se eliminan a los titulares de la obligación de ampliar la información mediante pregunta por escrito ser citado por alguna de las Cámaras del Congreso.

La obligación de que comparezcan los titulares de los órganos autónomos se encuentra vinculada con el Apartado A, fracción I del artículo 6 de la misma Carta Magna.

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. 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.

También, con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo particular con los artículos 1 y 72:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, **órganos autónomos** , ...

Artículo 72. Además de lo señalado en el artículo 68 de esta Ley, los órganos autónomos en el ámbito federal deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I. El Banco de México:

- a) La estadística de la emisión de billetes y acuñación de moneda metálica;
- b) El informe del crédito que, en su caso, otorgue al Gobierno Federal de conformidad con la Ley del Banco de México;
- c) El listado de las aportaciones realizadas por el Banco de México a organismos financieros internacionales de conformidad con la Ley del Banco de México;
- d) El listado de los financiamientos otorgados a las instituciones de crédito, en forma agregada;
- e) El importe de la reserva de activos internacionales;
- f) La relación de sanciones impuestas por infracciones a las disposiciones emitidas por el propio Banco, que regulan las entidades y personas sujetas a su supervisión, excepto por aquellas relacionadas con operaciones realizadas como parte de política monetaria, para lo cual deberán señalar:
 1. El nombre, denominación o razón social del infractor;
 2. El precepto legal infringido, el tipo de sanción impuesta, el monto o plazo, según corresponda, así como la conducta infractora, y
 3. El estado que guarda la resolución, indicando si se encuentra firme o bien, si es susceptible de ser impugnada y, en este último caso, si se ha interpuesto algún medio

de defensa y su tipo, cuando se tenga conocimiento de tal circunstancia por haber sido debidamente notificada por autoridad competente.

En todo caso, si la sanción impuesta se deja sin efectos por alguna autoridad competente, deberá igualmente publicarse tal circunstancia, y

g) La exposición sobre la política monetaria a seguir por el propio Banco, así como los informes trimestrales sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país y la ejecución de la política monetaria y, en general, las actividades del Banco, que este deba enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión de conformidad con la Ley del Banco de México.

II. La Comisión Federal de Competencia Económica:

a) Las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno, en los términos que señala la Ley Federal de Competencia Económica;

b) El registro de las entrevistas que lleven a cabo los Comisionados con personas que representen los intereses de los agentes económicos para tratar asuntos de su competencia, en términos del artículo 25 de la Ley Federal de Competencia Económica;

c) Las versiones públicas de los votos particulares, así como de las resoluciones que califiquen las excusas o recusaciones de los Comisionados;

d) Previo a la celebración de una sesión del Pleno de la Comisión, el listado de los asuntos por resolver;

e) Las notificaciones que deban realizarse por lista en los términos que señale la normativa aplicable;

f) El listado de las sanciones que determine el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica;

g) Las directrices, guías, lineamientos y criterios técnicos que emita previa consulta pública;

h) Los comentarios presentados por terceros en un procedimiento de consulta pública para la elaboración y expedición de las Disposiciones Regulatorias a que se refiere el artículo 12 fracción XXII de la Ley Federal de Competencia Económica;

i) La versión pública de las evaluaciones cuantitativa y cualitativa de las aportaciones netas al bienestar del consumidor que haya generado la actuación de la Comisión Federal de Competencia Económica en el periodo respectivo, y

j) La versión pública de los estudios, trabajos de investigación e informes generales en materia de competencia económica sobre sectores, en su caso, con las propuestas respectivas de liberalización, desregulación o modificación normativa.

III. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social:

- a) Los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza;
- b) Los resultados de la medición de la pobreza en México, a nivel nacional, estatal y municipal, así como su desglose por año;
- c) Las metodologías de evaluación sobre la política y los programas de desarrollo social;
- d) El listado de organismos evaluadores independientes;
- e) La valoración del desempeño de los Programas de Desarrollo Social a Nivel Federal, y
- f) El Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

IV. La Fiscalía General de la República publicará la información estadística en las siguientes materias:

- a) Incidencia delictiva;
- b) Indicadores de la procuración de justicia. En materia de carpetas de investigación y averiguaciones previas, deberá publicarse el número de aquéllas en las que se ejerció acción penal; en cuántas se decretó el no ejercicio de la acción penal; cuántas se archivaron; en cuántas se ejerció la facultad de atracción en materia de delitos cometidos contra la libertad de expresión; en cuántas se ejerció el criterio de oportunidad, y en cuántas ejerció la facultad de no investigar los hechos de su conocimiento. Dicha información deberá incluir el número de denuncias o querellas que le fueron interpuestas, y
- c) Número de órdenes de presentación, aprehensión y de cateo emitidas.

V. El Instituto Federal de Telecomunicaciones:

- a) Las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno, en los términos que señala la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;
- b) Las versiones públicas de las grabaciones de las sesiones del Pleno;
- c) Las versiones públicas de los acuerdos y resoluciones del Pleno;

d) El registro de las entrevistas que lleven a cabo los Comisionados con personas que representen los intereses de los agentes económicos para tratar asuntos de su competencia, en términos del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;

e) Los procesos de consultas públicas, el calendario de consultas a realizar y las respuestas o propuestas recibidas;

f) Los programas sobre bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas que sean materia de licitación pública, y

g) Respecto del Registro Público de Concesiones, en términos del artículo 177 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la Información Pública y no clasificada de:

1. Los títulos de concesión y las autorizaciones otorgadas, así como sus modificaciones o terminación de los mismos;
2. El Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias actualizado;
3. Los servicios asociados;
4. Los gravámenes impuestos a las concesiones;
5. Las cesiones de derechos y obligaciones de las concesiones;
6. Las bandas de frecuencias otorgadas en las distintas zonas del país;
7. Los convenios de interconexión, los de compartición de infraestructura y desagregación de la red local que realicen los concesionarios;
8. Las ofertas públicas que realicen los concesionarios declarados como agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión o con poder sustancial;
9. Las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos por los concesionarios y los autorizados;
10. Los contratos de adhesión de los concesionarios;
11. La estructura accionaria de los concesionarios;
12. Los criterios adoptados por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones;

13. Los programas anuales de trabajo, los informes trimestrales de actividades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como los estudios y consultas que genere;
14. Los lineamientos, modelos y resoluciones en materia de interconexión, así como los planes técnicos fundamentales que expida el Instituto Federal de Telecomunicaciones;
15. Las medidas y obligaciones específicas impuestas al o a los concesionarios que se determinen como agentes económicos con poder sustancial o preponderantes, y los resultados de las acciones de supervisión del Instituto, respecto de su cumplimiento;
16. Los resultados de las acciones de supervisión del Instituto, respecto del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios;
17. Las estadísticas de participación de los concesionarios, autorizados y grupo de interés económico en cada mercado que determine el Instituto;
18. Los procedimientos sancionatorios iniciados y las sanciones impuestas por el Instituto que hubieren quedado firmes, y
19. Las sanciones impuestas por la PROFECO que hubieren quedado firmes.

VI. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía:

- a) El Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y el resultado de su evaluación sexenal;
- b) El Programa Nacional de Estadística y Geografía;
- c) El Programa Anual de Estadística y Geografía;
- d) Las inspecciones realizadas para verificar la autenticidad de la información de interés nacional, así como el seguimiento que se dé a las mismas;
- e) El Catálogo nacional de indicadores;
- f) El anuario estadístico geográfico;
- g) El Catálogo de claves de áreas geo estadísticas estatales, municipales y localidades;
- h) Los documentos que den cuenta de la realidad demográfica y social, económica, del medio ambiente, de gobierno, seguridad pública e impartición de justicia del país;
- i) Las variables utilizadas para su cálculo, metadatos, comportamiento en el tiempo, a través de tabulados y elementos gráficos;

- j) Las clasificaciones, catálogos, cuestionarios;
- k) Las metodologías, documentos técnicos y proyectos estadísticos;
- l) Los censos, encuestas, conteos de población, micro datos y macro datos, estadísticas experimentales y muestras representativas de los operativos censales realizados;
- m) La información nacional, por entidad federativa y municipios, cartografía, recursos naturales, topografía, sistemas de consulta, bancos de datos, fuente, normas técnicas;
- n) Los resultados de la ejecución del Programa Anual de Información Estadística y Geográfica correspondiente al año inmediato anterior;
- o) Un informe de las actividades de los Comités de los Subsistemas;
- p) El informe anual de actividades y sobre el ejercicio del gasto correspondiente al ejercicio inmediato anterior, y
- q) El calendario anual de publicación aprobado por la Junta de Gobierno.

VII. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación:

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema Educativo Nacional, en el ámbito de la educación obligatoria;
- b) Los lineamientos y directrices que emita el Instituto;
- c) Los tipos y modalidades de evaluaciones que contribuyan a mejorar la calidad de los aprendizajes de los educandos, con especial atención a los diversos grupos regionales, a minorías culturales y lingüísticas y a quienes tienen algún tipo de discapacidad, así como su implementación;
- d) El diseño de la política nacional de evaluación de la educación a que se refiere la fracción VI del artículo 27, así como los programas descritos en la fracción II del artículo 28 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; el avance de su implementación; los resultados de las evaluaciones que, en el marco de su competencia, lleve a cabo. La publicación de estas evaluaciones se desagregará considerando los contextos demográfico, social y económico de los agentes del Sistema Educativo Nacional, los recursos o insumos humanos, materiales y financieros destinados a éste y demás condiciones que intervengan en el proceso de enseñanza-aprendizaje;
- e) Las recomendaciones técnicas sobre los instrumentos de evaluación, su aplicación y el uso de sus resultados, exclusivamente referidos al ámbito de la educación obligatoria;
- f) Las respuestas que las Autoridades Educativas remitan al Instituto respecto de las directrices que haya emitido, así como su grado de cumplimiento o atención;

- g) La información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional;
- h) Los criterios que orienten al diseño y la implementación de las evaluaciones;
- i) Los fondos nacionales o internacionales, públicos o privados obtenidos para el financiamiento de los programas y actividades del Instituto; así como los ingresos y derechos susceptibles de estimación pecuniaria que se obtengan por cualquier medio;
- j) Los estudios e investigaciones destinadas al desarrollo teórico, metodológico y técnico de la evaluación educativa;
- k) Los mecanismos de rendición de cuentas relativos a los procesos de evaluación del Sistema Educativo Nacional, que sean de su competencia;
- l) Los acuerdos que apruebe su Junta de Gobierno para dar cumplimiento a las atribuciones que a ésta le confiere el artículo 38 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y
- m) Las declaratorias de nulidad de los procesos y resultados de las evaluaciones que no se sujeten a los lineamientos que expida el Instituto, así como las sanciones impuestas a la Autoridad Educativa responsable.

Asimismo, y como una manifestación de transparencia y de rendición de cuentas, la propuesta se vincula con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo referente a los artículos 1, 6, 23 y 74.

Artículo 1. ...

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, **órganos autónomos** ...

Artículo 6. El Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, **órganos autónomos** , partidos políticos,...

Artículo 23. **Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información** y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, **órganos autónomos** , partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

Artículo 74. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los órganos autónomos deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I. Instituto Nacional Electoral y organismos públicos locales electorales de las Entidades Federativas:

- a) Los listados de partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos registrados ante la autoridad electoral;
- b) Los informes que presenten los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos;
- c) La geografía y cartografía electoral;
- d) El registro de candidatos a cargos de elección popular;
- e) El catálogo de estaciones de radio y canales de televisión, pautas de transmisión, versiones de spots de los institutos electorales y de los partidos políticos;
- f) Los montos de financiamiento público por actividades ordinarias, de campaña y específicas otorgadas a los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y demás asociaciones políticas, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de campañas;
- g) La metodología e informes sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos financiados por las autoridades electorales competentes;
- h) La metodología e informe del Programa de Resultados Preliminares Electorales;
- i) Los cómputos totales de las elecciones y procesos de participación ciudadana;
- j) Los resultados y declaraciones de validez de las elecciones;
- k) Las franquicias postales y telegráficas asignadas al partido político para el cumplimiento de sus funciones;
- l) La información sobre votos de mexicanos residentes en el extranjero;
- m) Los dictámenes, informes y resoluciones sobre pérdida de registro y liquidación del patrimonio de los partidos políticos nacionales y locales, y
- n) El monitoreo de medios;

II. Organismos de protección de los derechos humanos Nacional y de las Entidades federativas:

- a) El listado y las versiones públicas de las recomendaciones emitidas, su destinatario o autoridad a la que se recomienda y el estado que guarda su atención, incluyendo, en su caso, las minutas de comparecencias de los titulares que se negaron a aceptar las recomendaciones;
- b) Las quejas y denuncias presentadas ante las autoridades administrativas y penales respectivas, señalando el estado procesal en que se encuentran y, en su caso, el sentido en el que se resolvieron;
- c) Las versiones públicas del acuerdo de conciliación, previo consentimiento del quejoso;
- d) Listado de medidas precautorias, cautelares o equivalentes giradas, una vez concluido el Expediente;
- e) Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición;
- f) La información relacionada con las acciones y resultados de defensa, promoción y protección de los derechos humanos;
- g) Las actas y versiones estenográficas de las sesiones del consejo consultivo, así como las opiniones que emite;
- h) Los resultados de los estudios, publicaciones o investigaciones que realicen;
- i) Los programas de prevención y promoción en materia de derechos humanos;
- j) El estado que guardan los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- k) El seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- l) Los programas y las acciones de coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados de los que el Estado mexicano sea parte, en materia de Derechos Humanos, y
- m) Los lineamientos generales de la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y recomendaciones emitidas por el Consejo Consultivo;

III. Organismos garantes del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales:

- a) La relación de observaciones y resoluciones emitidas y el seguimiento a cada una de ellas, incluyendo las respuestas entregadas por los sujetos obligados a los solicitantes en cumplimiento de las resoluciones;
- b) Los criterios orientadores que deriven de sus resoluciones;
- c) Las actas de las sesiones del pleno y las versiones estenográficas;
- d) Los resultados de la evaluación al cumplimiento de la presente Ley por parte de los sujetos obligados;
- e) Los estudios que apoyan la resolución de los recursos de revisión;
- f) En su caso, las sentencias, ejecutorias o suspensiones judiciales que existan en contra de sus resoluciones, y
- g) El número de quejas, denuncias y recursos de revisión dirigidos a cada uno de los sujetos obligados.

Luego entonces, si existe en disposiciones secundarias el carácter de información pública y los órganos autónomos como sujetos obligados, los legisladores federales no tiene por qué tener límites por encima de la Constitución para convocar a comparecer a los titulares de los organismos autónomos.

Tercera. Que los servidores públicos enlistados en los artículos 69 y 93 Constitucionales, comparezcan ante la Comisión Permanente cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades;

Los acuerdos relativos a las sesiones y al orden del día¹¹ que se expiden en la apertura de las sesiones de la Comisión Permanente no incluye disposiciones que permita la comparecencia de funcionarios. Lo anterior debido a la ausencia de esta atribución en las Constitución General de la República.

Estos acuerdos señalan en su parte introductoria que:

Los trabajos de la Comisión Permanente son de la más alta importancia como único órgano legislativo que funciona durante los recesos del Congreso de la Unión y, por tanto, merecen ser atendidos con el mayor interés, **por lo que la ausencia de una reglamentación, que de manera exclusiva los regule, justifica la suscripción de acuerdos que complementen la normatividad vigente** del Congreso de la Unión, a fin de contribuir al mejor desarrollo de los trabajos de este cuerpo colegiado. **En tal virtud, el 3 de mayo de 2000 se adoptó en el Senado de la República la práctica parlamentaria de integrar acuerdos parlamentarios para normar las sesiones de la Comisión Permanente** que funciona durante e:1 Segundo Receso de cada Año Legislativo, repitiéndose esa normatividad cada receso en que le corresponde funcionar en la sede senatorial.

Debido a lo anterior, y cuando así lo proponen los legisladores se expiden acuerdos en la Mesa Directiva para la realización de reuniones de trabajo con funcionarios federales para atender asuntos de su competencia.

Algunas diferencias de las reuniones de trabajo con las comparecencias radican en los formatos bajo los cuales se desarrollan las reuniones de trabajo en la Comisión Permanente:

1. No hay protesta de decir verdad del funcionario.
2. Las versiones estenográficas de las reuniones no se turnan al Ejecutivo de la Unión.
3. La reunión es informativa
4. No genera obligaciones del funcionario para con los legisladores
5. No se prevé que si hay insatisfacción con la información que brinde el funcionario sea susceptible de complementarla con preguntas parlamentarias

Cuarta. Que la solicitud para integrar una comisión de investigación se reduzca a 50 diputados o 43 senadores, con la finalidad de garantizar el derecho de minoría.

De Acuerdo con el texto “Pequeñas minorías y control parlamentario” de Rosario Serra Cristóbal, se precisa que “hay una tendencia generalizada a identificar la minoría con la oposición, puesto que ésta está conformada por aquellos grupos que no han apoyado al Gobierno en su investidura y, por lo tanto, ejercen una actividad de control del Gobierno más intensa que los del grupo mayoritario.”

La autora refiere, que la función de control es desempeñada también por esas pequeñas minorías. Y sentencia que esta función es la función más importante que desempeñan.

Con la atención a las iniciativas de investigación de las minorías se evita la aparición del obstruccionismo de minorías. Entendida ésta, como lo señala Sierra Cristóbal:¹² “Es aquella forma especial y excepcional de oposición que una minoría parlamentaria, dentro de los límites reglamentarios, ejercita contra el Gobierno y la mayoría parlamentaria, normalmente con el objetivo de dilatar la adopción de un determinado acuerdo”.

Con la disminución del umbral mínimo para la creación de comisiones de investigación, las minorías tienen la posibilidad, además de intervenir críticamente en el debate parlamentario, utilizar cauces de información y control como las preguntas o las interpelaciones, solicitar comparecencias de miembros del Gobierno, con independencia a fortalecer la atribución fiscalizadora del Poder Legislativo.

Las Comisiones de investigación se han convertido en un instrumento de control especializado fundamentalmente dirigido a la actividad de vigilancia del Gobierno y de búsqueda de información.

Con esta propuesta se reduce la desventaja para los grupos minoritarios en las dificultades para crear comisiones de investigación.

Con la integración actual de la Cámara de Diputados los grupos parlamentarios de Acción Nacional y de la Revolución Democrática, por sí solos podría solicitar la integración de una comisión investigadora.

Los otros grupos parlamentarios requerirían de una alianza parlamentaria para la solicitud de la comisión.

A pesar de ello, a lo largo de 40 años de historia político-parlamentaria sólo se creado alrededor de 16 comisiones de investigación¹³ en la Cámara de Diputados:

- Comisión de Investigación de Teléfonos de México, por supuestas interferencias ilegales a líneas telefónicas,
- Comisión de Investigación sobre el Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito y
- Comisión de Investigación sobre el Funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y filiales.
- Comisión de Investigación sobre el Funcionamiento de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y filiales III.
- Comisión de Investigación sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Comisión de Investigación sobre la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.
- Comisión de Investigación sobre la Planta Nucleoeléctrica de Laguna Verde, en Veracruz.
- Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).
- Comisión de Investigación del Daño Ecológico y Social generado por Pemex.
- Comisión de Investigación en relación con las Políticas Implementadas para la Determinación de los Precios del Petróleo.
- Comisión de Investigación encargada de revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, SA de CV.

- Comisión de Investigación en relación con las Políticas Implementadas para la determinación de los Precios del Petróleo.
- Segunda comisión encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, SA de CV.
- Comisión de Investigación del Daño Ecológico y Social generado por Pemex, una nueva Comisión de Investigación encargada de revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública otorgados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria a la empresa Construcciones Prácticas, SA de CV.
- Comisión para Investigar los Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal mayoritaria en cuanto al origen, cobro, destino e impacto que tiene en las finanzas el pago del derecho de trámite aduanero

Quinta. Reincorporar a los directores de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad al catálogo de servidores públicos obligados a comparecer ante las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013 transformó a Petróleos Mexicanos y a la Compañía Federal de Electricidad en empresas productivas del Estado

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. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Artículo 28...

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 demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado** o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Por lo que es necesario actualizar a estos titulares como sujetos obligados de comparecer ante las Cámara del Congreso y ante la Comisión Permanente.

Con la finalidad de aportar una visión sencilla de la propuesta, se adiciona el siguiente comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
TEXTO VIGENTE	PROYECTO DE DECRETO
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.	Artículo 69.- En la apertura del Segundo Periodo Sesiones Ordinarias 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.
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	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, 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.

paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Para el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, la Comisión Permanente del H. congreso de la Unión podrá citar a comparecer a los Secretarios de Estado, a los directores de las entidades paraestatales, de las empresas productivas del Estado, así como a los titulares de los órganos autónomos, quienes comparecerán bajo protesta de decir verdad.

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.

...

Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el **segundo** periodo de sesiones ordinarias **de cada año**, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Cualquiera de las Cámaras, **o en su caso la Comisión Permanente, podrán** convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen

Las Cámaras, a pedido de una **décima parte** de sus miembros, tratándose de los diputados, y de **un tercio**, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para

la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados, **empresas productivas del Estado** y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

...

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

...

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, quien suscribe somete a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto

Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto normativo propuesto

Artículo Único. Se reforma y adiciona el artículo 69 y se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. En la apertura del **Segundo Periodo Sesiones Ordinarias** 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.

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, a los directores de las entidades paraestatales, **así como a los titulares de los órganos autónomos**, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Para el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión podrá citar a comparecer a los Secretarios de Estado, a los directores de las entidades paraestatales, de las empresas productivas del Estado, así como a los titulares de los órganos autónomos, quienes comparecerán bajo protesta de decir verdad.

...

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el **segundo** periodo de sesiones ordinarias **de cada año**, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras, **o en su caso la Comisión Permanente, podrán** convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir

verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una **décima parte** de sus miembros, tratándose de los diputados, y de **un tercio**, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados, **empresas productivas del Estado** y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

...

...

Artículo Transitorio

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

Notas

1 <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

2 *Informes presidenciales*. Servicio de Investigación y Análisis, Dirección Referencia Especializada, Subdirección, febrero de 2009, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-01-09.pdf>

3 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_im a.pdf

4 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_002_24nov23_i ma.pdf

5 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_107_07abr86_i ma.pdf

6 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_181_15ago08_i ma.pdf

7 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_im a.pdf

8 Régimen de las entidades paraestatales y el proceso de desincorporación en México, Horacio Lombardo Aburto y Jesús Orozco Hernández, disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/701/15.pdf>

9 El control parlamentario a través de las comisiones de investigación, José Pablo Abreu Sacramento, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5826/7701#N64>

10 Gaceta Parlamentaria, Número 3555, lunes 16 de julio de 2012, disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/jul/2012_0716/Iniciativa-3.html

11 http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/03_Acuerdo_Relativo_Sesiones_Ord_en_04-05-2016.pdf

12 “Pequeñas minorías y control parlamentario” de Rosario Serra Cristóbal, disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-PequeñasMinoríasYControlParlamentario-3120639.pdf>

13 El control parlamentario a través de las comisiones de investigación, José Pablo Abreu Sacramento, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5826/7701#N64>

Dado en la sede de la Cámara de Diputados, a 12 de septiembre de 2017.

Diputado Abdías Pineda Morín (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JUAN ROMERO TENORIO Y RODRIGO ABDALA DARTIGUES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

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

Exposición de Motivos

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

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

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

Sin embargo, hasta la fecha, en México, existe una suerte de democracia diferida, una reforma que nunca termina, ni cumple con las exigencias de la sociedad y ni de los partidos políticos para contar con elecciones libres y auténticas, fuera de toda duda, que tengan como resultado la 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, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de ese 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 tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales** se otorgara conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) **El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente**, aplicando los costos mínimos de campaña, calculados por el órgano Superior de la Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30 por ciento de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección inmediata anterior.”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 sólo 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 2008⁸ :

Año	Aprobado	Ejercido
2008	2,819,802,998.00	2,711,249,414.00
2009	3,730,609,908.00	3,631,639,028.00
2010	3,012,039,788.00	2,997,358,834.00
2011	3,271,347,816.00	3,212,932,809.00
2012	4,190,855,546.00	5,142,514,888.00
2013	3,637,723,072.00	3,670,843,752.84
2014	3,966,408,202.00	3,925,109,677.00
2015	5,198,711,630.00	5,224,039,860.00 Modificado
2016	3,953,658,324.00	3,953,658,324.00
2017	4,059,213,907.00	

Sin contar los procesos electorales locales de 2016⁹, sólo 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 MN).

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, MN).

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 elite**. Con ello la militancia ve menguada su capacidad de voz y poder, pues su estructura interna se basa en la estrategia 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 nos encontramos con 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 pero 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 (sesenta y cinco 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 su parte, según los datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores mediante oficio número INE/DERFE/0953/2017 del siete de agosto de 2017, el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a nivel nacional, con corte al día treinta y uno de julio de 2017, ascendió a un total de 87,557,868 (ochenta y siete millones quinientos cincuenta y siete mil ochocientos sesenta y ocho) ciudadanos.

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía calculó el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización para 2017 en 75.49 pesos (setenta y cinco pesos 49/100, MN); el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de 2017.

Siendo el caso que 65 por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización para 2017, equivale a 49.0685 pesos. Por lo que, al multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral con fecha de corte de julio, esto es 87 millones 557 mil 868 (ochenta y siete millones quinientos cincuenta y siete mil ochocientos sesenta y ocho) por 65 por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización para 2017 y que equivale a 49.0685 pesos, da como resultado un financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes para 2018 de 4 mil 296 millones 333 mil 246 pesos (cuatro mil doscientos noventa y seis millones trescientos treinta y tres mil doscientos cuarenta y seis pesos, MN), como se detalla en el cuadro siguiente:

Padrón Electoral (31 de julio 2017)	Valor diario de la UMA en 2017	65% UMA	Financiamiento público anual para el sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes para 2018 ¹
A	B	C	A * C
87,557,868	\$75.49	\$49.0685	\$4,296,333,246

Dado que el monto de financiamiento público que corresponde para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes para el ejercicio 2018 equivale a la cantidad de 4 mil 296 millones 333 mil 246 (cuatro mil doscientos noventa y seis millones trescientos treinta y tres mil doscientos cuarenta y seis pesos, MN), 50 por ciento corresponde al monto de 2 mil 148 millones 166 mil 623 pesos (dos mil ciento cuarenta y ocho millones ciento sesenta y seis mil seiscientos veintitrés pesos MN).

Así, las cantidades que corresponden a cada Partido Político Nacional por concepto de financiamiento para gastos de campaña en el año 2018, son los siguientes:

Partido Político Nacional	Financiamiento para gastos de campaña, PEF 2017-2018
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$413,959,570
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$ 547,448,337
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$ 248,099,843
PARTIDO DEL TRABAJO	\$ 118,422,174
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$ 184,250,503
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$ 170,792,057
NUEVA ALIANZA	\$ 132,257,500
MORENA	\$ 207,457,219
ENCUENTRO SOCIAL	\$ 125,479,420
Total	\$ 2,148,166,623

Cálculo del financiamiento público para gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes

El artículo 407 de la LGIPE dispone que los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña, por lo que, para efectos de distribución de dicho financiamiento y de las prerrogativas a que tienen derecho, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.

En este sentido, el artículo 51, numeral 2, inciso a) de la LGPP establece que a los institutos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue, a cada uno, el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Siendo el caso que el financiamiento público para gastos de campaña se calculará conforme a lo señalado en el artículo 51, numeral 1, inciso b) de la misma Ley, esto es que, equivaldrá a un 50% del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Por lo que, al aplicar el dos por ciento al monto total del financiamiento público que corresponde al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, se obtiene la cantidad de 85 millones 926 mil 664.92 pesos (ochenta y cinco millones novecientos veintiséis mil seiscientos sesenta y cuatro pesos 92/100 MN); siendo el caso que 50 por ciento de éste último monto corresponde a 42 millones 963 mil 332 pesos (cuarenta y dos millones novecientos sesenta y tres mil trescientos treinta y dos pesos, MN), que es la cifra que correspondería a un partido político de nuevo registro como financiamiento público para gastos de campaña.

Por lo tanto, la cantidad que corresponde al conjunto de candidaturas independientes por concepto de financiamiento público para gastos de campaña en 2018 es 42 millones 963 mil 332 pesos (cuarenta y dos millones novecientos sesenta y tres mil trescientos treinta y dos pesos, MN), que será distribuido de conformidad con lo señalado en el artículo 408 de la LGIPE y de acuerdo con el número de candidatos independientes que obtengan su registro.

En este orden de ideas, para hacer efectivo las disposiciones constitucionales y legales durante el año electoral de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 1 de septiembre de 2017¹⁴, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral Por El Que Se Establecen Las Cifras Del Financiamiento Público De Los Partidos Políticos Nacionales Y De Gastos De Campaña Del Conjunto De Candidaturas Independientes Para El Ejercicio 2018 en el que se señala que:

Para el ejercicio 2018 el financiamiento público por actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña, actividades específicas, franquicias postales y franquicias telegráficas para los partidos políticos nacionales corresponde al importe total de **6 mil 745 millones 936 mil 684 pesos**), mientras que el financiamiento público para gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes asciende a 42 millones 963 mil 332 pesos, como se muestra a continuación:

Rubro de financiamiento público/Monto de financiamiento público

Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes/4 mil 296 millones 333 mil 246 pesos.

Gastos de campaña para partidos políticos nacionales/2 mil 148 millones 166 mil 623 pesos.

Gastos de campaña para el conjunto de candidatos independientes/42 millones 963 mil 332 pesos.

Actividades específicas/128 millones 889 mil 997 pesos.

Franquicia postal/171 millones 853 mil 323 pesos

Franquicia telegráfica/693 mil 495.

Total/ 6 mil 788 millones 900 mil 16 pesos.

Es decir, teniendo en cuenta que al multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral con fecha de corte de julio, esto es 87 millones 557 mil 868 (ochenta y siete millones quinientos cincuenta y siete mil ochocientos sesenta y ocho) por 65 por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización para 2017 y que equivale a 49.0685 pesos, da como resultado **un financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes para 2018 de 4 mil 296 millones 333 mil 246 pesos (cuatro mil doscientos noventa y seis millones trescientos treinta y tres mil doscientos cuarenta y seis pesos MN) para 2018.**

Por lo que de aplicarse la reforma constitucional planteada por Morena, se generará un ahorro de 2 mil 148 millones 166 mil 623 pesos (dos mil ciento cuarenta y ocho millones ciento sesenta y seis mil seiscientos veintitrés pesos 00/100.M.N) y la cantidad para ser erogada como “prerrogativas” para los partidos políticos durante 2018 sería únicamente de

2 mil 148 millones 166 mil 623 pesos (dos mil ciento cuarenta y ocho millones ciento sesenta y seis mil seiscientos veintitrés pesos 00/100.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 90 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:

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** 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.

Artículo Transitorio

Artículo Único. 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 de la 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 los años 2016 y el enviado para el ejercicio de 2017 consúltense el Presupuesto de Egresos de la Federación 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=0ahUKEwiy sJzVipfQAhUEs1QKHYOICPYQFggpMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.catedras.fsoc.uba.ar%2Fcastiglioni%2Fdoc3.pdf&usg=AFQjCNFhgupnTrd2PmgR1An24LjYoDW KgQ>

11 Ídem.

12 DOF 27 de enero de 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.

13 El financiamiento para actividades ordinarias y específicas que se distribuye de manera igualitaria, fue redondeado a números enteros y ajustado a partir de la sumatoria de los montos que corresponden a cada partido político. En el caso del financiamiento que se distribuye de forma proporcional, éste se truncó y los pesos remanentes se asignaron por resto mayor a los partidos políticos, con lo que se obtiene la bolsa inicialmente calculada. Este último procedimiento se realizó con los gastos de campaña. Para el caso de franquicia postal, dado que la distribución es igualitaria, se asignó el financiamiento sin que los montos rebasaran la bolsa inicial calculada. El procedimiento anterior permite definir el financiamiento público en pesos, sin incluir centavos. Ahora bien, todos los cálculos fueron realizados tomando en cuenta todos los decimales.

14 DOF 1 de septiembre de 2017.

https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwivx_Pz34TWAhUhxVQKHUSJCZsQFghaMAg&url=http%3A%2F%2Fwww.dof.gob.mx%2Fnota_detalle.php%3Fcodigo%3D5495944%26fecha%3D01%2F09%2F2017&usg=AFQjCNEQycQTCPhdG8zpj6UrpQxyQMSEiSg

Palacio Legislativo de San Lázaro a 5 de septiembre de 2017.

Diputados: Rodrigo Abdala Dartigues y Juan Romero Tenorio (rúbricas)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO LÓPEZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Los derechos lingüísticos son derechos fundamentales y colectivos que reconocen la libertad de todas las personas a usar su lengua materna en todos los espacios sociales. Esto implica desarrollar su vida personal, social, educativa, política y profesional en su propia lengua; recibir atención de los organismos públicos y pertenecer a una comunidad lingüística reconocida y respetada.

La importancia del respeto a estos derechos es fundamental, no sólo porque la lengua es “expresión de identidad y cultura de los pueblos”, sino también porque la lengua funciona como “puerta” o “vehículo de otros derechos”. El respeto a los derechos lingüísticos permite acceder efectivamente a derechos tan importantes como a una adecuada atención de salud, educación, un juicio justo, acceso a la información, entre otros.

Existen algunas voces impulsadas desde la Academia Mexicana de la Lengua Española en la que propugnan por reconocer al idioma español como el oficial en el Estado mexicano. Sin embargo, en la Constitución General no se establece que el español sea el idioma nacional, sino que se le da cabida y pleno reconocimiento a las lenguas indígenas. En el orden jurídico nacional, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas señala que tanto el español como las lenguas indígenas son lenguas nacionales.

En efecto, la pluriculturalidad demanda la convivencia de todas las lenguas nacionales, sin establecer regímenes exclusivos o dar preponderancia o preferencia a alguna de ellas.

Por lo anterior, la propuesta de esta iniciativa es dotar de calidad de oficialidad y nacionalidad a las lenguas indígenas y el español; la primera característica se refiere al idioma o idiomas en el que normalmente se emiten las comunicaciones del Estado; la lengua nacional en cambio, denota el idioma en el que un país sustenta su identidad y raíz cultural.

La propuesta se sustenta en el fortalecimiento del estándar de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas a través de la Constitución, buscando la protección, promoción y desarrollo del uso social, público y privado de las lenguas nacionales, evitando de esta manera la jerarquización y dominación del idioma español sobre éstas, característica de la constante dominación cultural.

Argumentos

El lenguaje es un componente esencial de identidad de los pueblos y de las personas en lo particular, pues constituye uno de los principales factores de identificación. Es por tanto, un derecho social o cultural con incidencia individual y colectiva.

Además, el derecho a la lengua de los pueblos y personas indígenas se conecta con el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la pluriculturalidad, el derecho a la no discriminación y el derecho a la libertad de expresión.

El preámbulo de la **Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos** expresa que la invasión, la colonización y la ocupación, así como otros casos de subordinación política, económica o social, implican a menudo la imposición directa de una lengua ajena o la distorsión de la percepción del valor de las lenguas y la aparición de actitudes lingüísticas jerarquizantes que afectan a la lealtad lingüística de los hablantes; y considerando que, por estos motivos, incluso las lenguas de algunos pueblos que han accedido a la soberanía están inmersas en un proceso de substitución lingüística por una política que favorece la lengua de las antiguas colonias o de los antiguos poderes imperiales.

Como se ha explicado, el reconocimiento de la pluriculturalidad de la Nación mexicana implica el derecho a preservar y enriquecer la identidad y cultura. De acuerdo con la **Observación General 21 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, la cultura, comprende, entre otras cosas, el lenguaje, y es a través de éste que las comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas.

Así, el respeto por la pluriculturalidad incluye la comprensión del otro como sujeto culturalmente diverso y titular de derechos fundamentales. En esa medida, no puede desconocerse la gran relevancia que tiene la lengua “en la materialización de la diversidad étnica y cultural, pues la lengua es uno de los vehículos de construcción cultural que permite justamente romper con el paradigma de la homogenización cultural, señalando una multiplicidad de formas de entender, pensar, sentir y hablar el mundo.”

La lengua es mucho más que un medio de comunicación. “Las lenguas constituyen una parte integral de toda cultura; por medio de su lengua, un grupo expresa su propia cultura, su propia identidad social; las lenguas están vinculadas a procesos mentales y a la forma en que los miembros de determinada comunidad lingüística perciben la naturaleza, el universo y la sociedad. Las lenguas expresan patrones culturales y relaciones sociales y a su vez ayudan a moldear estos patrones y relaciones”.

El reconocimiento a la pluriculturalidad en la **Constitución** también tuvo entre otros propósitos, la visibilización de la situación de vulnerabilidad que históricamente han sufrido los pueblos indígenas de México. Así, se enfatizó en el artículo primero, la prohibición de toda forma de discriminación basada en el origen étnico. Para promover una completa y efectiva igualdad para las personas pertenecientes a los pueblos indígenas en todas las áreas, económica, social y cultural, se estableció además, el deber del Estado de adoptar las condiciones necesarias para proteger y promover la cultura de los pueblos indígenas.

Por tanto, el derecho a la lengua también cumple con la función de reconocer la diferencia, y demanda acciones tanto negativas como positivas para evitar la discriminación y promover la plena igualdad entre los mexicanos. El reconocimiento a las distintas lenguas que conviven en el país implica además, el respeto a la diversidad, en ese sentido la lengua no debe ser un factor de discriminación, por el contrario, el Estado debe llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para proteger y permitir su desarrollo.

De acuerdo con el *Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales* de 2008, publicado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, en México están representadas 11 familias lingüísticas indoamericanas. Éstas, a su vez, comprenden 68 agrupaciones lingüísticas. Por último, dentro de estas 68 agrupaciones se pueden identificar 364 variantes lingüísticas.

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía señaló en el Censo de Población y Vivienda de 2010, que un total de 6, 695 228 personas hablan las principales lenguas indígenas nacionales. Por último, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas elaboró, en 2005, el Índice de Reemplazo Etnolingüístico. Éste tiene como objetivo medir la transmisión intergeneracional de los idiomas de 62 grupos etnolingüísticos identificados por la Comisión. Dicho documento concluye que, en términos del reemplazo intergeneracional que sufren las lenguas indígenas por el español, el país se ubica en un grado de “extinción lenta”.

Cabe aclarar que el derecho a la lengua no se acota a un ámbito territorial dentro del país, pues los derechos humanos tienen vigencia en todo ámbito geográfico, y en todas las áreas, social, política o cultural. En esa línea, es preciso hacer una precisión sobre el segundo enunciado del artículo 4o. de la **Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas**, el cual señala que las lenguas indígenas son lenguas nacionales y que “[...] tienen la misma validez en su territorio, localización y contexto en que se hablen.”

Lo anterior debe leerse en conjunto con las demás disposiciones que prevé dicha ley, a partir de las cuales puede entenderse que la **validez** a la que se refiere el precepto denota el ámbito espacial en el que deberán adoptarse medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas.

Además, el citado artículo 4o. establece validez de las lenguas indígenas en el **contexto** en el que se hablen, el cual no puede limitarse a territorios definidos, pues precisamente la pluriculturalidad de nuestro país, implica la convivencia de varias culturas y lenguas en un mismo espacio. Más aun, de acuerdo con el libro *Regiones indígenas de México*, publicado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 2006, 60 por ciento de los indígenas que radican en México habitan en un municipio indígena (se consideran así cuando el 40 por ciento de la población de un municipio es indígena). Lo anterior significa que 40 por ciento (4.2 millones) de la población indígena del país vive en municipios no indígenas. A su vez, el mismo estudio señala que sólo 30 municipios del país no cuentan con presencia de población indígena.

Por tanto, el evitar dar al español el rango de lengua nacional, y el reconocer a las lenguas indígenas como lenguas nacionales, tuvo como objeto el otorgar pleno reconocimiento a la

diversidad cultural de nuestro país, la cual se ve reflejada en la existencia de 68 lenguas indígenas, las cuales están distribuidas prácticamente en todo el territorio nacional.

Sin embargo, el estándar de protección para el reconocimiento de las lenguas indígenas como oficiales no es suficiente para garantizar su cumplimiento y dotarle del reconocimiento que merece. Llevar dicho estándar a la norma constitucional es reconocer, por un lado, que la composición pluricultural del Estado mexicano también implica respetar, proteger y divulgar el uso de las lenguas indígenas, y, por otro lado, darle progresividad a dicha protección evitando que aquellas voces que exigen el reconocimiento oficial del idioma español como único se materialice en contravención con los derechos de los pueblos indígenas del país.

Marco jurídico sobre la validez de las lenguas indígenas

Diversos instrumentos internacionales como el **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo** establecen la importancia que para los pueblos indígenas y tribales tiene “asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de desarrollo económico y de mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”. Para lograr este objetivo se estipuló que deberá otorgarse la protección especial de las lenguas indígenas a través de disposiciones que permitan su preservación.

Así también, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, en el artículo 27, destaca la obligación de los Estados en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, de garantizar el derecho de las personas que pertenezcan a dicha minoría, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

En la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**, se establece también el derecho de los pueblos indígenas a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos. Señalando que los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho.

En nuestro país, con la intención de reconocer y proteger la composición pluricultural de la Nación, en el **artículo 2o. de la Constitución General** se establecieron diversos derechos de los pueblos y personas indígenas, entre otros, en el apartado A, fracción IV se dispuso, el derecho a la libre determinación y, a la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. Mientras que en el apartado B, fracción VI del mismo artículo se dispuso la obligación de las autoridades de establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

Así, se observa que la Constitución reconoce la pluriculturalidad de nuestro país, y como aspecto que la conforma, el derecho de los pueblos indígenas a preservar y enriquecer sus

lenguas. Además, se establece un claro deber para el Estado de adoptar medidas positivas para proteger este derecho.

Con ese objeto, se expidió la **Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas**, la cual reconoce en el artículo tercero, que la pluralidad de las lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana. Así, esta Ley establece el derecho de todos los mexicanos a comunicarse en la lengua que hablen sin restricciones, en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras. Adicionalmente, se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a tener acceso a la jurisdicción del Estado en su lengua y respetando su cultura, así como el derecho a la educación bilingüe e intercultural.

En consecuencia, del artículo 2o. de la Constitución General, de la Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y de los tratados internacionales, es posible derivar como derecho humano, **el derecho de los pueblos indígenas a preservar y emplear su lengua.**

Por lo anterior, la presente iniciativa propone una adición al Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se establezca la oficialidad y nacionalidad, tanto de las lenguas indígenas como del español, sin una relación de subordinación, para el uso social, público y privado de las mismas y su fortalecimiento y desarrollo.

La razón de integrar dicha modificación en ese artículo es porque en el mismo se reconoce las características del Estado mexicano, noción que quedaría complementada con el establecimiento de lenguas oficiales y nacionales.

Fundamento legal.

Por todo lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, pongo a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Son idiomas oficiales y nacionales del pueblo mexicano los idiomas de los pueblos indígenas y el español.

Transitorios

Primero. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. 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 7 de septiembre de 2017.

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)

QUE DEROGA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO LÓPEZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Las diversas demandas de los pueblos indígenas, los de México incluidos, se concretan en el reclamo de la autonomía. Tanto se ha escrito sobre este derecho que se ha vuelto casi un mito, donde cada postulante la entiende según sus propios intereses: unos colocándole virtudes que no tiene, mientras otros se cuelgan riesgos que tampoco posee. En medio de ambas posiciones podemos encontrar una más que considera que este derecho podría solucionar todos los problemas que actualmente enfrentan los pueblos indígenas. Nada más alejado de la realidad. La autonomía es un régimen especial de gobierno para ciertas colectividades, en este caso los pueblos indígenas, que puede ayudar a enfrentar sus problemas de manera distinta como hasta ahora se ha hecho y con la participación de ellos.

El artículo 2 comienza expresando que “la nación mexicana es única e indivisible”, lo cual además de falso es prejuicioso. Lo que es único e indivisible es el Estado y colocar esta frase junto a las que hacen referencia a los derechos indígenas da la idea de que con sus demandas estos quisieran separarse del país, cuando lo que proponen es modificar su estructura para que todos podamos vivir mejor.

Si bien la Constitución se ha actualizado y modernizado significativamente, de tal modo que su texto vigente incorpora ya los elementos y las instituciones principales del constitucionalismo contemporáneo, lo cierto es también que existen diversas disposiciones desordenadas, asistemáticas y descuidadas desde el punto de vista técnico.

En relación con el rubro anterior, un defecto notorio del texto constitucional es la presencia de disposiciones que no sólo se encuentran mal ubicadas dentro de un artículo o una fracción, sino también en el capítulo o inclusive el título que se les ha asignado.

Este es el caso del primer párrafo del artículo segundo que, si su intención es remarcar una característica orgánica del Estado mexicano, esta disposición debe contemplarse en la parte orgánica de la Constitución mexicana, y no como apertura del catálogo de derechos indígenas pues, como se argumenta, éstos no implican ningún peligro a la unidad estatal, pero sí contribuyen a la confusión y al prejuicio generalizado que inhibe la garantía de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Argumentos

Qué implica el derecho a la libre determinación.

Como concepto del derecho internacional público está claro que la autodeterminación engloba la posibilidad de la secesión para la creación de un Estado nuevo o para la

incorporación en uno ya existente. Pero al hablar de la demanda indígena de libre determinación no merece la pena detenerse sólo en la hipótesis porque, si una cosa salta a la vista en la totalidad de las prácticas indígenas al respecto es precisamente que se realizan de manera respetuosa, por no decir indiferente, de las fronteras estatales, como demanda de autonomía hacia el interior del Estado.

Incluso, la garantía plena del derecho de libre determinación fortalecería la unidad nacional al permitir que los pueblos indígenas puedan tomar decisiones a través de sus tradiciones, de aquellos asuntos que el propio Estado no ha sido capaz de subsanar, como la pobreza o la sobreexplotación de los recursos naturales.

La autonomía, entendida como forma de manifestación interna de la libre determinación, se puede dar a su vez en distintos grados, así como en el marco de diferentes estrategias. Y ello variará enormemente en función de multitud de factores entre los que debemos destacar aquellos que afectan a la propia realidad del pueblo indígena de que se trate, su presencia numérica, su presencia social y política.

Por otro lado, la autodeterminación debe entenderse a la vez como medio y fin. El fin es el reconocimiento de la libre determinación y el medio muchas veces es la misma práctica cotidiana.

Podemos expresar que la libre determinación o autodeterminación es para los pueblos como la libertad para los individuos. Es un derecho fundamental para su existencia, sin ella tienden a desaparecer y si esto sucede la humanidad pierde parte de su riqueza, se deshumaniza; lo mismo que sucede cuando un hombre pierde su libertad.

La libre determinación es un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos.

Lo que no puede quedar condicionado a la naturaleza histórica de la colectividad que ejercerá la autonomía ni al carácter sociopolítico del régimen estatal es la forma en que se garantizará el derecho, que como ya anotamos, se trata de reconocer personalidad jurídica a los pueblos indígenas y capacidad para ejercer determinadas facultades, lo cual obliga a modificar el pacto político en que se funda la organización de los estados modernos; lo que a su vez conlleva a que los principios globales que rigen la vida de la nación se adecuen para dejar espacios a los derechos de las comunidades integrantes, en este caso los pueblos indígenas.

Para que el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas sea una realidad es necesario formular un nuevo pacto político y social que nos lleve a reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en todos aquellos aspectos que sea necesario para reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos y la garantía del ejercicio de estos derechos. Este es un asunto que se ha debatido a través de diversos espacios, muchos de ellos organizados por los propios pueblos indígenas a través de sus

autoridades y organizaciones, con participación de académicos, organizaciones sociales, el gobierno federal a través de los tres poderes, los gobiernos de los estados y los municipios.

De muy diversas maneras, todos los participantes han expresado que para que los derechos de los pueblos indígenas sean una realidad se necesita que el nuevo pacto reconozca y garantice el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y una serie de derechos colectivos entre los cuales podemos encontrar, los territoriales, políticos, económicos, jurídicos, sociales y culturales.

Los territorios indígenas son espacios bajo su influencia y control donde pueden libremente practicar y desarrollar su vida colectiva sin que nadie pueda interferir ni prohibírsele, salvo el caso en que no se respeten las normas de convivencia que se comprometan a respetar y libremente pacten con el Estado. Los territorios indígenas no son grandes extensiones de tierra de su propiedad por lo que no pueden disponer de ellos ni prohibir la intervención del Estado federal en asuntos de su competencia, ni su uso por los no indígenas mientras aquellos respeten los valores en que sustentan su unidad.

Los derechos políticos se refieren a la capacidad y posibilidad de los ciudadanos para participar en las decisiones que afectan de manera importante los destinos del estado al que pertenecen. La tradición liberal finca esta participación en la democracia representativa, pero ésta no puede reducirse a una sola forma de participación y menos en estados multiculturales y pluriétnicos, como en este caso. De ahí que los pueblos indígenas, como parte de su derecho a la libre determinación expresada en autonomía, reclamen el derecho de participar en la toma de decisiones, tanto internas, en sus comunidades, como hacia el exterior de ellas, según sus propios mecanismos y de acuerdos a sus propias normas.

Junto a los derechos políticos se debe reconocer la facultad de las autoridades indígenas para administrar justicia a través de sus sistemas normativos propios o derecho indígena, lo que conduce a reconocer que los pueblos indígenas tienen sus propios sistemas jurídicos.

Qué no implica el derecho a la libre determinación

Como citábamos arriba, uno de los prejuicios que los detractores de la autonomía de los pueblos indígenas han esgrimido como argumento para negar el reconocimiento de la autonomía indígena es que se atentaría contra la integridad nacional, lo cual, como en el caso de la igualdad, resulta falso, incluso desde el punto de vista constitucional y quienes lo utilizan pecan de ignorantes o de mucha mala fe.

Uno de los grandes desafíos que enfrenta la definición de autodeterminación, como derecho, es precisamente que, pese a existir como un derecho formal protegido por el Derecho Internacional, la antigua relación de tintes nacionalistas degeneró en un entendimiento de la autodeterminación como una prerrogativa dada en el proceso de descolonización que sucedió a la Segunda Guerra Mundial, llevada al extremo de implicar la idea equívoca de secesión en todos los casos en los que se aplica.

En relación con el argumento de que con la autonomía se crearían pequeños estados indígenas con soberanía dentro de un Estado nacional, es importante recordar que la propia

Constitución Federal en su artículo 40 prescribe que nuestra forma de gobierno es republicana, representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo referente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; y en el numeral siguiente expresa que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por los de los estados por lo que toca a sus regímenes interiores. En estas dos disposiciones quedan claramente acotados los órganos del estado a quienes se encomienda el ejercicio de la soberanía que pertenece al pueblo mexicano.

Lo mismo sucede con la facultad que tiene el titular del poder ejecutivo federal, concedida en el artículo 89 fracción VI de la Constitución Política, para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente -Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea- para la seguridad interior de la federación; otro es el deber de los poderes federales -establecido en el artículo 119- de proteger a los estados de la federación contra toda invasión o violencia exterior, lo mismo en caso de sublevación o trastorno interior, siempre que les sea solicitada su intervención por las legislaturas de los estados afectados. Esta facultad solo podrá ejercerse, constitucionalmente, ajustándose a lo dispuesto por los artículos 29 y 129 de la propia Constitución y no a su libre arbitrio como hasta ahora viene sucediendo.

Una última razón de porqué el reconocimiento de la autonomía indígena no desintegra el estado nacional es que para que los pueblos indígenas se separaran de la nación sería indispensable que la misma constitución les reconociera el derecho de secesión (como lo establecía, por ejemplo, el artículo 72 de la antigua república de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), hipótesis que en este caso no se presenta. Esto independientemente de que ningún pueblo indígena tiene dentro de sus demandas algo semejante.

Hay que decir, entonces, que la nación no se fracciona con el reconocimiento de la autonomía indígena sino con su negación, pues se les deja fuera del orden jurídico y del desarrollo del país. Eso enseña la historia, pasada y reciente de muchos países. Es importante no olvidarlo cuando de tomar decisiones se trata.

Sin embargo, el Estado mexicano, a pesar de que los propios instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la libre determinación se encargan de acotar las implicaciones de este derecho, han mostrado una contumaz oposición a su reconocimiento pleno.

¿Dónde están las causas de esta férrea negativa? Difícilmente, como bien sabemos, pueden relacionarse con temidas amenazas a la integridad territorial, con peligros de desmembramiento, o de “balcanización”, términos utilizados con frecuencia por los representantes gubernamentales para oponerse a las demandas indígenas.

Una de las razones que podrían explicar dicha resistencia es que no quisieran renunciar al control territorial de zonas ricas en recursos naturales y biodiversidad, especialmente en un momento de desarrollo del capitalismo donde la acumulación del capital se ve amenazada por la insuficiencia de recursos energéticos y el capital financiero necesita nuevos espacios para la especulación, como los que acecha en el terreno de las patentes sobre conocimientos tradicionales y de las biopatentes.

Otro freno es el de la consideración de la superioridad cultural del proyecto civilizatorio representado por la sociedad dominante y, en su nombre, por el Estado, uno de los productos más completos de dicho proyecto. Este etnocentrismo es el que ha construido y sigue manteniendo Estados monoculturales, monocivilizatorios y excluyentes, cuyo sustento ideológico es el de un liberalismo inconsecuente con sus propios fundamentos, pues rompe con el principio de igualdad al no reconocer la igualdad entre las distintas culturas.

No obstante, la imposibilidad de seguir negando la presencia de pueblos diversos, de distintas culturas, en una misma realidad estatal, ha de llevarnos a poder entender que es posible concebir una organización política basada en la coexistencia de una pluralidad jurídica fruto de distintos sujetos colectivos. Sujetos que en su libre determinación optan por conformar un espacio común de convivencia, respetuoso de sus identidades, pero capaz de englobarlos permitiendo un diálogo intercultural entre iguales que fundamente la legitimidad de los poderes

En conclusión, podemos afirmar que el derecho a la libre determinación es un derecho fundamental de los pueblos, como la libertad lo es del individuo. Se trata de un derecho que no corresponde a cualquier comunidad dentro de un Estado sino a la que reúna características de pueblo.

Marco jurídico sobre el derecho a la libre determinación

Consideramos que la libre determinación de poblaciones indígenas debe incluir necesariamente elementos culturales y, en vista de su estrecha relación con éstos, también elementos territoriales, para lograr un verdadero ejercicio. Dichos elementos fueron a su vez contemplados por la Declaración de los Pueblos Indígenas como derechos que tienen los pueblos indígenas. El derecho de autodeterminación es el sustento jurídico de todos los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

De esa manera quedó estipulado de forma positiva dentro de la Declaración de los Pueblos Indígenas, en los artículos 5, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 24, 25, 26.3, 27, 31, 33, 34, 36 y 40, una clara referencia a la protección de sus costumbres, tradiciones y rituales, para la conservación de su integridad como pueblo. De la misma manera, ilustran el vínculo indisoluble que tienen la tierra y la cultura para los pueblos indígenas.

Sobre el vínculo anteriormente expuesto, es importante traer a colación lo dicho por el Comité de Derechos Humanos en 1994, en relación con el valor cultural de la tierra, cuando establece en la Observación General No. 2319 que “la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley

Tal como lo afirma el Relator Especial sobre derechos de los pueblos indígenas, la Declaración debe entenderse como una interpretación autorizada de las obligaciones que el Estado tiene con respecto a los derechos de los pueblos indígenas en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos que ha ratificado y, al estar vinculada a

una pauta de práctica internacional y estatal continuada, ciertas disposiciones de la Declaración pueden considerarse como parte del derecho internacional consuetudinario.

De esta manera, a nivel regional la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”) ha hecho claridad respecto de esta relación entre la protección de la integridad cultural y las tierras, entendiendo que estas últimas hacen parte de la noción de cultura indígena. El caso Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (2001) es un buen ejemplo de la forma como se cristaliza dicha relación, cuando la Corte IDH expresó:

Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe ser reconocida y comprendida como base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (Párr. 149).

De acuerdo con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), México es una nación que “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. De este reconocimiento jurídico se desprenden una serie de derechos para los pueblos, comunidades y personas indígenas de México, cuya *justiciabilidad* es fundamental para el modelo del Estado de derecho pluricultural que perfila la Carta Magna.

En conclusión, el reconocimiento del derecho a la libre determinación indígena trae aparejada una cláusula de interpretación en virtud de la cual se establece que esta prerrogativa no va dirigida a quebrantar o menoscabar la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes. De esta forma, al quedar limitando el disfrute del derecho al ámbito estatal, la libre determinación indígena comienza a ser entendido como el derecho colectivo de estos pueblos a participar, en condiciones de libertad e igualdad, en la institucionalidad de los Estados a los que hacen parte y a contar con un marco jurídico propio que les permita tener un control permanente sobre sus propios asuntos

Fundamento legal

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

Decreto por el que se deroga el primer párrafo del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se deroga el primer párrafo del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera.

Artículo 2o. (Derogado)

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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

(...)

Transitorios

Primero. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. 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 6 de septiembre de 2017.

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO LÓPEZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Los pueblos originarios han tenido que coexistir con modelos políticos, económicos e ideológicos que les son ajenos; sin embargo, muchos mantienen y preservan su visión del ser y la vida, no de manera pura, sino en la mixtura del devenir y el tiempo. Esto se ha constatado, sobre todo, mediante sus luchas, sus resistencias y reclamos que se visibilizaron con mayor fuerza a partir de los años noventa en México. Sus voces se convirtieron en las voces de otros muchos y desde sus vivencias, sus saberes, sus formas de autonomía y organización, sus historias, sus resistencias y sus luchas, aquellos reclamos entraron al discurso de los derechos.

Actualmente, la concepción que se tiene de los pueblos indígenas es meramente como objetos de políticas públicas, de tutela, sin que se otorgue un reconocimiento pleno como sujetos de derecho, es decir, dotados de plena legitimidad para que puedan decidir, por ellos mismos, su proyecto de vida.

El reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho, es esencial para poder garantizarles el disfrute de todos los derechos reconocidos en la propia Constitución y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Argumentos

Antecedentes

Históricamente, los pueblos indígenas mexicanos han resistido las políticas colonialistas de la corona española y el Estado mexicano durante 525 años. Un continuo proceso de explotación, dominación, subyugación y violencia. En términos estrictamente jurídicos, el colonialismo se refleja en la negación y falta de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos, así como de sus derechos, que conlleva a procesos de invisibilidad, despojo y violencia hacia estos pueblos mediante las políticas indigenistas —asimiladoras, integracionistas y desarrollistas— implementadas por el Estado durante los siglos XIX, XX y XXI.¹

La reforma de constitucional en materia indígena de 1992, por ejemplo, está marcada por un tinte de carácter integracionista y paternalista ya que no reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y sigue colocando al Estado como sujeto activo de protección y promoción de las cuestiones relacionadas a los pueblos y comunidades indígenas.

Es importante mencionar que la anterior reforma no reconoce un catálogo amplio e integrador de derechos de los pueblos, a pesar de que el gobierno mexicano había ratificado en 1990 el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; ordenamiento internacional que reconoce ampliamente una serie de derechos.²

Aunque el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas en 1994, logró transformar la visión que se había tenido sobre los pueblos indígenas en México, a pesar de las diversas iniciativas de diálogo por parte del EZLN y organizaciones indígenas de todo el país, así como de la firma de los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de Ley Cocopa cuyo principal objetivo era el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, el Estado mexicano sigue negando su reconocimiento constitucional.

Las reformas en materia indígena publicadas el 14 de agosto del 2001 produjeron el rechazo de los diferentes pueblos y organizaciones indígenas por considerar que no cumplían con las demandas enarboladas por el movimiento indígena ni con los Acuerdos de San Andrés Larráizar.

Lo que ocurrió es que los pueblos indígenas no fueron reconocidos como sujetos de derecho público, sino como entidades de interés público. Siguiendo nociones de derecho administrativo, podemos mencionar las diferencias en el tratamiento de una u otra categoría. El interés público es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado, mientras que, las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público son la existencia de un grupo social con finalidades unitarias permanentes, voluntad común, que forman una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, poseen un nombre, domicilio y un ámbito geográfico de actuación: patrimonio propio y régimen jurídico específico.³

Esta reforma constitucional hasta la actualidad sigue vigente a pesar de las generalizadas críticas por sus limitaciones y candados en el reconocimiento y protección de los derechos indígenas —sobre todo en lo referente al reconocimiento de sujetos de derecho público, autonomía, derechos territoriales, por mencionar los más importantes— y su insuficiencia frente a los conflictos y problemáticas indígenas.

El artículo 2 constitucional (prefigurado en una reforma de 1992) establece que la Nación Mexicana es única, indivisible y pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. 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... [que] establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, pero sólo en algunos estados (Chihuahua, Nayarit,

Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí) se ha legislado en materia indígena, la mayoría antes de la reforma constitucional.⁴

Por cierto, la advertencia que hace el comienzo de dicho artículo: “la Nación mexicana es única e indivisible” demuestra los prejuicios de aquellos que la reconocieron y la siguen reproduciendo, creyendo que la exigencia por el reconocimiento de los derechos indígenas implica fraccionar la Nación o balcanizar el territorio.⁵

Más adelante incorpora un texto con lo siguiente “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. En esta norma, el Constituyente permanente no reconoce expresamente el derecho de los pueblos indígenas al ejercicio de la libre determinación, sino la manera en que ésta habrá de ejercerse: en un marco de autonomía que asegure la unidad nacional. Es decir, se refuerza la advertencia de la unidad nacional frente al derecho autónómico de los Pueblos Indígenas, aunque este derecho no implique tal cosa.

La segunda norma contenida en ese mismo texto expresa que “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”. En esta expresión jurídica la Constitución Federal no reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, sólo determina que sean las constituciones de las entidades federativas que integran el Estado mexicano y su orden jurídico quienes los reconozcan.⁶

No se ve la razón de que la Constitución Federal no reconozca ella misma a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y sólo fije los criterios para que lo hagan las constituciones de los Estados, lo que puede dar lugar a que cada uno lo realice en diverso grado, como hasta ahora ha sucedido, y entonces seguiremos teniendo pueblos indígenas de distintas categorías, de acuerdo a la entidad federativa donde se encuentren asentados.⁷

Hay que advertir que al reformar la Constitución, no solo se modifica el orden jurídico, si no que se transforman las bases políticas sobre las que descansa el pacto federal. Es decir, el tipo de organización que los habitantes de un Estado se dan para poder organizar su vida social.

Obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos indígenas

A. Marco jurídico en materia de derechos indígenas.

De acuerdo con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), México es una nación que “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. De este reconocimiento jurídico se desprenden una serie de derechos para los pueblos, comunidades y personas indígenas de México, cuya *justiciabilidad* es fundamental para el modelo del Estado de derecho pluricultural que perfila la Carta Magna.

Asimismo, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, así como la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso Rosendo Radilla Pacheco, ha determinado la obligación de las autoridades de realizar un control de constitucionalidad y de convencionalidad *ex officio*, entendidos como la facultad/obligación de considerar las normas de derechos humanos reconocidas tanto por la Constitución, como por los instrumentos internacionales ratificados por México.

Parte de la trascendencia de la reforma constitucional en la materia radica en reconocer a los derechos humanos definidos por las fuentes jurídicas de derecho internacional como parte del sistema constitucional mexicano. Lo anterior no significa un desplazamiento de las normas constitucionales por las del derecho internacional, sino una ampliación del marco normativo interno en materia de derechos humanos y un permanente diálogo entre las distintas fuentes de derechos humanos, teniendo como criterio de ponderación de normas el principio pro personal, es decir, la reforma en materia de derechos humanos busca la más amplia protección a partir de los mejores estándares de que ahora dispone el juzgador o la juzgadora. El criterio pro persona determina que la norma que mejor protege y da contenido a un derecho reconocido, debe ser tomada como base para la interpretación judicial en el caso específico.⁸

Asimismo, son referentes vinculantes los precedentes dictados por el máximo tribunal constitucional y los generados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶. Un buen ejemplo de lo anterior, lo ha establecido la Corte Constitucional Colombiana, al reconocer que la integración del Convenio 169 de la OIT al bloque de constitucionalidad implica que la violación de sus disposiciones “puede ser motivo de tutela en cuanto afecten derechos fundamentales”.

Otra fuente de interpretación de origen internacional que puede orientar, en el marco de la independencia y autonomía judicial, el criterio de jueces y magistrados, es la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI), misma que (al ser una resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con los votos de una mayoría abrumadora de los Estados miembros) refleja el consenso internacional que existe en torno a los derechos individuales y colectivos de estos pueblos.

Tal como lo afirma el Relator Especial sobre derechos de los pueblos indígenas, la Declaración debe entenderse como una interpretación autorizada de las obligaciones que el Estado tiene con respecto a los derechos de los pueblos indígenas en virtud de los instrumentos internacionales de derechos humanos que ha ratificado y, al estar vinculada a una pauta de práctica internacional y estatal continuada, ciertas disposiciones de la Declaración pueden considerarse como parte del derecho internacional consuetudinario.⁹

B. Derecho comparado.

Numerosas conferencias internacionales han reafirmado estos derechos de un modo u otro, en especial la Cumbre para la Tierra (Río de Janeiro, 1992) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002). El Banco Mundial está adoptando una nueva política operacional que establece la necesidad de que las poblaciones indígenas participen en los proyectos de desarrollo que puedan afectarles, y el Banco Interamericano de

Desarrollo ha establecido directrices similares para sus propias actividades. Asimismo, varios Estados han aprobado legislación en el mismo sentido

En algunos Estados, la legislación ha evolucionado en ese sentido. En Australia, la Ley de los derechos de los aborígenes sobre la tierra (Territorio del Norte) de 1976 (enmendada en 1987), no sólo reconoce el derecho de los aborígenes a poseer tierras, sino que también establece su derecho a vetar la explotación de los recursos mineros por un período de cinco años. Además, existe la posibilidad de que un consejo territorial con el mandato de representar los intereses de los propietarios aborígenes deniegue la concesión de una explotación minera o la construcción de una carretera a menos que los propietarios tradicionales de la tierra comprendan colectivamente el carácter y el objetivo de esas propuestas y den su consentimiento.

La Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de Filipinas, de 1997, reconoce el derecho de los indígenas a los dominios ancestrales y a la propiedad de las tierras tradicionales. La ley filipina exige también a los promotores o a las empresas que obtengan el consentimiento libre, previo e informado de los indígenas para determinadas actividades, tales como por ejemplo a) la prospección, el desarrollo y la explotación de recursos naturales; b) la investigación y la bioprospección; c) los desplazamientos y los reasentamientos; d) las exploraciones arqueológicas; e) la ordenación comunitaria de los bosques; y f) el acceso del ejército.⁶⁹

En la decisión T-652-98, relativa a la explotación de los recursos naturales en los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional de Colombia afirmó lo siguiente: “[...] los pueblos indígenas son sujetos de derechos fundamentales, y [...] si el Estado no parte de garantizar uno de ellos, el derecho a la subsistencia, tales colectividades tampoco podrán realizar el derecho a la integridad cultural, social y económica que el Constituyente consagró a su favor”.

Sin embargo, de entre todas las leyes y normas que puedan retomarse como leyes modelo en el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas, podemos decir, orgullosamente, que la Ciudad de México es una de las Constituciones que lo hace debidamente en el mundo.

Inclusive, recientemente en el Foro Permanente de las Naciones Unidas llevó a cabo una sesión en el marco del décimo aniversario de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y fue ocasión para que la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, señora Victoria Tauli-Corpuz, **efectuara un reconocimiento por el logro alcanzado en la Constitución de la Ciudad de México y llamara a que este esfuerzo sea replicado en otras partes de México y del mundo.**

Dicha Constitución cuenta con 18 artículos que de manera coordinada van dando sustento y soporte a todo lo que implica la regulación indígena de la Ciudad de México, es un referente porque se abordan los temas sustanciales desde la declaración misma de ser un pueblo pluricultural, plurilingüe, pluriétnico, hasta llegar a la protección de la salud, a los

referentes de educación, a la participación, a la consulta, a todos y cada uno de los mecanismos que los pueblos indígenas han reclamado y que hacen una lucha permanente.

Destacamos el artículo 59, párrafo 3, mismo que mandata:

“Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes tienen el carácter de sujetos colectivos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.”

Esta frase se destaca ya que sus implicaciones son de gran relevancia para la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, tal como se demuestra en el siguiente apartado.

La invisibilidad que las diferentes autoridades han hecho sobre el respeto y reconocimiento de los derechos indígenas ha llevado a los mismos pueblos a emprender una lucha en diferentes instancias de justicia nacional e internacional, así como por diversas vías políticas. La principal demanda ha sido el respeto de su identidad indígena y sus derechos colectivos, pues entre las políticas y proyectos que impulsan los gobierno neoliberales se han emitido sin la consulta previa, y con ello negado su pertenencia indígena, y la importancia que el territorio tienen para su identidad cultural, subsistencia y existencia como pueblo.

Como se citó al principio, actualmente, la concepción que se tiene de los pueblos indígenas es meramente como objetos de políticas públicas, de tutela, sin que se otorgue un reconocimiento pleno como sujetos de derecho, es decir, dotados de plena legitimidad para que puedan decidir, por ellos mismos, su proyecto de vida.

Así, exige la identificación de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos que complementa a los derechos de sus miembros individuales. Estos derechos se reconocen en diversos instrumentos internacionales, y en particular en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Declaración complementa y enriquece con sus principios a otros instrumentos internacionales, como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como a los comentarios de los órganos derivados de tratados de Naciones Unidas.¹⁰

Sin embargo a pesar de que la Declaración de Naciones Unidad y el Convenio 169 de la OIT reconozcan una definición amplia del derecho a la autodeterminación que pueden ejercer los pueblos indígenas, muchas legislaciones nacionales recurren a la concepción tuitiva de los pueblos indígenas: sobre los prejuicios dominantes de una supremacía cultural nacional, recurriendo desde aquí a la protección por las políticas públicas en lugar de constituir sujetos de derechos, como en el caso del artículo 2° de nuestra constitución

Al no reconocer a ciertos grupos como pueblos indígenas, los Estados y otros agentes poderosos puedan soslayar la aplicación de las normas internacionales y los mecanismos de protección más apropiados para tratar los tipos de problemas de derechos humanos que tales grupos comparten con los que en todo el mundo suelen considerarse grupos indígenas.

Los criterios restrictivos que se han reconocido por el Estado mexicano en materia de reconocimiento de la condición de indígena, puede dar lugar a concepciones de los derechos sobre la tierra, la política socioeconómica y el desarrollo, entre otros ámbitos, que no contemplen las circunstancias, los problemas y las experiencias particulares que afrontan los pueblos indígenas, sobre todo en relación con la tierra, las distintas culturas y modos de vida, la discriminación y la exclusión, y la escasez de recursos. Las concepciones que no reconocen a los pueblos indígenas o no admiten que determinados grupos puedan afrontar problemas particulares similares a los de otros pueblos indígenas del mundo no dan cabida al empleo de instrumentos y recursos esenciales previstos en el marco internacional sobre pueblos indígenas (marco que fue elaborado, precisamente, para responder a las preocupaciones de los pueblos indígenas de forma que se tengan en cuenta sus contextos y experiencias particulares).

Durante el siglo XX el Estado mexicano basó su política indigenista en la educación, la reforma agraria y la infraestructura de carreteras y comunicaciones, con el objeto de “integrar a los indios a la nación”. Las comunidades indígenas que no sucumbieron por completo a este histórico proceso de aculturación mantienen su identidad cultural como pueblos indígenas conscientes de serlo. La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas se inscribe en el contexto indicado. Si bien ha habido algunos avances en la materia también hay serios rezagos que no han sido atendidos con suficiente voluntad política.¹¹

La reforma constitucional de 2001, producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés firmados entre el gobierno federal y el EZLN, reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica.¹²

Es por lo anterior que se propone dar un primer paso para la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas en la norma fundamental, ya que aunque contemple varios derechos importantes, encierra en su esencia obstáculos y prejuicio que impiden que hasta la fecha los pueblos indígenas no puedan acceder a la verdad igualdad sustantiva en el país. Al contrario, son objetos de despojo, de discriminación racial, de violencia, de desplazamiento de sus territorios.

El reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho, es esencial para poder garantizarles el disfrute de todos los derechos reconocidos en la propia Constitución y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

Fundamento legal

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

Decreto por el que se reforma el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman el quinto párrafo, y el segundo párrafo de la fracción VII del apartado A, ambos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 2o. (...)

(...)

(...)

(...)

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. **Los pueblos indígenas tienen el carácter de sujetos colectivos de derecho con personalidad jurídica.** 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.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. a VI. (...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el **reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho.**

B. (...)

Transitorios

Primero. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

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

Notas

1. Valencia, Enrique, “Etnicidad y etnodesarrollo: la experiencia en México en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, Pueblos indígenas y derecho étnicos. VII Jornadas Lascasianas, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1999, pp. 115 a 134.
2. Ratificado por México en 1990 y entró en vigor el 6 de septiembre de 1991. Al ser ratificado por México forma parte del sistema jurídico nacional de acuerdo al artículo 133 Constitucional.
3. Cfr. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 15a. ed., México, Porrúa, México, 2000, pp.113-118, citado por López Bárcenas, Francisco, “Reforma constitucional y derechos indígenas”, p. 29.
4. Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Misión a México, 23 de diciembre de 2003, párrafo 12.
5. López Bárcenas, Francisco et. al., Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México, publicado en: http://www.lopezbarcenass.org/files/escritos/LOS_DERECHOS_INDIGENAS_Y_LA_REFORMA_CONSTITUCIONAL.pdf
6. López Bárcenas, Francisco et. al., Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México, publicado en: http://www.lopezbarcenass.org/files/escritos/LOS_DERECHOS_INDIGENAS_Y_LA_REFORMA_CONSTITUCIONAL.pdf
7. López Bárcenas, Francisco et. al., Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México, publicado en: http://www.lopezbarcenass.org/files/escritos/LOS_DERECHOS_INDIGENAS_Y_LA_REFORMA_CONSTITUCIONAL.pdf
8. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, SCJN, México, 2014.
9. Ídem.
10. UNESCO, Los pueblos indígenas y sus derechos, Rodolfo Stavenhagen, México, p. 160.
11. Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Misión a México, 23 de diciembre de 2003, párrafo 11.

12. Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, Misión a México, 23 de diciembre de 2003, párrafo 57.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2017.

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 40. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO LÓPEZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Se propone una adición al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que se trata de un nuevo derecho y una nueva definición jurídica-conceptual del mismo. Se propone que sus contenidos queden plasmados precisamente en el artículo 4 constitucional por ser este un artículo que condensa derechos de naturaleza diversa, independientes entre sí, sobre todo porque la estructura e ingeniería constitucional lo permite y porque finalmente al establecerlo en otro artículo, podría prestarse a confusión como una sobre o sub regulación del derecho ya establecido previamente por el Constituyente Permanente.

Argumentos

No hay actividad que se desarrolle en sociedad que se pueda realizar a plenitud si no se lleva a cabo a través de la movilidad universal, como la más absoluta manifestación del devenir humano, sobre todo porque desde los orígenes mismos de la humanidad, el ser humano para poder subsistir hizo del traslado su mecanismo principal de adaptación y adecuación al entorno. Movimiento y civilización no son conceptos que se deban concebir de manera aislada pues fue precisamente la posibilidad de trasladarse la que hizo que esos conglomerados de hombres y mujeres lograran al final, asentarse en las regiones donde posteriormente se desarrollaron las más importantes civilizaciones en el planeta.

Trasladarse es propio del ser humano, lo diferencia de los demás seres vivos en el globo pues esta actividad se lleva a cabo a partir de la utilización de la razón y la lógica del entendimiento, por ello, la posibilidad de que los hombres y mujeres puedan realizar sus funciones en sociedad va de la mano con la salvaguarda del derecho a hacerlo, teniendo cuidado en armonizar su derecho con otros existentes.

Trasladarse, reubicarse, desplazarse, reasentarse, son todos sinónimos que materializan el concepto de “movilidad”, sin embargo, a lo largo del tiempo, se ha hecho necesario definir el término no solo desde su concepción como actividad sino como derecho, sobre todo porque con el crecimiento de los conglomerados humanos como consecuencia del establecimiento de las grandes ciudades-Estado una actividad que se llevaba a cabo de manera cotidiana se ha ido restringiendo por lo que es preciso que sea el propio orden coactivo quien establezca nuevas reglas y formas de organizarnos en sociedad a fin de proteger el derecho de todo ser humano no solo a trasladarse sino también al disfrute pleno del entorno como consecuencia de la salvaguarda de su garantía de moverse libremente.

Entonces, es precisamente donde surge para el derecho la dificultad de definir la movilidad como derecho, sobre todo porque como concepto tiene diversas acepciones y significados

que son utilizados en distintas actividades de la vida humana y ahora también en la práctica jurídica.

Resulta paradójico que el problema al que la ciencia del derecho se enfrenta para definir el término “movilidad”, es justo el mismo al que se enfrentó cuando los grandes teóricos del Estado moderno pretendieron definir qué es el derecho pues la palabra como tal tiene –tal y como sucede con la palabra “movilidad- diversas acepciones. Por ello, tomemos el mismo camino y a partir de la metodología utilizada hace casi cuatro siglos para definir al derecho, definamos por principio de descarte el derecho a la movilidad.

Para entender y definir el concepto desde el punto de vista jurídico de “movilidad” es necesario analizar qué se entiende como tal y qué no puede ser entendido ni relacionado con este concepto.

Como primer punto podemos entender a la movilidad desde el punto de vista gramatical como una “cualidad de movable” es decir como aquellos caracteres naturales o adquiridos que distinguen a las personas, seres vivos o las cosas u objetos en general de tener una capacidad o aptitud de moverse.

En Física encontramos que movilidad es aquella característica que tiene un cuerpo de cambiarse de posición a lo largo del tiempo respecto de un sistema de referencia, desde el punto de vista sociológico, la movilidad implica la posibilidad que tienen los miembros de una sociedad de desplazarse y cambiar de condición socioeconómica, a través de la estructura establecida.

Movilidad no es libre tránsito ya que este último aunque compete tanto a personas como a vehículos, se encuentra ya debidamente regulado y protegido como derecho consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tanto su salvaguarda como derecho y como actividad social, compete a otro orden de ideas y por ello, aunque pudiera parecer que se trata de conceptos similares, no son lo mismo.

En este mismo orden de ideas, la movilidad no puede ser entendida ni ser relacionada en ningún sentido con una restricción parcial o total de cualquier tipo de derechos, es decir la movilidad no puede ser entendida en sentido negativo ni se puede argumentar ser titular de éste derecho para limitar, restringir, menoscabar o causar agravio a otro u otros derechos.

Lo anterior porque pudiera argumentarse de manera falaz que la movilidad al ser un derecho universal que se pretende tutelar y reconocer desde la carta magna, es restrictivo por se de otros derechos como el de la libertad de manifestación o la de reunión, por ello es necesario remarcar que aunque existe interdependencia y coexisten armónicamente en el texto constitucional diversos derechos, la movilidad reviste de un carácter universal pues para su materialización es necesario la existencia, respeto y aseguramiento de los demás derechos universales que la Constitución reconocer para que ésta pueda existir.

En otras palabras la movilidad no es un derecho que restringe a otros derechos pues es en estos en los que precisamente descansa y se origina la movilidad.

Por lo anterior y derivado de la importancia y trascendencia que ha tenido en la actualidad la movilidad y derivado de los movimientos sociales que la coyuntura política que en el país se viven, es de suma importancia precisar que el derecho que se pretende reconocer en la Constitución como lo es la movilidad, está encaminado, no a la represión sino a la tutela y garantía que tienen todas las personas por el simple hecho de ser seres humanos, al libre desplazamiento para acceder a distintos bienes, servicios y destinos de su interés, como práctica social, es decir la persona es la que crea y dispone libremente de su derecho a moverse.

Siguiendo a Miguel Carbonell podemos decir que “los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna.”¹

Es preciso eliminar de nuestro imaginario, la definición tradicional de movilidad que centraba a los medios de transporte propiamente como los elementos sobre los que la movilidad giraba. Este paradigma ha sido superado por uno nuevo en el que las personas como entes activos se ubican en el centro de la movilidad y ya no los medios de transporte.

En este sentido, es preciso transitar a un nuevo orden de la idea del traslado al de la idea del derecho a la movilidad a partir del siguiente cambio conceptual:

Transporte Movilidad

Movimiento de vehículos.

Movimiento de personas.

Se expresa en número de viajes, desplazamientos y pasajes. Está determinado por la posibilidad de relaciones, oportunidades y satisfacción de necesidades.

Se determina por la eficacia, rapidez, fluidez de vehículos. Se determina por la accesibilidad de las personas a lugares y por la satisfacción de sus necesidades de bienes, productos y servicios.

El movimiento como medio. El movimiento tiene un valor en sí mismo. Las personas son vistas como un grupo heterogéneo de moléculas que se desplazan. Se hace mayor énfasis en la condición, género y edad de las personas.

La movilidad como fenómeno social debe valorarse no sólo por las oportunidades y satisfacciones que en efecto genera, sino también por los movimientos que las personas no realizan, pues hay que tener en cuenta que la movilidad de un persona depende de diversos factores como el socioeconómico, el familiar, así como también de factores como la edad, la condición física de la persona, incluso el sexo. Estos en su conjunto definen la mucha o poca movilidad que pueda tener una persona o grupo social y con base en esto se observan

las necesidades que cada sector debe ver satisfechas al reconocer y salvaguardar el derecho a la movilidad.

En un ejercicio de claridad, es preciso reconocer que el concepto de movilidad aún cuenta con ciertos vacíos ya que las diferentes fuentes y expertos que hacen mención a dicho término no coinciden o en sus análisis ni siquiera pretenden coincidir en su totalidad.

En algunos casos como “Ecologistas en Acción, AC” definen a la movilidad como “el conjunto de desplazamientos, de personas y mercancías, que se producen en un entorno físico.” Sin embargo, la misma fuente hace diferencia con el concepto de movilidad urbana a la cual determina como “la totalidad de desplazamientos que se realizan en la ciudad... realizados en diferentes medios o sistemas de transporte: coche, transporte público caminado y en bicicleta”,² teniendo como objetivo principal la accesibilidad.

Por lo anterior, se hace necesario diferenciar también los términos de movilidad, movilidad urbana y accesibilidad. La movilidad debe entenderse como un concepto universal, en comparación con la movilidad urbana cuya idea conceptual por sí misma lo restringe a las grandes urbes y finalmente la accesibilidad como concepto no solo se limita a los medios de transporte sino que va más allá considerando otro factores cómo la distribución de los servicios o el desarrollo urbano, así como el espacio físico en el que se desenvuelven los habitantes y sus deseos y necesidades.

También se intuye que la movilidad urbana remite a todas las moviidades de diferente escala espacial y temporal realizadas en el ámbito de un sistema urbano, pues hay referencias a la movilidad cotidiana vinculada a la migración pendular entre el hogar y el trabajo u otras actividades; a la residencial, vinculada al mercado inmobiliario; y a la profesional, vinculada al mercado de trabajo.

Por otra parte podemos entender también a la movilidad como una práctica social de desplazamiento entre lugares con el fin de concretar actividades cotidianas. Involucra el desplazamiento de las personas y sus bienes, y conjuga deseos y/o necesidades de viaje (o requerimientos de movilidad) y capacidades objetivas subjetivas de satisfacerlos, de cuya interacción resultan las condiciones de acceso de grupos sociales a la vida cotidiana.

Ya vimos que significa el término movilidad, pero de este concepto derivan otros como movilidad urbana y movilidad sustentable.

La primera hace referencia a la capacidad para trasladarse de un lugar a otro dentro de una urbe, sea cual sea el medio de transporte, público, privado o incluso a pie.

La segunda se refiere a la capacidad de trasladarnos de manera segura, disminuyendo el tiempo de traslado, siniestro viales y a través de un medio de transporte no contaminante.

En cuanto al ámbito internacional se refiere y derivado de la actual necesidad de proteger y regular con mayor amplitud y mejores herramientas a los derechos humanos se creó el Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina a partir del derecho reconocido en

la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo trece que establece que “toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en el territorio de un Estado”.

En relación con lo anterior y debido a que alrededor del 80 por ciento de la población en América Latina vive en centros urbanos, y por lo tanto la relevancia que toma la movilidad urbana en la región para la economía de las metrópolis, la calidad de vida de los ciudadanos y el acceso a servicios básicos de salud y educación, es que se crea el Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina (OMU).³

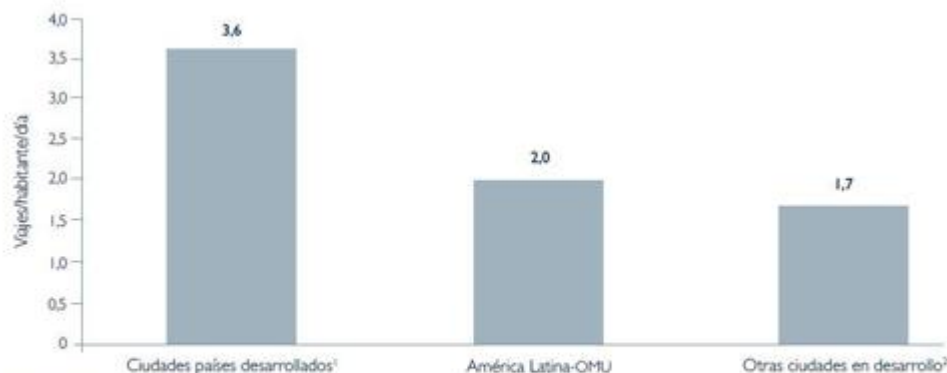
En dicho Observatorio participan 15 de las principales ciudades de la región, con el propósito de facilitar información relevante que pueda ser utilizada para el diseño de políticas públicas direccionadas principalmente para la mejora de transporte público.

Las ciudades participantes de nuestro país son Ciudad de México, Guadalajara y León. Y participan 12 ciudades de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.

De acuerdo con estudio realizado por OMU entre 2008 y 2009, la movilidad promedio en las áreas Metropolitanas de la OMU, es inferior a la de países desarrollados pero superior a la de algunos países en Asia y África.

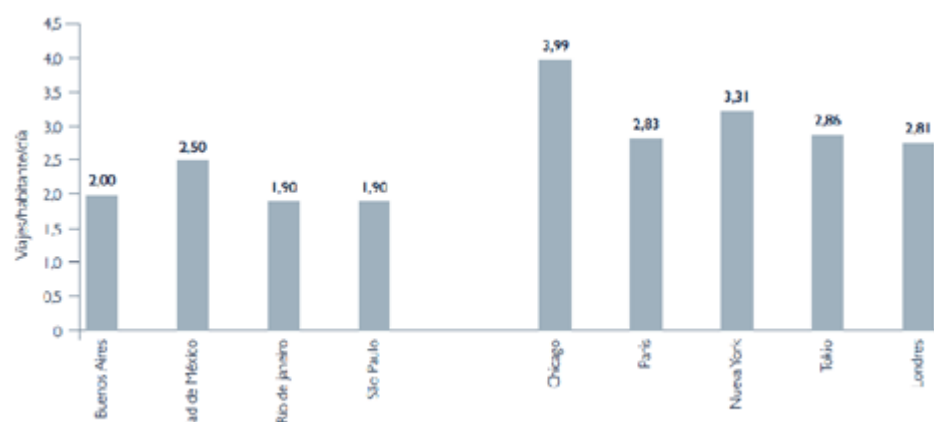
Gráfico 1. Índice de movilidad comparado por regiones.

Transporte	Movilidad
Movimiento de vehículos.	Movimiento de personas.
Se expresa en número de viajes, desplazamientos y pasajes.	Está determinado por la posibilidad de relaciones, oportunidades y satisfacción de necesidades.
Se determina por la eficacia, rapidez, fluidez de vehículos.	Se determina por la accesibilidad de las personas a lugares y por la satisfacción de sus necesidades de bienes, productos y servicios.
El movimiento como medio.	El movimiento tiene un valor en sí mismo.
Las personas son vistas como un grupo heterogéneo de moléculas que se desplazan.	Se hace mayor énfasis en la condición, genero y edad de las personas.



1. Amsterdam, Berlín, Chicago, Los Ángeles, Nueva York, San Francisco, Sidney y Tokio.
 2. Ciudad del Cabo, El Cairo, Yakarta, Bombay y Seúl.
 Fuente: UITP, 2000.

Gráfico 1. Índice de movilidad comparado por regiones.



Fuente: UITP, 2000.

Gráfico 2. Índice de movilidad comparado entre ciudades OMU.

Asimismo en 2007, México fue sede para la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes (DUDHE), inspirada en los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de otros instrumentos internacionales y regionales, como resultado de una serie de foros organizados por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (IDHC) entre la sociedad civil internacional. En ella se reconoce expresamente el derecho a la movilidad al señalar 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 [sic] tiene derecho a que se facilite su movilidad y a la supresión de todas las barreras arquitectónicas.”

En diversos instrumentos y análisis se han identificado cuatro elementos básicos para el ejercicio de la movilidad, los cuales van a estar interrelacionados entre sí y son:

- Disponibilidad

- Accesibilidad
 - Accesibilidad física
 - Accesibilidad económica
 - No discriminación
 - Acceso a la Información, a la participación y exigibilidad
- Calidad
- Aceptabilidad

En todos los foros a nivel latinoamericano y mundial, el tema de la movilidad universal ha ido cobrando relevancia y cada vez más son las agendas de desarrollo humano e incluso de protección y promoción de los derechos humanos que coinciden en la necesidad de reformar y en su caso, crear las leyes, los reglamentos, normas y manuales a fin de establecer los criterios estrictos de accesibilidad y movilidad universal en toda la infraestructura vial y sistemas de transporte para que todas las personas puedan ejercer en la práctica sus derechos.

Estos criterios deben incluir de manera prioritaria los derechos de peatones y ciclistas que garanticen que toda la infraestructura vial en las ciudades y conglomerados humanos sean diseñados para incluir a todas las personas usuarias y no solo a la utilización de ciertas calles y rutas.

La regulación debe crear a la vez, instrumentos de control como auditorías peatonales o ciclistas que aprueben los proyectos tanto de obra nueva como de remodelación de la infraestructura y equipamiento existente, sobre esto la legislación deberá incorporar los señalamientos establecidos en los puntos adecuados y necesarios para determinar la obligación relativa a que todos los sistemas de transporte sean accesibles físicamente a todas las personas y cuenten con las adecuaciones necesarias y supresión de las barreras arquitectónicas que actualmente impiden a las mismas desplazarse libremente.

Es por ello que, de lo analizado y descrito anteriormente, podemos lograr no solo un acercamiento mucho más preciso de lo que es y debe ser “movilidad” como derecho sino que además podemos establecer una definición jurídica del derecho a la movilidad a fin de estar en posibilidades de plasmarlo en el texto constitucional entendido éste como **el derecho que tiene toda persona al libre desplazamiento, respetuoso y ordenado con la finalidad de acceder a distintos bienes y servicios, así como a la libertad de trasladarse con facilidad en las distintas áreas a fin de gozar de los derechos de los que es titular toda persona y garantizando siempre el libre acceso y sin barreras o limitaciones a las personas, incluyendo a aquellas con discapacidad.**

Al lograr contar con los suficientes elementos que permitan establecer de manera más o menos consensuada una definición jurídica del concepto de “movilidad universal”, el promovente de la presente iniciativa considera fundamental que el “derecho a la movilidad universal” se establezca dentro del catálogo de derechos y obligaciones consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con total y absoluta independencia de otros derechos ya consagrados.

En este sentido, vale la pena precisar y reiterar que el “derecho a la movilidad universal” que se pretende definir y regular es independiente y no tiene ni conceptual ni jurídicamente relación alguna con el artículo 11 constitucional en donde se consagra el llamado “derecho al libre tránsito de las personas” cuya naturaleza se encuentra delimitada y compete tanto en su aplicación como en su protección a otro orden de ideas.

El autor de la presente iniciativa considera de suma importancia para el constituyente realizar esta precisión en el seno de esta Exposición de Motivos ya que lo que se pretende es integrar al universo del derecho, al mundo jurídico contemporáneo un nuevo derecho, una definición conceptual del mismo y establecer también su marco de ejercicio y su total y absoluta independencia con otros que pudieran ser considerados sinónimos. En ello el autor es consciente de la carga emotiva que conlleva en sí mismo el derecho al libre tránsito y que una equivocada interpretación o el mezclarlo con el derecho a la movilidad pudieran generar rechazo o el ánimo de no acompañar esta propuesta por considerarla restrictiva o limitativa de otros derechos como el de la libre manifestación.

Por ello, se propone una adición al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que se trata de un nuevo derecho y una nueva definición jurídico-conceptual del mismo. Se propone que sus contenidos queden plasmados precisamente en el artículo 4 constitucional por ser este un artículo que condensa derechos de naturaleza diversa, independientes entre sí, sobre todo porque la estructura e ingeniería constitucional lo permite y porque finalmente al establecerlo en otro artículo, podría prestarse a confusión como una sobre o sub regulación del derecho ya establecido previamente por el Constituyente Permanente.

Se propone que en sus contenidos ya que se trata de un nuevo derecho y una nueva definición como el de la libre manifestación, se propone en la presente iniciativa, una adición al artículo 73 que establece las facultades del Congreso de la Unión para legislar de manera expresa en los temas establecidos en sus contenidos a fin de que en su momento y conscientes de la realidad social y de la necesidad de contar con todo un andamiaje legal cuyo soporte constitucional sea esta reforma, se legisle la consecuente Ley General de Movilidad Universal con fundamento en el Artículo 73 fracción XXXI y que sea reglamentaria del derecho a la Movilidad Universal definido y consagrado por el párrafo XIV del Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que son motivo de la presente iniciativa; todo ello a fin de dotar al Congreso de la Unión del andamiaje jurídico que permita que las y los mexicanos cuenten, como es debido, con una Ley General de Movilidad Universal, reglamentaria de la Carta Magna.

Por los motivos antes expuestos, someto a consideración, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo XIV al artículo 4 y una fracción XXXI al artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundamento legal

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

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer el derecho constitucional a la movilidad.

Artículo Único. Se adicionan un párrafo XIV al Artículo 4 y se adiciona un párrafo XXXI al Artículo 73 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la para quedar como sigue:

Artículo 4

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

A la movilidad universal, entendida ésta como el derecho que tiene toda persona al libre desplazamiento, respetuoso y ordenado con la finalidad de acceder a distintos

bienes y servicios, así como al traslado con facilidad a fin de gozar de los derechos de los que toda persona es titular y garantizando siempre el libre acceso a todas las personas, incluyendo a aquellas con discapacidad.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad para:

I a XXX. ...

XXXI. Para expedir la Ley General de Movilidad Universal que contenga los derechos y obligaciones de las instituciones y entidades encargadas de su protección, así como los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, las facultades de la administración pública y la participación de la sociedad civil.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General de Movilidad, reglamentaria del párrafo XIV del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en un término no mayor a 300 días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Editorial Porrúa 2012, Cit., página 5

2 <http://www.ecologistasenaccion.org/article9844.html>

3 <http://publicaciones.caf.com/media/1130/0.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2017.

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 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

Quienes suscriben, Daniela de los Santos Torres y diputados integrantes del Partido Verde Ecologista de México en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De los varios modelos de gobierno local existentes en el mundo, el modelo mexicano reúne las características del conocido como cabildo-alcalde, donde el presidente municipal tiene las funciones ejecutivas del ayuntamiento y legisla en conjunto con el síndico y los regidores, mientras que estos tienen atribuciones para fiscalizar, revisar y aprobar las normas que rigen el funcionamiento del gobierno.

Debido a nuestro federalismo, en las constituciones estatales se han asignado atribuciones especiales a los ayuntamientos, pero siempre bajo la misma lógica de la Constitución de la República y sin alterar su estructura básica de presidente municipal, cierto número de regidores y síndicos.

En este marco constitucional y previo a la reforma en materia electoral que permite la reelección, el contexto de la administración pública municipal en México había permanecido prácticamente estancado, salvo algunas opciones implementadas de manera aislada, por ejemplo: la ampliación del periodo de gobierno en Coahuila a cuatro años, la creación de la Auditoría Superior de Fiscalización de Querétaro y la elección de regidores por distrito en Nayarit.

Mientras tanto, la sociedad sigue demandando que sus autoridades municipales dirijan con claridad y transparencia los asuntos políticos, a la vez que den resultados claros y duraderos en la ejecución de planes y programas, lo que resulta poco probable de lograr eficazmente si consideramos que ambas responsabilidades son manejadas de manera directa por los funcionarios electos.

La aglomeración de actividades políticas, administrativas y operativas hace que se dedique demasiado esfuerzo y tiempo a lo urgente e inmediato y que se minimice el diseño, ejecución y evaluación para el mediano y largo plazo, además de que no se tiene la posibilidad de mejorar lo que aparentemente se encuentra resuelto.

El fenómeno urbano del siglo XX ha hecho aún más evidente esta situación, pues los ayuntamientos enfrentan la necesidad de diseñar, planear y ejecutar políticas públicas modernas que permitan atender y satisfacer necesidades de educación, salud, seguridad, limpieza, recreación e infraestructura para mayor número de habitantes, a la vez que intentan resolver problemas de abasto, transporte, empleo, industria y comercio.

Mientras tanto, muchos países del mundo han realizado diversos ajustes estructurales, administrativos u organizativos en sus gobiernos locales para irse adaptando a las nuevas realidades, uno de los cuales es la incorporación de un gerente o administrador municipal.

Esta figura surgió paulatinamente en los Estados Unidos de América como respuesta a las crisis sociales y políticas que vivieron algunas ciudades estadounidenses a finales del siglo XIX y fue adoptada por primera vez con el esquema actual en Staunton, Virginia, en 1908, dando lugar a la forma de gobierno cabildo-gerente.

Actualmente, más de 3 mil 700 ciudades de Estados Unidos de América se rigen por esta forma de gobierno y es utilizada en Chile, Argentina, Canadá, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Holanda, entre otros países, aunque en cada país, municipio o ciudad se deciden las competencias de la figura de acuerdo a las realidades y necesidades propias.

En esta forma de gobierno, los miembros del cabildo poseen funciones y atribuciones similares a las de nuestros ayuntamientos, pero el mayor cambio ocurre con el presidente municipal, cuyas responsabilidades ejecutivas ahora descansan mayormente en el administrador municipal, combinando la fuerza y liderazgo de los funcionarios electos popularmente con la destreza, la experiencia y el profesionalismo de un especialista.

El presidente municipal permanece como el líder político y como el principal promotor de políticas públicas del ayuntamiento, funciona como el vocero de la comunidad y ante la comunidad, facilita la comunicación y el entendimiento entre los funcionarios municipales y los representantes electos, respalda y defiende las decisiones del cuerpo de gobierno, encabeza las relaciones intergubernamentales y sirve como promotor y defensor de la ciudadanía.

El ayuntamiento, en conjunto, sigue siendo el cuerpo legislativo del municipio y sus miembros son quienes toman las decisiones en representación de la población. En este cuerpo se concentra el poder en tanto que aprueba el presupuesto, determina sus ingresos y el uso que se les va a dar con una planeación estratégica determinada conforme a las necesidades y objetivos sociales.

El administrador municipal, por su parte, es contratado para servir al ayuntamiento y a la población, así como para proporcionar al gobierno municipal los beneficios de su preparación profesional y experiencia en la administración de proyectos y programas municipales.

Los miembros del ayuntamiento y la ciudadanía, en base a ello, tienen la seguridad de que el administrador municipal puede proporcionar información completa y objetiva, pros, contras, alternativas y consecuencias a largo plazo de las acciones de gobierno.

Esto no sólo significa que la administración pública municipal tiene la posibilidad de profesionalizarse, sino que permite hacer eficientes los recursos mediante la reducción de costos de operación, incremento de eficiencia y productividad, recaudación de ingresos y uso efectivo de la tecnología.

Además, se genera mejor comunicación entre la ciudadanía y el gobierno municipal, pues todos los representantes populares están en condiciones de reforzar su acercamiento y de poner mayor atención a las necesidades particulares de la población.

Cabe aclarar que el administrador municipal es electo mediante convocatoria pública en base a sus capacidades por un periodo de tiempo indefinido, lo cual evita que se designe de manera parcial, a la vez que se genera la posibilidad de dar continuidad a obras y acciones que se encuentren funcionando con éxito.

En caso de que el administrador no cumpla con los resultados esperados, el ayuntamiento tiene la autoridad para removerlo de su encargo en cualquier momento, lo que implica que el desempeño está siendo valorado diariamente por los representantes electos y por la propia ciudadanía.

De esa manera, los integrantes del ayuntamiento, como representantes de los intereses y necesidades de la comunidad, son los encargados de establecer las políticas, planes y programas a desarrollar, mientras que el administrador municipal trabaja para este cuerpo de gobierno asesorándolo y materializando sus resoluciones, mientras se asegura, a tiempo completo, de que toda la comunidad se beneficie de los servicios y acciones públicas.

La figura de administrador municipal que se propone con esta iniciativa de reforma constitucional intenta que el presidente municipal, los regidores, el síndico y el administrador municipal, funcionen como un verdadero equipo de desarrollo y administración de políticas públicas, idea que ha sido debatida desde hace años en México.

Durante la década de 1990, por ejemplo, algunos presidentes municipales empezaron a nombrar figuras que les auxiliaran a operar los municipios para ellos poder dedicar mayor tiempo a las relaciones con la comunidad.

Una muestra de ello fue el alcalde de Puebla durante la administración 1996-1999, quien creó el cargo de coordinador de directores sin integrarlo en el organigrama, lo que le permitía dedicar cuatro horas semanales a una junta general con sus directores y el resto del tiempo a atender otros asuntos.

Lo ocurrido en Puebla es muy común incluso hoy, pero el problema de no institucionalizar la figura es que pierde efectividad con el tiempo, pues su mando se diluye conforme avanza el tiempo del gobierno. Además, está destinada a desaparecer, pues el nuevo gobierno lo visualiza como una iniciativa unipersonal del alcalde en turno y no una iniciativa institucionalizada.

En 2003 tomó mayor relevancia el debate, inicialmente en Chihuahua, donde se destacaba el hecho de que cuando el cuerpo burocrático es administrado por profesionales, aislado en gran medida de los vaivenes e intereses de los grupos políticos, la sociedad recibe más obras y servicios por el mismo dinero que aporta, es decir, mayor eficiencia en la administración de los recursos. Asimismo, al liberar el tiempo del presidente municipal, éste cumple mejor su papel de líder y figura pública que la sociedad requiere.

A su vez, en Nuevo León, el doctor Vidal Garza, de la Escuela de Graduados en Administración y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, manifestaba que se debía proponer la creación de un administrador municipal que se dedique exclusivamente a la labor administrativa del municipio.

El Estudio de competitividad urbana 2010; acciones urgentes para las ciudades del futuro, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, indica que para promover otra arquitectura institucional nacional que permita mayor coordinación, eficiencia y representatividad de las autoridades urbanas, es urgente desarrollar acciones con el actual marco institucional para formalizar la figura del administrador municipal, con lo que se genera más y mejor talento para administrar ciudades, lo que al final genera innovación para integrar a las ciudades y una planeación urbana que trascienda los gobiernos municipales.

En los hechos, la figura ha tenido experiencias sobresalientes en Tijuana y Texcoco.

En el primer caso, durante los periodos 2001-2004 y 2007-2010 se le dio la atribución de planear, coordinar, realizar el seguimiento y evaluar las funciones, planes, programas y proyectos de la administración pública municipal centralizada, desconcentrada y descentralizada, con lo cual se distinguían las siguientes fortalezas:

- Separación entre lo político y lo administrativo.
- Decisiones técnicas propias de un especialista, bajo criterios sistemáticos, con la finalidad de orientar los cambios en la estructura administrativa y definir las políticas y proyectos estratégicos para el desarrollo del municipio.
- Mayor coordinación en el gobierno municipal.
- Visión de largo plazo establecida en el Plan de Desarrollo Municipal.
- Promoción de acciones permanentes para modernizar la administración pública.

Igualmente, se detectaron algunas debilidades; por ejemplo:

- El establecimiento de un periodo de tres años paralelos al periodo de la administración en funciones provocó que no se diera continuidad a las acciones de gobierno.

- La institucionalización a través de un reglamento y no en ley ocasionó que las administraciones posteriores eliminaran la figura.
- La ausencia de jerarquía respecto a los titulares de las diferentes dependencias implicaba que las decisiones del administrador municipal quedaran como meras sugerencias.

En el caso de Texcoco, de 2006 a 2012, se creó la figura de gerente municipal, designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal y cuyas funciones son desarrollar acciones coordinadas con las áreas administrativas para presentar resultados eficaces y tener un desempeño de calidad como institución pública. Igualmente, transformar los procesos administrativos y cambiar la cultura organizacional hacia un enfoque de servicio y calidad, promover la profesionalización de los servidores públicos, realizar la medición de desempeño en las áreas de la administración pública municipal, llevar el seguimiento del cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal, impulsar y gestionar programas y apoyos que promuevan el desarrollo integral del municipio, entre otros.

En el ámbito legislativo estatal, el Congreso de Jalisco aprobó en diciembre de 2008 la figura denominada “gerente o coordinador de gabinete” en la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado, cuya función es encargarse de las funciones propias de la administración y ejecución de los servicios públicos que se prestan de forma ordinaria.

Así, cada día es más evidente la gran relevancia del gobierno municipal como el ente más cercano a la sociedad, colocándose como el primer frente de acción para atender sus necesidades. Lamentablemente, la mayoría de los ayuntamientos no se ha modernizado, sigue ahogada en la tradición. El resultado, una realidad que prácticamente no cambia.

La figura del administrador municipal implica un replanteamiento sobre lo que significa la administración municipal y, consecuentemente, un cambio al esquema organizacional tradicional.

Con el nuevo esquema, el ayuntamiento, como máxima autoridad legislativa, se dedica a liderar la comunicación con la ciudadanía, a priorizar necesidades y a definir las políticas que se deben seguir para atender esas necesidades. El presidente municipal, como jefe del poder ejecutivo del ayuntamiento, delega al administrador la instrumentación y seguimiento al quehacer administrativo y operativo, dedicándose a lo estratégico y a tomar las decisiones necesarias a un alto nivel para fortalecer el desempeño y disponibilidad de respuesta del gobierno.

La nueva figura, en general, coordina la comunicación entre el ayuntamiento y su personal, elabora planes, presupuestos, estudios y presenta recomendaciones al ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

De esa manera, el propósito del administrador municipal es fortalecer la administración estableciendo un esquema organizacional enfocado en brindar apoyo técnico, asesoría y

ejecutar las políticas del órgano de gobierno, a la vez que lidera el control de calidad de los servicios municipales y del sistema administrativo.

Compañeras y compañeros diputados: una característica de quienes van a la vanguardia en el mundo es que han asumido una actitud sin temor al cambio, una disposición a adoptar nuevas herramientas y conceptos, pues reconocen que los viejos temores son el primer obstáculo para el desarrollo.

Sabiendo que los cambios implican riesgos, estoy segura de que los beneficios de esta reforma serán mucho más grandes que sus costos, por lo cual les pido su amable participación y aportaciones a fin de enriquecerla.

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

Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado. **El ayuntamiento se auxiliará de un administrador municipal, profesionista con experiencia, electo por las dos terceras partes de sus integrantes, previa convocatoria pública, encargado de dar seguimiento integral y coordinar la ejecución de los planes, programas y proyectos de la administración pública municipal, así como orientar su planeación, programación, presupuestación y evaluación. Su nombramiento será por tiempo indefinido a efecto de procurar la continuidad de proyectos, pero podrá ser removido en cualquier momento con base en su desempeño por el mismo número de votos a propuesta de cualquier integrante del ayuntamiento y tendrá estrictamente prohibido participar en actividades políticas, partidistas o electorales.**

(...)

(...)

(...)

(...)

II. a VIII. (...)

Transitorios

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

Segundo. Los ayuntamientos expedirán la convocatoria respectiva dentro de un plazo máximo de noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto y realizarán el nombramiento a más tardar treinta días naturales posteriores al cierre de la convocatoria.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2017.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Daniela de los Santos Torres, María Guadalupe Alcántara Rojas, Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, Alma Lucía Arzaluz Alonso, 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, Fidel Cristóbal Serrato, Victorino Cruz Campos, Sharon María Teresa Cuenca Ayala, Pablo Elizondo García, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, 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, Alex Le Baron González, Lía Limón García, Nancy López Ruiz, Uberly López Roblero, Mario Machuca Sánchez, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Virgilio Mendoza Amezcua, Juan Antonio Meléndez Ortega, Cándido Ochoa Rojas, Elvia Graciela Palomares Ramírez, Miguel Ángel Ramírez Ponce, 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, Claudia Villanueva Huerta, Enrique Zamora Morlet.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 40. 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, Verónica Delgadillo García, diputada 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 55, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 40. y 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 1º que todas las personas gozarán de aquellos derechos humanos que sean reconocidos por la Constitución y por los Tratados Internacionales donde México sea parte, “[...] así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse [...]”.

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

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.” [...]⁵

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.” [...]⁶

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,⁷ 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.”⁸

Sexto. La Gestión de la Demanda del Transporte⁹ 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”[...]”¹⁰

Séptimo. Existen cuatro diferentes causas que han propiciado el incremento de vehículos motorizados en las ciudades.¹¹ Primero, el alto subsidio al combustible, a pesar de estar comprobado que los subsidios a la gasolina es uno de los subsidios más regresivos¹² 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.¹³ 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,¹⁴ 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.”¹⁵

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.¹⁶

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.¹⁷

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 5o. de dicha legislación se establece que [...] “la movilidad es el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de Movilidad que se ajusta a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo. En todo caso el objeto de la Movilidad será la persona”.¹⁸

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.¹⁹

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

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 al día siguiente 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 Institut de Drets Humans de Catalunya, www.idhc.org consultado 8-05-2015
- 6 Informe Especial Sobre el Derecho a la Movilidad en el Distrito Federal 2011- 2012, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Pag.23
- 7 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU
- 8 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
- 9 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, Despacio, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
- 10 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, Despacio, Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo.
- 11 Guía Práctica, Estacionamiento y Políticas de reducción de Congestión en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo pag.49
- 12 Informe sobre Desarrollo Humano México 2011, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo pag.151
- 13 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010

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

15 Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-1015, ONU-Hábitat Oficina de Coordinación Nacional de Programa en México, pág. 30 www.onuhabitat.org

16 *Ibídem.*

17 *Ibídem.*

18 Ley de Movilidad del Distrito Federal, www.aldf.mx artículo 5° consultado 8-05-2015.

19 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 6 de septiembre de 2017.

Diputada Verónica Delgadillo García (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ SANTIAGO LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

En el país, la obligatoriedad del Estado mexicano para garantizar el derecho humano a la educación en el nivel superior, no existe, lo cual es preocupante en términos de justicia social para nuestra población, sobre todo para la juventud, pero también ello denota un desconocimiento de la época actual. A nivel mundial, la humanidad vive un proceso de transición; de la etapa de la manufactura a la etapa global de la mentefactura, también llamada “sociedad del conocimiento”.

Dicho concepto alude a la transformación progresiva de las sociedades industriales en otras basadas en el saber, mediante inversiones elevadas en educación, formación, investigación, desarrollo, programas y sistemas de información, elementos todos, orientados a la creación de conocimiento.

Esta gran transformación permite que instituciones, comunidades y personas, a través de los sistemas educativos y de investigación científica y técnica, los mercados laborales, los modos de organización de las empresas y los mercados, así como el entramado de relaciones socioculturales, desarrollen una enorme intensidad de innovación.

El núcleo de la sociedad del conocimiento se encuentra en los sectores educativo y científico, en especial en las universidades, instituciones en que se crean y se difunden los saberes. La mayor de las transformaciones para construir una sociedad del conocimiento corresponde a las instituciones de educación superior e investigación. Por lo mismo debe ser reformado el primer párrafo del artículo 3o. constitucional, para establecer la obligación del Estado mexicano de garantizar la educación superior con carácter de obligatorio.

Argumentos

El primer párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice: “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”.

De lo anterior se advierte que en el sistema constitucional, la configuración mínima del derecho a la educación implica que la educación básica y media superior que imparta el Estado debe ser gratuita, obligatoria y universal, en cambio, no establece que la educación superior tenga esas características.

Para quien propone la presente iniciativa a esta asamblea, y para el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, nos parece un error no considerar la obligatoriedad del Estado de garantizar a los jóvenes y a la población en general su derecho a la educación superior, pues de ella depende la consecución de distintos objetivos sociales vinculados con el desarrollo de la Nación, como la investigación científica y tecnológica, y el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

De acuerdo con el artículo 1o. de la Carta Magna, en el sistema jurídico las principales fuentes de reconocimiento de derechos humanos son la propia Constitución y los tratados internacionales de que el país es parte. El primer párrafo del mencionado artículo señala: “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”.

Como se señaló, el derecho humano a la educación en nuestro país, está reconocido en artículo 3o. de la Constitución federal, pero también en propio artículo 4o. del texto fundamental y, además, en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos signados y ratificados por el Estado mexicano, entre los que destacan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo 13, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece: “Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz”. Y el numeral 2, inciso c), puntualiza: “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: “Los Estados parte se comprometen a 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, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

Luego entonces, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos establecen el derecho a la educación como una unidad, ¿Por qué el Estado mexicano lo

fragmenta y hace una exclusión que a claras tiene repercusiones sociales e individuales que violente este derecho e impide el ejercicio de otros más?

Además, la tutela constitucional del derecho a la educación debe entenderse como un mínimo, el cual puede ampliarse válidamente por el Congreso de la Unión, en virtud del principio de progresividad reconocido en el tercer párrafo del artículo 1o. la Norma Fundamental de nuestro país, que categóricamente establece: “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 México tenemos como asignatura pendiente e ineludible esta materia. La propia Secretaría de Educación Pública del gobierno federal ha reconocido que sólo 3 de cada 7 mexicanos en edad de cursar la educación superior tienen acceso a una carrera universitaria. Esto equivale a que más de 7 millones de jóvenes entre 19 y 23 años, no cursen una licenciatura (Navarro, Israel. “Sólo 3 de cada 10 mexicanos acceden a educación superior”, en Milenio. Disponible en http://www.milenio.com/politica/acceso_educacion_superior-rechazados_UN_AM_e_IPN-7_millones_sin_universidad_SEP-MAES_0_341366058.html Última consulta: 3 de septiembre de 2017).

Lo anterior es inadmisibles en términos de justicia social, pero además, debemos situarnos en el contexto actual. A nivel mundial, la humanidad vive un proceso de transición; de la etapa de la manufactura a la etapa global de la mentefactura, también llamada “sociedad del conocimiento”. Dicho concepto alude a la transformación progresiva de las sociedades industriales en otras basadas en el saber, mediante inversiones elevadas en educación, formación, investigación, desarrollo, programas y sistemas de información, elementos todos, orientados a la creación de conocimiento.

Esta gran transformación permite que instituciones, sociedades y personas, mediante los sistemas educativos y de investigación científica y técnica, los mercados laborales, los modos de organización de las empresas y los mercados, así como el entramado de relaciones socioculturales, desarrollen una enorme intensidad de innovación.

No obstante, el avance hacia la sociedad del conocimiento plantea enormes desafíos, sobre todo para los países en vías de desarrollo. La brecha entre naciones en el avance hacia la sociedad del conocimiento está ensanchándose: son unas cuantas las que avanzan rápido y muchas las que se rezagan. El próximo lustro será crucial para colocar a un México en la senda hacia la sociedad del conocimiento, o para situarlo frente a distancias insalvables.

Debe quedar perfectamente claro: el núcleo de la sociedad del conocimiento se encuentra en los sectores educativo y científico, en especial en las universidades, instituciones en que se crean y se difunden los saberes. La mayor de las transformaciones para construir una sociedad del conocimiento corresponde a las instituciones de educación superior e investigación.

Por tal motivo propongo reformar el primer párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer el carácter obligatorio de la

educación superior en nuestro país y, con ello, la responsabilidad del Estado mexicano de garantizar este derecho.

Texto vigente del primer párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Ciudad de México y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

...

Texto propuesto

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Ciudad de México y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y **superior** . La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta, la media superior y **la superior** serán obligatorias.

...

Fundamento legal

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** el primer párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Ciudad de México y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y **superior** . La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta, la media superior y **la superior** serán obligatorias.

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2017.

Diputado José Santiago López (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 35, 36, 73 Y 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del Pleno de esta H. Asamblea la siguiente Iniciativa que reforma los artículos 35, 36, 73 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el referéndum constitucional, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. El poder legislativo, como uno de los tres poderes definidos por las repúblicas modernas, no debe ser exclusivamente representativo y pretender en tal sentido el monopolio de las facultades legislativas en detrimento de la democracia participativa, sino que idealmente las sociedades deberían gozar de instituciones tales que permitieran que los poderes legislativos establecidos depositen en las mayorías la facultad de juzgar la conveniencia de los instrumentos jurídicos y sus reformas. En ese sentido, la figura del referéndum es una reivindicación de las facultades legislativas de la ciudadanía, ya que se instrumenta concibiendo al cuerpo electoral como una asamblea colegisladora, con facultades referenciadas sobre el marco jurídico del Estado Mexicano.

Las ciudadanía contemporáneas han mostrado en las últimas décadas una creciente voluntad por participar en la toma de aquellas decisiones legislativas de mayor incidencia en la vida pública, y de ahí la reciente implantación de instrumentos referendarios en las constituciones europeas y latinoamericanas, como una medida óptima para construir una auténtica democracia participativa.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y al cual el Estado Mexicano se adhirió y posteriormente ratificó, establece que todos los ciudadanos gozarán del siguiente derecho y oportunidad:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.¹

Ahora bien, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, estableció como uno de sus ejes primordiales que los tratados internacionales signados por el Estado mexicano deben ser incorporados a la legislación interna con un carácter constitucional, y que ha pasado a conceptualizarse como control de convencionalidad. En tal sentido, lo señalado anteriormente por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos debe encontrar idealmente una certeza constitucional que determine la

implementación de instrumentos de participación ciudadana para los tres niveles de gobierno en toda la República.

De entre los instrumentos de participación de ciudadanía, no puede ser excluido el relativo a la implementación del referéndum, tanto constitucional como legislativo, pues la instrumentación de una auténtica participación ciudadana pasa por otorgar a la ciudadanía la facultad para someter a su escrutinio el marco jurídico que le rige, de ahí que Burgoa Orihuela señale al referéndum como uno de las herramientas cruciales de la democracia participativa:

El más importante consistiría en implantar el referéndum popular, en el sentido de que las reformas o adiciones constitucionales que impliquen actos supresivos, restrictivos o sustitutivos de cualesquiera de los principios esenciales que se han esbozado, deban someterse a plebiscito, que sería la forma como el pueblo externara su voluntad, aprobándolas o rechazándolas.²

II. Por otro lado, en un ámbito de derecho comparado en el caso de Suiza, por ser el país modelo, en lo referente a la democracia participativa, cabe mencionar que el referéndum constitucional se encuentra regulado en su legislación en dos supuestos: el primero llamado facultativo, en cuanto se crea una ley, y el segundo de carácter obligatorio cuando se pretende modificar la constitución. Las herramientas de participación ciudadana en Suiza son una evidencia del respeto a los derechos políticos de la ciudadanía, implementando la expresión de la voluntad popular.³

La incorporación del referéndum en la Constitución cristalizaría la voluntad mayoritaria de la nueva sociedad mexicana, que aspira a la construcción de una auténtica democracia participativa, y en que su voz sea tomada en cuenta para la aprobación de las leyes que le gobiernan. La sociedad del México actual, que en pleno siglo XXI forma parte integral de la llamada sociedad del conocimiento, no sólo demanda la inclusión de su voz en la toma de decisiones trascendentales para el marco jurídico de la República, sino que incluso ha expresado claramente su voluntad de tener una voz integral en la integración de las agendas legislativas, tanto federal como local, a través de la plataforma Haz tu Ley, misma que es impulsada por Movimiento Ciudadano.

Mediante la presente iniciativa, proponemos que los ciudadanos formen parte del Constituyente permanente de México, ocupando un lugar central en la toma de decisiones y siendo determinantes en la construcción de las instituciones, dado que la confección y el diseño de una constitución implica un momento de profunda reflexión nacional, y en dicho proceso los ciudadanos deben ocupar un espacio.

En tal sentido, el referéndum constitucional constituye para el Grupo Parlamentario de Movimiento un paso más en la determinación por abrir los espacios de decisión legislativa a la ciudadanía, de una forma cabal y transparente. Pues consideramos que no puede arribarse a la construcción de un verdadero sentimiento de comunidad, que devuelva el sentido de copertenencia a los ciudadanos, sin que las clases políticas y la ciudadanía construyan de la mano el sistema normativo que no da sentido como nación.

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

Decreto que reforma los artículos 35, 36, 73 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el referéndum constitucional.

Artículo Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 35, se modifica la fracción III del artículo 36, la fracción XXIX-Q del artículo 73 y el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. [...]

I. a VIII [...]

IX. Votar en los procesos de referéndum constitucional.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II. [...]

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

IV. y V. [...]

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. [...]

XXIX-Q. Para legislar sobre la iniciativa ciudadana, consultas populares y **el referéndum constitucional** .

XXIX-R. a XXX. [...]

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y **que éstas sean aprobadas mediante referéndum constitucional.**

El Instituto Nacional Electoral organizará los procesos de referéndum constitucional y realizará el cómputo de la votación. Para que sea válido el resultado deberá participar cuando menos un tercio de la lista nominal de electores. Los procesos de referéndum constitucional se realizarán preferentemente el mismo día que las jornadas electorales federales, pudiéndose realizar de manera extraordinaria cuando así lo determine el Congreso de la Unión, conforme a los lineamientos establecidos en la legislación en materia de referéndum constitucional.

Transitorios

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

Segundo. Una vez publicado el presente decreto, el Congreso de la Unión tendrá un plazo de 90 días para aprobar la legislación secundaria en materia de referéndum constitucional.

Notas

1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General de la ONU, 16 de diciembre de 1966,

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

2 Derecho constitucional mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, Editorial Oxford 2008 tercera edición.

3 Democracia Directa: Referéndum, Centro de Documentación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2007.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2017.

Diputada Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR, A CARGO DEL DIPUTADO CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Artículo 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Los primeros antecedentes en nuestro país con relación a las consultas ciudadanas en las decisiones del gobierno se remontan al plebiscito realizado en marzo de 1824, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación, y la Convocatoria del 14 de agosto de 1867, en la cual Benito Juárez propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras, que el Ejecutivo contara con la facultad de veto suspensivo a las resoluciones del Legislativo, además de establecer mecanismos de sustitución provisional del presidente de la República, entre otras. La última propuesta fue rechazada por el electorado.¹

En materia de participación ciudadana podemos destacar 1969, cuando se reformó la Constitución para reducir la edad mínima de los 21 a los 18 años de edad para poder sufragar y obtener la ciudadanía.²

La Ley Federal de Consulta Popular fue aprobada el 14 de marzo de 2014, sin embargo, ha enfrentado una serie de obstáculos para lograr su implementación y para posicionarse como un instrumento de participación ciudadana efectiva.

Cabe mencionar que se han realizado varias solicitudes de consulta popular desde la creación de la Ley Federal de Consulta Popular. En octubre de 2014 se solicitó una consulta popular para que los ciudadanos se manifestara en relación a la reforma energética, sin embargo, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la consulta, por considerar que recaían en la limitante del artículo 35, fracción III, de la Constitución respecto a los ingresos y egresos de la Federación.³

Por otro lado, fue solicitada una consulta para reducir un cincuenta por ciento el número de diputados plurinominales de los 200 que existen actualmente, así como las 32 senadurías plurinominales, sin embargo, también fue declarada de inconstitucional por ser limitante y recaer en los supuestos de materia electoral.

En este sentido, cabe señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Federal de Consulta Popular limita los temas sobre los cuales podrán solicitarse consultas populares, siendo éstos los derechos humanos, los principios consagrados en el artículo 40 constitucional, en materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional, así como la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

II. El artículo 41 constitucional establece que la nuestra es una nación regida por la democracia, entendida ésta como una forma de organización social que deposita la titularidad del poder al conjunto de la sociedad, sin embargo, para que la nación pueda ejercer verdaderamente este poder que se le ha otorgado por medio de representantes, es necesario que los ciudadanos tomen parte de las máximas decisiones públicas, que son de interés para toda la población, ya que la participación ciudadana permite que las opiniones de cada uno de los integrantes de la sociedad sean escuchadas.

Lo anterior significa que imponer limitantes legales que vulneren los derechos políticos de participación constituye un agravio para la ciudadanía, cuando éstas se ven reflejadas en cualquiera de los mecanismos del ejercicio democrático, sea éste directo, representativo o deliberativo.

En Movimiento Ciudadano consideramos que resulta fundamental que la participación ciudadana se consolide como un elemento esencial de nuestra democracia, eliminando las excepciones que en tal sentido impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Federal de Consulta Popular, sólo así estaremos en condiciones de romper la inercia que actualmente condena la democracia participativa a un mero asunto ornamental en el discurso de los partidos de siempre.

Por ello, con la presente iniciativa proponemos:

- Se elimina la restricción de aplicar consultas populares a los temas de materia electoral y de materia de ingresos y gastos, dado que estos temas no deben estar vedados de la participación ciudadana.
- Se reduce el porcentaje de ciudadanos necesarios para solicitar una consulta popular de 2 a 1 por ciento de la lista nominal, flexibilizando con ello el acceso a esta figura de participación.
- Se elimina la restricción para la solicitud de consultas populares en las Cámaras que establece que deberán presentarse hasta el inicio del segundo año de ejercicio.
- Se añade la figura de observadores ciudadanos para las jornadas de consulta popular, buscando dotar de mayor certidumbre y participación a estos procesos.
- Se realizan las adecuaciones jurídicas necesarias, que sean consecuencia de los ajustes a nuestro marco normativo.

Para Movimiento Ciudadana la participación ciudadana es un eje primordial en la construcción de una vida pública democrática e incluyente. Es por ello que esta iniciativa pretende elevar a nuestro máximo ordenamiento jurídico, la figura de la consulta popular como un ejercicio sin restricciones y sin ambages.

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

Decreto que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular, para dar mayor certeza a la consulta popular

Artículo Primero. Se reforman los apartados 1o. inciso c), 2o. y 3o. de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

1o. ...

a)...

b)...

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al **uno** por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

...

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, **un tercio** de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. a 7o. ...

Artículo Segundo. Se modifica el artículo 3, el segundo párrafo del artículo 4, la fracción II y III del artículo 9, la fracción III del artículo 12, el artículo 13, el artículo 16, la fracción I del artículo 28, la fracción V del artículo 33, la fracción VI del artículo 34, el artículo 35, el artículo 47, el artículo 53, el primer párrafo del artículo 57, el artículo 63, se deroga la fracción IV y V del artículo 11 y se adiciona la Sección Séptima al capítulo III en los artículos 64 y 65 recorriéndose en su orden los posteriores, de la Ley Federal de Consulta Popular, para quedar como sigue:

Artículo 3. La aplicación de las normas de esta ley corresponde al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto **Nacional** Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En el caso del Instituto **Nacional** Electoral, la organización y desarrollo de la consulta popular será responsabilidad de sus direcciones ejecutivas y unidades técnicas en el ámbito central; en lo concerniente a los **organismos públicos locales**, serán competentes los consejos y juntas ejecutivas locales y distritales que correspondan.

Artículo 4. ...

Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la consulta popular exclusivamente cuando la consulta coincida con la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando en lo conducente lo dispuesto en la **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**.

Artículo 9. Para efectos de esta ley se entenderá:

I. ...

II. Instituto: Instituto **Nacional** Electoral;

III. Ley: **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**.

IV. a V. ...

Artículo 11. No podrán ser objeto de consulta popular:

I. a III. ...

IV. Derogado.

V. Derogado.

VI. a VIII. ...

Artículo 12. Podrán solicitar una consulta popular:

I. ...

II. ...

III. Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, a **uno** por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

...

...

Artículo 13. La petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso según corresponda, en términos de esta ley, a partir del **inicio** de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal.

Artículo 16. ...

...

En el caso de las peticiones de ciudadanos, la convocatoria se expedirá respecto de aquellas que hayan reunido el apoyo ciudadano en un número equivalente, al menos, a **uno** por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, de acuerdo al Informe emitido por el Instituto y previa declaración de constitucionalidad y calificación de la trascendencia nacional a cargo de la Suprema Corte.

Artículo 28. ...

I. Recibida la petición por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, la publicará en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta de la misma y solicitará al instituto que en un plazo de treinta días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, a **uno** por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores;

II. a VII. ...

Artículo 33. ...

...

...

I. a IV. ...

V. Los ciudadanos hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en **la ley**.

Artículo 34. ...

I. a V. ...

VI. Los ciudadanos que hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en **la ley**.

Artículo 35. El instituto es responsable del ejercicio de la función estatal de la organización y desarrollo de las consultas populares y de llevar a cabo la promoción del voto, en términos **del presente ordenamiento y la ley**.

Artículo 47. La jornada de consulta popular se sujetará al procedimiento dispuesto por el **Título Tercero en la ley en cuanto a** la celebración de la jornada electoral, con las particularidades que prevé la presente sección.

Artículo 53. Una vez concluido el escrutinio y cómputo de las elecciones constitucionales en los términos del título tercero **en la ley**, se procederá a realizar el escrutinio y cómputo de la consulta popular en cada casilla, conforme a las siguientes reglas:

Artículo 57. El instituto incorporará al sistema de informática para recabar los resultados preliminares, los relativos a la consulta popular en términos de lo dispuesto **en la ley**.

I. a VI. ...

Artículo 63. Transcurridos los plazos de impugnación y, en su caso, habiendo causado ejecutoria las resoluciones del Tribunal Electoral, el Consejo General del Instituto realizará la declaración de validez del proceso de consulta popular, aplicando en lo conducente lo que establezca **la ley**, levantando acta de resultados finales del cómputo nacional, y la remitirá a la Suprema Corte, a fin de que se proceda conforme a los términos establecidos en esta ley.

Sección Séptima

De los Observadores Ciudadanos

Artículo 64. Para la jornada de consulta popular podrán registrarse observadores ciudadanos con la finalidad de transparentar el proceso y vigilar el correcto desarrollo del mismo.

Artículo 65. Una vez publicada la Convocatoria, el Instituto emitirá los lineamientos para el registro de observadores ciudadanos, en apego a lo establecido en la Ley para las jornadas electorales. Los observadores ciudadanos tendrán derecho a conocer toda la información concerniente a la consulta popular de que se trate, así como a observar y vigilar el desarrollo de la misma el día de la jornada.

Artículo 66. ...

...

Artículo 67. ...

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 Instituto Nacional Electoral deberá realizar los cambios necesarios en sus reglamentos respectivos para los procesos de consulta popular en un plazo no mayor a 180 días.

Notas

1 “Centros de estudios de la Cámara de Diputados, Cesop.”, 2012, p.2,

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/C_omisiones/2_pciudadana.htm

2 “Centros de estudios de la Cámara de Diputados, Cesop.” 2012, p.2,

http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/C_omisiones/2_pciudadana.htm

3 Zuckermann, Leo, “¿Quién mató a las consultas populares?” *Excélsior*, 4 de noviembre de 2014,

<http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2014/11/04/990464>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2017.

Diputado Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 20. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONSULTA INDÍGENA, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO LÓPEZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados de manera previa, libre, informada y vinculante no ha sido hasta la fecha incorporado de manera clara en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de que sigue siendo un mandato pendiente de los tratados internacionales vigentes y de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una de las mayores violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas en México se da por la violencia generada en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado.

La inexistencia de un marco jurídico adecuado relacionado con la consulta indígena que haga efectivo este derecho, hace imposible que las autoridades cumplan con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT y estándares relacionados con la materia. De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la falta legislativa que regule adecuadamente el proceso de consulta, impide conocer de manera clara y precisa el contenido y alcance de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, entorpece la eficacia del procedimiento de consulta y afecta en los planes de participación de los beneficios.¹

La presente iniciativa tiene por objeto garantizar a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a ser informados y consultados para la obtención de su consentimiento previo, libre e informado en la toma de decisiones sobre los asuntos que afecten o puedan afectarles directamente, así como garantizar su derecho a participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y recursos dirigidos a su desarrollo integral.

Argumentos

México tiene una composición pluricultural, tal como lo expresa la Constitución Política de los Estados Unidos en su artículo 2, que cita: "...La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas...".

Actualmente la población indígena en el país asciende a 25 millones de personas distribuidas en 56 pueblos y comunidades que de manera cotidiana hablan cerca de 64 lenguas con sus respectivas variantes.

Según los cálculos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social unos 6 millones de indígenas viven en las principales ciudades del país. Cabe mencionar que el 80 por ciento de las comunidades indígenas se encuentra en situación de pobreza. El 38 por ciento de la población hablante indígena vive en extrema pobreza.²

Las comunidades, de manera cotidiana, enfrentan múltiples dificultades, alguna de ellas producto del rezago histórico acumulado, otras originadas por la complejidad de las circunstancias actuales. La pobreza es una problemática persistente que encierra situaciones de exclusión y desigualdad. Una de las consecuencias más contundentes de la pobreza es el rezago educativo. Se calcula que entre los años de 2005 al 2010 el analfabetismo pasó de 27 por ciento al 32 por ciento, cinco veces más que el porcentaje de analfabetismo entre la población no indígena.

Esto significa que, a nivel nacional, dos de cada tres niños, de seis a 14 años de edad que no están en la escuela son indígenas. De manera que el 28 por ciento de la población hablante de lengua indígena de 15 años o más no ha concluido la educación primaria. Es decir, mientras el promedio de los mexicanos mayores de 15 años logra estudiar hasta tercero de secundaria, los indígenas no terminan ni el quinto grado de primaria, lo cual representa la mitad de la media nacional que es de nueve años.

Sólo 8.7 por ciento de los jóvenes indígenas de 20 a 24 años asiste a la escuela, ya sea primaria, secundaria, bachillerato o nivel profesional. Esto significa que el resto de los indígenas de ese rango de edad (91.3 por ciento) que están en edad de cursar una carrera, se encuentran fuera de las aulas debido a la pobreza y a la marginación.

Actualmente los pueblos originarios enfrentan una de las encrucijadas más complejas: el despojo de sus territorios y recursos naturales por parte de las empresas transnacionales mineras que invaden con impunidad lugares sagrados, se instalan en sus territorios presas hidroeléctricas y parques eólicos como si fueran proyectos sustentables y comunitarios, cuando representan imposiciones de políticas y programas de desarrollo diseñados desde una lógica ajena a la de los pueblos originarios.

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas se concibe a partir del reconocimiento de otros derechos, como lo son su libre autodeterminación, no discriminación, acceso a la justicia y la preservación de su cultura e identidad. El que los órganos de gobierno decidan sobre políticas que afecten directamente a los pueblos indígenas, sin haberlos consultado y considerado en sus propuestas, atenta directamente contra su libertad para decidir sus formas internas de organización política, social, cultural y económica, por lo que debemos vigilar que los diferentes niveles de gobierno, cumplan con su obligación de establecer las políticas públicas idóneas que garanticen el desarrollo integral de las comunidades, así como la vigencia de sus derechos, partiendo de la aplicación del derecho a la consulta.

En el acta constitucional de la República Mexicana de 1824, aparece por primera vez el término *tribus de indios*. Dicha legislación se concentró en hablar de asuntos comerciales, anulando la defensa de la identidad colectiva de las comunidades. Bajo este marco jurídico nace el estatus de tutela de los pueblos indígenas, el cual mantiene la necesidad de “educarlos o incorporarlos a la civilización”. (López Bárcenas, 2002).

Las luchas independentistas del siglo XIX tampoco trajeron consigo un cambio radical en el estatus jurídico de los llamados pueblos indios. Al contrario, durante este periodo se construye la idea del nacionalismo basado en el mestizaje, de manera que se funda el precepto de la homogeneidad: “un solo poder, una sola sociedad compuesta de individuos sometidos a un solo régimen jurídico y por lo mismo con iguales derechos para todos”, anulando así la diversidad de los pueblos indígenas y legitimando la palabra “indio” como una atribución categórica de subordinación e inferioridad hacia los pueblos: la categoría de indio denota la condición de colonizado y hace referencia necesaria a la relación colonial (Bonfil Batalla, 1995).

Los Estados nacionales modernos a pesar de los avances democráticos, han perpetuado el tratamiento colonial hacia los pueblos originarios, confiriéndoles condiciones de discriminación, incapacidad y dependencia en los asuntos de la vida en medio de un proyecto unificador (un Estado, una nación, un pueblo). Condiciones que algunos estudiosos y especialistas han llamado “colonialismo interno” (González Casanova, 1965; Stavenhagen, 1996).

El reclamo indígena por la libre determinación y la autonomía tiene sus orígenes en la modernidad del siglo XX. Es en la década de los setenta cuando ese reclamo de reivindicación obtiene mayor fuerza.

El 11 de julio de 1990, el Estado mexicano ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el cual sostiene que las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas, de manera previa la realización de acciones que puedan afectar directamente sus derechos comunitarios, y se concentra en la implementación de políticas y programas de desarrollo propuestos por los Estados, ya que éstos se realizan sin que medie la implementación del derecho a la consulta previa, libre, informada y vinculatoria. El proceso de consulta debe generar un espacio amplio para la estructura organizativa de las comunidades, en el que se articule el intercambio de generaciones.

En el año de 1994, justo cuando el gobierno firma el tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el sur del país el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) puso en la agenda pública y política del país las condiciones de extrema pobreza, de dominación y discriminación de los pueblos indígenas. Dicha situación provocó un impacto mediático, colocando a los pueblos originarios y sus demandas en el terreno político mundial, vinculándolos con otros movimientos sociales indígenas de América Latina encaminados al reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas.

Esta agenda motivó la inclusión a nivel constitucional de una gran diversidad de derechos colectivos de los pueblos indígenas. El término “pueblos indígenas como sujetos de

derecho” comenzó a emplearse a partir de los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena firmados el 16 de febrero de 1996, entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal. El reconocimiento de las comunidades indígenas como “entidades de derecho público”, les otorga el derecho de contar con personalidad jurídica, así como el reconocimiento pleno de sus sistemas normativos internos, generando así su participación activa en las decisiones de gobierno.

En los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, firmados por el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 16 de febrero de 1996, conocidos como los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en el apartado segundo del documento número 1 titulado *Pronunciamiento conjunto que el Gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) enviarán a las instancias de debate*, se señala específicamente “el reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público”.

En el punto cuatro de dicho documento, titulado *Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional*, se establece como acuerdo, lo siguiente: “Se propone al Congreso de la Unión reconocer en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público [...]”

En atención a estos acuerdos, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) elaboró una propuesta de reforma constitucional que, como punto total reconocía a las comunidades indígenas como “entidades de derecho público”. Esta iniciativa, dentro de las discusiones en el Congreso de la Unión, fue aprobada con modificaciones que contravinieron el espíritu de los acuerdos firmados, ya que otorgó a las comunidades a la categoría de *entidades de interés público*, en lugar de reconocerlas como *entidades de derecho público*.

Con esta reforma, el artículo 2 de nuestra Carta Magna enuncia en un primer apartado el reconocimiento de la libre determinación para los pueblos indígenas, con una serie de derechos importantes, sin embargo presenta una serie de dificultades y ambigüedades para su aplicación. La más notoria de éstas es la de remitir a las legislaturas estatales el reconocimiento a las comunidades, convirtiendo el asunto indígena en materia local.

A pesar de este reconocimiento constitucional federal de los pueblos y comunidades indígenas, el derecho a la consulta previa, libre e informada no ha sido reconocido plenamente en la Constitución, de manera que se genera un vacío legislativo entre los tratados internacionales en materia de derecho indígena y la legislación secundaria.

De acuerdo con lo estipulado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) una obligación del Estado consiste en:

“Realizar la consulta a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

También se establece la obligación de “establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de los pueblos serían

perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”.

Dichas consultas tendrían que elaborarse de “buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” y obliga a los gobiernos a adoptar las medidas acordes a las costumbres y tradiciones de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones.

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la consulta previa, libre e informada, es un derecho que ha sido adoptado en forma gradual, y su implementación, ha sido incompleta en las entidades federativas, como lo establece en su recomendación número 27/2016.

A pesar de que con la reforma constitucional del 2001 se incorporó la obligación de las autoridades de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en materia de educación, la CNDH identifica que la falta de un ordenamiento claro que establezca procedimientos, principios y autoridades competentes, no se tiene posibilidades reales de hacer efectivo el derecho de consulta, abriéndose una distancia entre el discurso y la práctica jurídica.

Cabe mencionar que, de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia (SCJN. Décima época. Tesis: P./J. 20/2014 Registro 2006224 Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Pleno, Registro 2006224) las autoridades responsables tienen el deber de cumplir con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT y los estándares relacionados con la materia, de conformidad con el artículo 133 de la propia Constitución federal, en virtud de la incorporación de los tratados internacionales como parámetros de control de regularidad constitucional y los principios de *pro persona* e interpretación conforme.

De la misma manera, con resolución de un amparo revisado en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se estableció que el *principio de transversalidad*, establece que los derechos consagrados en los tratados deben obrar en favor de los pueblos y comunidades indígenas “en todos los ámbitos del sistema jurídico, para crear un enfoque que al analizar el sistema de normas en su totalidad, cumpla con su objetivo, que no es otro que el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva, para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les ha afectado...” (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 631/2012, resuelto el 8 de mayo de 2013).

El Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas menciona que:

“La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, así como la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso Rosendo Radilla Pacheco, ha determinado la obligación de las autoridades de realizar un control de constitucionalidad y de convencionalidad *ex officio*, entendidos como la

facultad/obligación de considerar las normas de derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución, como por los instrumentos internacionales ratificados por México”.³

En síntesis, las autoridades deben adecuar su praxis a los instrumentos internacionales atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Mientras que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes y las instituciones que de ellas emanan, no coincidan con lo estipulado en los acuerdos internacionales, el verdadero reconocimiento de los derechos indígenas continuará siendo una obligación pendiente para los gobiernos.

En este sentido, en el año 2003, el relator especial para Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, indicó que en la reforma constitucional de 2001 no fueron respetados los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT.

Debido a esto, entre otras recomendaciones realizadas por parte del relator especial en el “Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, se planteó:

[...]

64. [...] reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.

[...]

70. El Convenio 169 deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas.

Como hemos visto, es obligación del Estado mexicano velar por el cumplimiento de los tratados que firma, como se mandata en el artículo 133 que establece que “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”.

Es así que, al incorporar en la Carta Magna el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados de manera previa, libre e informada, sería un avance en los pendientes no sólo para armonizar nuestro marco jurídico con los tratados internacionales, sino también en cuestión de cumplir un gran pendiente con los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país establecidos en los Acuerdos de San Andrés.

Fundamento legal

Por lo expuesto, el suscrito Sergio López Sánchez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo; la fracción I y se añade la fracción II recorriéndose el orden de las subsecuentes, todas ellas del mismo apartado B, artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2. (...)

(...)

A. (...)

(...)

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 derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades; las cuales deberán ser, diseñadas, operadas y **evaluadas** conjuntamente con ellos.

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

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

II. Garantizar a los pueblos y comunidades indígenas a ejercer su derecho de ser consultados de manera previa, libre, informada y de buena fe, cada vez que se prevean medidas legislativas, administrativas, propuestas de planes y programas, modelos de políticas públicas y reformas institucionales que les afecten directamente, tomando en cuenta la forma en que tradicionalmente toman sus decisiones, así como adecuarse a las circunstancias de estos, con la finalidad de alcanzar acuerdos o el consentimiento informado.

III. a X (...)

Transitorios

Primero. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

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

Tercero. El titular del Poder Ejecutivo federal dispondrá que el texto íntegro del presente decreto se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

Notas

1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General Núm. 27/2016.
http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

2 Comisión Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas.
http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

3 Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/protocolo-de-actuaci%C3%B3n-para-quienes-imparten-justicia-en-casos-que-involucren-personas-comunidades-y>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de septiembre de 2017.

Diputado Sergio López Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA OLGA CATALÁN PADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

En uso de sus facultades, el presidente de los Estados Unidos de América, Donald Trump, firmó la orden ejecutiva por la que decide: “tomar inmediatamente todas las medidas necesarias para planificar, diseñar y construir un muro físico a lo largo de la frontera sur, utilizando los materiales apropiados y la tecnología más eficaz para conseguir el control operacional completo de la frontera sur”.

Dicho decreto considera como propósito para la construcción de dicha barrera que: “La seguridad en la frontera es de importancia crítica para la seguridad nacional de Estados Unidos de América (EUA). Los extranjeros que entran ilegalmente a EUA sin inspección o admisión representan una amenaza significativa para la seguridad nacional y pública. Esos extranjeros no han sido identificados o inspeccionados por funcionarios federales de inmigración para determinar su admisibilidad a EUA. El reciente aumento de la inmigración ilegal en la frontera sur con México ha puesto una importante presión sobre los recursos federales y ha abrumado a los organismos encargados de la seguridad fronteriza y la aplicación de las leyes de inmigración, así como las comunidades locales en las cuales muchos de los extranjeros son ubicados.

Las organizaciones delictivas transnacionales operan sofisticadas redes de tráfico de drogas, de seres humanos y de contrabando a ambos lados de la frontera sur, contribuyendo a un aumento significativo de la delincuencia violenta y las muertes en EUA a causa de drogas peligrosas. Entre las personas que entran ilegalmente se encuentran aquéllas que buscan hacer daño a los estadounidenses a través de actos de terror o de conducta criminal. La inmigración ilegal continua representa un peligro claro y presente para los intereses de EUA”.

Al margen de las razones expuestas, el decreto en comento considera además “El jefe de cada departamento y organismo ejecutivo deberá identificar y cuantificar todas las fuentes directas e indirectas de ayuda o asistencia federal para el gobierno de México, sobre una base anual en los últimos cinco años, incluyendo todos los acuerdos bilaterales y multilaterales de ayuda al desarrollo, asistencia económica, ayuda humanitaria y ayuda militar. Dentro de los 30 días siguientes a la expedición de esta orden, el jefe de cada departamento y organismo ejecutivo presentará esta información al secretario de estado. Dentro de los 60 días siguientes a la expedición de esta orden, el secretario someterá al presidente un informe consolidado que refleje los niveles de ayuda y asistencia que se han prestado anualmente, durante cada uno de los cinco últimos años”.

Con una clara intención de coaccionar a las autoridades mexicanas para cumplir su promesa de gobierno en el sentido de que deberá ser México quien pague por el muro “este o no de acuerdo” En palabras del propio Trump.

Argumento

El muro en sí es una solución ineficaz, que atenta contra los derechos humanos, el medio ambiente y provocará un daño ecológico de niveles catastróficos a ambos lados de la frontera; sin embargo, si las autoridades de los Estados Unidos quieren gastar miles de millones en ese plan, está en total libertad de hacerlo, pero resulta indignante que pretenda obligar a un país vecino a financiar su infraestructura, sobre todo a un país con una economía diez veces menor.

Por su parte la organización de carácter internacional, Amnistía Internacional denuncia que desde que tomó posesión de su cargo, el presidente estadounidense Donald Trump no ha perdido el tiempo en poner en práctica la venenosa retórica de su campaña. En sus primeras dos semanas en la presidencia, impulsó una serie de represivas órdenes ejecutivas que amenazan los derechos humanos de millones de personas en Estados Unidos y en otros países. La promesa de Trump de construir un muro “grande, hermoso” a lo largo de la frontera de Estados Unidos con México como medio de mantener fuera a los “delincuentes” fue una de las piedras angulares de su campaña electoral. Así pues, no sorprendió a nadie cuando firmó dos órdenes ejecutivas destinadas a cumplir esa promesa a los pocos días de tomar posesión.

En una se comprometía a crear la barrera, mientras que en la otra –posiblemente más preocupante para las miles de personas migrantes que huyen de la violencia armada en México y América Central– se comprometía a contratar a 10 mil funcionarios de inmigración adicionales. Lo más probable es que un número más elevado de personas migrantes, muchas de las cuales necesitan protección internacional, sean recluidas en campos de detención temporales junto a la frontera antes de ser devueltas en última instancia a lugares donde sus vidas corren peligro.

A cargo de la defensa de los derechos de nuestros connacionales en el vecino país del norte y de las negociaciones para que México no pague por ningún concepto la construcción del multicitado muro, se encuentra el canciller Luis Videgaray, funcionario de manifiesta incapacidad y que ha sido opaco en cuanto a las políticas a seguir para asegurar la integridad de la soberanía nacional.

En este marco se considera imperante blindar el uso de recursos públicos y no depender de la decisión del amigo del presidente que vino a ver que aprende, México merece más que eso. Por ello se propone la modificación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se evite la tentación de pagar la construcción de una obra fuera de nuestro territorio.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita, diputada Olga Catalán Padilla, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta esta iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar 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, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. **Queda prohibido el uso de estos recursos públicos, en la adjudicación, contratación y ejecución de obras y proyectos fuera del territorio nacional, quedando exceptuadas las obras realizadas al interior de las embajadas y consulados mexicanos en el extranjero.**

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de septiembre de 2017.

Diputada Olga Catalán Padilla (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA OLGA CATALÁN PADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Desde hace muchos años los pueblos indígenas han sido víctimas de diversas formas de discriminación. A pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los hace personas sujetas de derecho en la sociedad se les sigue estigmatizando.

México es el país latinoamericano que tiene el mayor número de indígenas. Actualmente los indígenas son considerados un grupo vulnerable y marginado del país debido a las condiciones de racismo y desigualdad que persisten en la sociedad mexicana.

Según datos de instituciones oficiales, 2.7 millones de indígenas carecen de servicios públicos, así como de recursos insuficientes que les garanticen un mínimo de bienestar. Uno de los problemas más latentes en esta población es la falta de acceso a programas sociales y servicios de salud pública, debido a que la mayoría de los programas o servicios públicos no cuentan con personal bilingüe que brinde la orientación necesaria para garantizar el pleno acceso a este tipo de servicios básicos.

Argumentos

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), derivados de la encuesta intercensal 2015 (último año con el que se cuenta con estadísticas): 6.5 por ciento de la población en México habla alguna lengua indígena, en 494 municipios 40 por ciento de sus habitantes son hablantes de lengua indígena y en Oaxaca hay 245 municipios en esta situación. De la población que habla lengua indígena, 13 de cada 100, sólo puede expresarse en su lengua materna, 15.1 por ciento de esta población indígena no está afiliada en alguna institución de salud, la mitad de las mujeres indígenas no utilizaron método anticonceptivo en su primera relación sexual por desconocimiento

La fracción III del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la Federación, los estados y los municipios, tienen la obligación de 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”.

Por su parte el artículo 51 Bis de la Ley General de Salud a la letra dice:

Artículo 51 Bis 1. Los usuarios tendrán derecho a recibir información suficiente, clara, oportuna, y veraz, así como la orientación que sea necesaria respecto de su salud y

sobre los riesgos y alternativas de los procedimientos, diagnósticos terapéuticos y quirúrgicos que se le indiquen o apliquen.

Cuando se trate de la atención a los usuarios originarios de pueblos y comunidades indígenas, éstos tendrán derecho a obtener información necesaria en su lengua.

Sin embargo, la normatividad de salud de los organismos públicos a cargo de los servicios de salud federales y estatales no consideran la prestación del servicio en los términos referidos, lo que no permite que los usuarios de estos servicios que no hablan otra lengua tengan acceso a un servicio de calidad y puedan tomar las decisiones inherentes a su propia salud de manera informada y responsable.

En este sentido se plantea la necesidad de elevar a nivel constitucional el derecho que tienen los integrantes de los pueblos indígenas de recibir atención médica en su propia lengua, a fin de garantizar que cuenten con la información necesaria para una adecuada atención médica.

Asimismo, la fracción I del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas (la Federación, los estados y los municipios), tienen la obligación de 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”.

Uno de los grandes problemas que viven las comunidades indígenas en México es la discriminación, tema que incomoda y lacera, pero también es un tabú al que no se le ha dado solución. El modo de vida y la cultura de estos pueblos se encuentran amenazados por la falta de un marco de protección y reconocimiento que las ayude a sobrevivir.

Es característico de las comunidades indígenas que se encuentran en situación de alta y muy alta marginación contar con escasas oportunidades de acceso a programas sociales o de desarrollo. La mayoría de los habitantes indígenas en el país se enfrentan a un sin número de problemáticas que reflejan la falta de acciones por parte del gobierno para garantizar sus derechos una de las más alarmantes es la falta de traductores de su lengua natal al español lo que les genera una desventaja cuando quieren ser parte de un apoyo social por parte del gobierno o en el sector salud.

En este sentido, se requiere que las dependencias gubernamentales cuenten con traductores que aseguren la inclusión de los pueblos indígenas a los programas sociales y de desarrollo, garantizando así que no se vulneren sus derechos humanos.

Es importante resaltar que, de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, en México existen 7 millones 382 mil 785 personas de tres años y más de edad que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa 6.5 por ciento del total nacional; de las cuales 51.3 por ciento

son mujeres y 48.7 por ciento hombres. En términos de relación hombre-mujer, hay 95 hombres por cada cien mujeres.

La distribución por grupos de edad y sexo de este grupo de población para 2015, muestra que 45.3 por ciento de la población que habla lengua indígena tiene menos de 30 años, mientras que poco más de la mitad (50.9 por ciento) de la población total del país se encuentra en ese rango de edad. La proporción de niños y jóvenes hablantes de lengua indígena es inferior respecto a la población nacional; para el caso de los hablantes de lengua indígena de entre 3 a 14 años, representa 20.4 por ciento y para los jóvenes de 15 a 29 años, 24.9 por ciento; en tanto para el total de la población en el país, 23.6 por ciento es población infantil y 27.3 por ciento jóvenes.

De la población que habla lengua indígena, 13 de cada 100 sólo puede expresarse en su lengua materna. Esta situación es más evidente entre las mujeres que entre los varones; 15 de cada 100 mujeres indígenas son monolingües, contra 9 de cada 100 hombres.

El monolingüismo, según algunos organismos, indica que se trata de indígenas que conservan un mayor apego a la cosmovisión y cultura tradicional y es población que está próxima a condiciones desfavorables de marginación en términos de acceso a recursos, educación, salud y justicia (Inmujeres, et. all. 2006; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), s.f.).

Las lenguas indígenas que más se hablan en México son: náhuatl (23.4 por ciento), maya (11.6 por ciento), tzeltal (7.5 por ciento), mixteco (7 por ciento), tzotzil (6.6 por ciento), zapoteco (6.5 por ciento), otomí (4.2 por ciento), totonaco (3.6 por ciento), chol (3.4 por ciento), mazateco (3.2 por ciento), huasteco (2.4 por ciento) y Mazahua (2 por ciento). Por otro lado, se detecta entre la población mexicana un mayor sentimiento de pertenencia étnica; los resultados de 2015 estiman que, independientemente de hablar o no lengua indígena, hay 24.4 millones de personas de tres años y más que se auto reconocen indígenas, cifra que representa 21.5 por ciento de la población mexicana en ese rango de edad. Este porcentaje representa tres veces más al de la población hablante de lengua indígena (6.5 por ciento).

Según la misma encuesta, en el país quince de cada cien personas hablantes de lengua indígenas no están afiliadas a servicios de salud siendo los más desprotegidos en términos de no afiliación los varones: 57.7 por ciento no cuentan con ella, contra 45.3 por ciento en las mujeres. Del total de afiliados a una institución que presta servicios de salud casi la totalidad (98.8 por ciento) están afiliados a una institución del sector público, principalmente al Seguro Popular: 72.6 por ciento de la población hablante de lengua indígena está afiliada a esa institución y menos de uno por ciento (0.5 por ciento) a alguna institución privada.

De acuerdo a la Ley General de Salud, el derecho constitucional referente al indicador “Carencia por acceso a los servicios de salud”, se refiere al derecho de todos los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud. El Seguro Popular tiene por objetivo lograr la cobertura en salud a las familias más pobres (Comisión Nacional de Protección Social en Salud Comunicación y Participación Social, s.f.).

Estar unidas en pareja es un factor que expone a las mujeres en edad fértil (15 a 49 años) a un mayor riesgo al embarazo; mientras más temprana es la edad de la unión, mayor es la probabilidad de descendencia de las parejas. La Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid 2014) indica que la edad promedio a la primera unión de las mujeres hablantes de lengua indígena en edad fértil es a los 18.7 años, casi dos años menos respecto a las mujeres que no hablan lengua indígena (20.3 años). Según la Enadid 2014, las mujeres que hablan alguna lengua indígena tienen en promedio un hijo nacido vivo más (2.5), que las mujeres no hablantes de lengua indígena (1.6). Este comportamiento se observa durante todo el periodo de edad fértil en ambos grupos de población. La diferencia es menor entre las adolescentes de 15 a 19 años, pero aumenta conforme avanza la edad, lo que refleja que entre las mujeres de habla indígena se presenta con mayor intensidad la fecundidad en este rango.

Con el objeto de garantizar el derecho constitucional de los habitantes de los pueblos indígenas de gozar de los servicios de salud, de desarrollo regional y de política social, es que se plantea la necesidad de recibir atención médica en su propia lengua, a fin de garantizar que cuenten con la información necesaria para una adecuada atención médica.

Para tener una mayor claridad en la propuesta que ahora se presenta ante esta soberanía, a continuación, se muestra un cuadro comparativo, entre la norma vigente y la propuesta contenida en esta iniciativa:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>A...</p> <p>I... a VIII...</p> <p>...</p> <p>B...</p> <p>...</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...</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... a IX...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>A...</p> <p>I... a VIII...</p> <p>...</p> <p>B...</p> <p>...</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 a cargo de los programas deberán proporcionar asistencia bilingüe a los integrantes de las comunidades indígenas a fin de asegurar su inclusión dentro de los padrones de beneficiarios. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</p> <p>II...</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. Los integrantes de los pueblos indígenas contarán con la asistencia de personal que les brinde información e instrucciones en su lengua madre durante las etapas de tratamiento y diagnóstico.</p> <p>IV... a IX...</p> <p>...</p> <p>...</p>

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento esta iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman la fracciones I y III del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman las fracciones I y III del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

...

...

...

...

A...

I... a VIII...

...

B...

...

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 a cargo de los programas deberán proporcionar asistencia bilingüe a los integrantes de las comunidades indígenas a fin de asegurar su inclusión dentro de los padrones de beneficiarios.** Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II...

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. **Los integrantes de los pueblos indígenas tendrán derecho a que, durante las etapas de tratamiento y diagnóstico, cuenten con la asistencia de personal bilingüe que les brinde información e instrucciones en su lengua madre.**

IV... a IX...

...

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 12 de septiembre de 2017.

Diputada Olga Catalán Padilla (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 20. 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 Ruiz 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 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral I, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del reglamento de la Cámara de Diputados, me permito poner a la consideración de esta tribuna, iniciativa con **proyecto de decreto que adiciona el párrafo tercero al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer en dicho cuerpo normativo el idioma español como lengua oficial de la nación mexicana, y el reconocimiento de las lenguas indígenas como lenguas nacionales** .

Lo anterior bajo la siguiente:

Exposición de motivos

El pasado 9 de agosto se conmemoró el Día Internacional de los Pueblos Indígenas del mundo. Con ocasión de dicha celebración, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) elaboró un informe acerca de las “Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas”,¹ en el que se da cuenta en números acerca de la realidad que viven los indígenas mexicanos.

En dicho informe se indica que: “En México la población indígena conforma el grupo de los pueblos originarios que dada su cultura, historia y lengua dan sentido de pertenencia e identidad al país... el criterio para identificarlo es la condición de ser hablantes de alguna lengua indígena.”

Al 2015, el Inegi señaló que: “En México hay 7 millones 382 mil 785 personas de tres años y más de edad que hablan alguna lengua indígena, cifra que representa 6.5 por ciento del total nacional; de las cuales 51.3 por ciento son mujeres y 48.7 por ciento hombres.”

Inegi identifica que, en 494 municipios del país, más del 40 por ciento de sus habitantes son hablantes de lengua indígena, siendo Oaxaca la entidad federativa que concentra más municipios con mayor porcentaje de habitantes indígenas (245).

Conforme al mismo informe, el 13 por ciento de la población indígena nacional sólo puede expresarse en su lengua materna (no español), situación que se ve acrecentada en el caso del colectivo femenino al registrarse que el 32.2 por ciento de las mujeres hablantes de lengua indígena, no puede incorporarse al mundo laboral formal por carecer de habilidades lingüísticas en español, condición que las supedita a trabajar por cuenta propia.

De la misma forma, el informe evidencia que: “La distribución por grupos de edad y sexo de este grupo de población para 2015, muestra que 45.3 por ciento de la población que habla lengua indígena tiene menos de 30 años, mientras que poco más de la mitad (50.9 por ciento) de la población total del país se encuentra en ese rango de edad. La proporción de niños y jóvenes hablantes de lengua indígena es inferior respecto a la población nacional; para el caso de los hablantes de lengua indígena de entre 3 a 14 años, representa 20.4 por ciento y para los jóvenes de 15 a 29 años, 24.9 por ciento; en tanto para el total de la población en el país, 23.6 por ciento es población infantil y 27.3 por ciento jóvenes.”

Asimismo, el informe pone de manifiesto que las lenguas indígenas más habladas en México son: “náhuatl (23.4 por ciento), maya (11.6), tzeltal (7.5), mixteco (7), tzotzil (6.6), zapoteco (6.5), otomí (4.2), totonaco (3.6), chol (3.4), mazateco (3.2), huasteco (2.4) y mazahua (2 por ciento).”

Pese a la importancia de la lengua como condición de identificación y de sentido de pertenencia de un importante número de compatriotas, su invaluable aporte a la cultura nacional e internacional y la relevancia de ésta como antecedente histórico, en sus ya 100 años de vida, nuestra Constitución Política no ha establecido dentro de su articulado cuál es el idioma oficial de nuestro Estado federativo ni, mucho menos, ha contemplado la coexistencia de un idioma oficial con otras lenguas indígenas, lo que vulnera el derecho de todos los indígenas a conservar su propia identidad.

A este respecto, debe considerarse que la Organización de Naciones Unidas (ONU) estima, al igual que Inegi, que el idioma o lengua es uno de los criterios primordiales para determinar la condición de indígena, a los que se pueden agregar la presencia de un vínculo fuerte con el territorio y los recursos naturales; sistemas sociales, económicos o políticos particulares; y la existencia de una cultura y creencias propias, por nombrar algunos.

Tal es la importancia de las lenguas o idiomas indígenas para la ONU que cientos de personas indígenas acuden, anualmente, a las sesiones del Foro Permanente y el Mecanismo de Expertos, o ante el Relator Especial para los pueblos indígenas, con el fin de externalizar las cuestiones relativas al ejercicio de sus derechos humanos y ser asesorados en cuanto a la preservación de su patrimonio cultural intangible, entre ellos, su lengua.

En este sentido, cabe tener presente el estudio del Mecanismo de Expertos de Naciones Unidas, creado en el año 2007 por el Consejo de Derechos Humanos de la misma organización, y por el cual se develó el importante papel de los idiomas y la cultura en la promoción y protección de los derechos y la identidad de los pueblos indígenas (A/HRC/21/53), estudio realizado entre 2011-2012, y que ha servido de base a las propuestas presentadas a dicho Consejo para la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

De la misma manera, habrá que recordar que el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege los derechos de las personas pertenecientes a minorías a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

La diversidad cultural se encuentra, igualmente, reconocida en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural (Unesco, 2001) y la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (Unesco, 2005), el Convenio 169 de la OIT, entre otros.

Valioso resulta a este respecto el trabajo la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), mediante programas que, entre otros, resguardan las lenguas en peligro de desaparición, la diversidad cultural y lingüística en la educación, los sistemas de conocimiento locales e indígenas y la cartografía cultural, no por nada esta institución ha señalado que: “Todo idioma refleja una visión del mundo única en su género, con su propio sistema de valores, su filosofía específica y sus características culturales peculiares. Su extinción supone una pérdida irrecuperable de los conocimientos culturales únicos que se han ido encarnando en él a lo largo de los siglos. Entre ellos figuran algunos de índole histórica, espiritual y ecológica que pueden ser esenciales no sólo para la supervivencia de sus hablantes, sino también para las de un número incalculable de personas. La lengua es una fuente de creación y un vector de la tradición para la comunidad de sus hablantes. Es un soporte de su identidad y un elemento esencial de su patrimonio cultural.”²

Llegados a este punto, habiendo dilucidado la importancia de la lengua como elemento de identidad, y la inexistencia de una norma constitucional que prescriba cuál es el idioma oficial de México, es posible constatar que otros ordenamientos jurídicos en el mundo han instituido el estatus constitucional del español y de otras lenguas originarias como idioma o lenguas oficiales.

Así, la Constitución Política española mandata, en su artículo 3 que:

“1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.”

Por su parte, el Estado plurinacional de Bolivia fomenta, en su Constitución Política, el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe, y se reconoce el derecho a la identidad cultural de las naciones y pueblos indígenas (artículos 1; 9, número 2 y 3; 30, fracción II.2; 100 fracción I y III), estableciendo su artículo 171, número 1 que “Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen garantizando del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones.”

En razón de lo anterior es que mediante la presente iniciativa se propone adicionar un párrafo tercero, al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

con el fin de reconocer, a través del texto constitucional, que el idioma oficial de México es el español y que las lenguas indígenas son lenguas nacionales.

Con ello, se estará saldando una deuda histórica con nuestros pueblos indígenas, se reafirmarán compromisos internacionales, especialmente los mencionados en los párrafos anteriores, se estará dando reconocimiento constitucional al derecho humano de los indígenas de emplear y preservar sus lenguas originarias, y nuestras lenguas originarias, y se estará constituyendo un nuevo criterio del actuar de los órganos y poderes del Estado, en lo que cabe a la prescripción contenida en el artículo 1 constitucional, en claro reconocimiento a nuestra composición pluricultural y multilingüística, y a la imperiosa necesidad que se desarrollen políticas públicas para la adecuada integración cultural, en la Nación mexicana de las comunidades indígenas que integran su territorio.

Se propone que tal adición posea rango constitucional, con el objeto de dar claridad y certeza jurídica del rol que para el Estado mexicano reviste su composición multicultural, imponiendo obligaciones correlativas a todas las autoridades nacionales, de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, para respetar, promover, resguardar y garantizar la práctica del español y de las lenguas originarias, así como su enseñanza, en los lugares en donde estén asentadas las comunidades indígenas que las hablan.

De esta manera se procurará un desarrollo educativo y cultural de la población mexicana más equilibrado, con una visión de futuro que resguarde, de forma fehaciente, su valioso patrimonio multicultural.

En este orden de ideas, es pertinente mencionar el trabajo que desde la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), en su carácter de foro en el que se involucran las asambleas parlamentarias de los Estados, y que en México está representada en la presente LXIII Legislatura por los diputados Ricardo Ángel Barrientos Ríos, del Partido de la Revolución Democrática; Pablo Basáñez García, del Partido Revolucionario Institucional; Alfredo Bejos Nicolás, del Partido Revolucionario Institucional; Elio Bocanegra Ruiz; del Partido de la Revolución Democrática; Kathia María Bolio Pinelo, del Partido Acción Nacional; José Clemente Castañeda Hoefflich, de Movimiento Ciudadano; Pablo Elizondo García, del Partido Revolucionario Institucional; Javier Antonio Neblina Vega, del Partido Acción Nacional; Dora Elena Real Salinas, del Partido Revolucionario Institucional, y Cirilo Vázquez Parissi, del Partido Revolucionario Institucional.

A través de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología que me honro en presidir, se han analizado diversos temas relativos a la educación, la juventud, la ciencia y la tecnología, la promoción de la cultura, la defensa de la diversidad cultural y la preservación del patrimonio lingüístico en América.

Es precisamente en el marco del trabajo de la Comisión, que se ha hecho hincapié por parte de legisladores de todo el continente en la preocupación y el compromiso que existe por salvaguardar y promover los valores lingüísticos y culturales de las naciones, ya que de ello depende en gran medida la preservación de las raíces que dan identidad, cohesión y fuerza a las naciones para fincar las bases de su desarrollo.

No hay que perder de vista que, el patrimonio lingüístico de una nación tiene más valores adicionales a los culturales; esto es, representa un fuerte componente de cohesión social, lo cual refuerza la cohesión lingüística de las comunidades y pueblos originarios, en obvio favor de la fuerza y representatividad de dichas comunidades y por ende de los países que las albergan de cara a la globalización que cotidianamente estandariza mayores elementos de la vida de los individuos, la forma de escribir, de hablar, etc.

A este respecto, habrá que reconocer el esfuerzo que el Poder Ejecutivo federal, a través de su secretario de Educación Pública, Aurelio Nuño Mayer, ha puesto en promover un nuevo modelo educativo, el cual tras un cuidadoso proceso de consulta público y diseño está por implementarse en las escuelas que conforman la educación pública en México.

Lo anterior cobra relevancia, en virtud de que este nuevo modelo educativo busca, entre otros objetivos, implantar la educación bilingüe en nuestro país, enseñando ahora como parte de los planes de estudio en la educación básica la lengua inglesa de forma obligatoria. En ese sentido, es absolutamente necesario reconocer primero, el idioma español como lengua oficial de nuestro país y, en segundo lugar a las lenguas indígenas como lenguas nacionales, a fin de salvaguardar uno de nuestros más importantes elementos de cohesión social.

Finalmente, habrá de considerarse que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de la Organización de Naciones Unidas, a través de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), suscrita por el presidente Enrique Peña Nieto, en septiembre de 2015, estipula no sólo el deber de reconocer a los pueblos indígenas en sus diferencias culturales (entre ellos, su lengua), sino también la obligación de elevar el nivel educativo de éstos, principalmente, a través del ODS 4, consistente en: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, y sus metas: 5 “Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional”; y 7 “Para 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios”.

No hay que olvidar que, si bien estos ODS fueron suscritos por el Ejecutivo federal y la puesta en marcha de los mismos forman parte de la agenda prioritaria del gobierno, es tarea de todos los mexicanos implementarlos. Sólo a través de la consecución de ellos, nuestro país podrá alcanzar niveles óptimos de desarrollo y crecimiento sostenible, y podrá respetar en forma efectiva los derechos humanos de todas las personas que integran nuestra gran nación.

El ODS número 4 constituye, sin lugar a dudas, una valiosa área de oportunidad en el ámbito de la educación formal, no formal e informal, en cuanto contribuye a fomentar las

capacidades de las personas indígenas en base al conocimiento de su acervo histórico, su cultura y su idioma, posibilitando una verdadera participación de éstas en todos los ámbitos de la actividad social, económica y política, para lo cual el desarrollo de políticas educativas, con perspectivas de lenguas indígenas, permitirán una integración efectiva de nuestros pueblos originarios en la vida nacional.

Por todo lo anteriormente expuesto, propongo la aprobación, por esta honorable asamblea legislativa, del siguiente proyecto de:

Decreto

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los restantes párrafos en su orden consecutivo, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

...

En la Nación el idioma oficial es el español. El Estado reconoce a las lenguas indígenas como lenguas nacionales, las cuales forman parte del patrimonio cultural de la Nación, por lo cual, el mismo promoverá su estudio y preservación.

...

...

...

A. ...

I. ... a VIII. ...

B. ...

I. ... a IX. ...

...

Transitorio

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

Notas

1 2016, inegi.org.mx, sala de prensa “Estadísticas a propósito del... Día Internacional de los Pueblos Indígenas”, fecha de acceso: 29 de octubre de 2016, disponible en la dirección web:

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf

2 2016, unesco.org, Preguntas frecuentes sobre lenguas en extinción, fecha de acceso: 29 de octubre de 2016, disponible en:

<http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/endangered-languages/faq-on-endangered-languages/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 14 de septiembre de 2017.

Diputado Juan Carlos Ruiz García (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARIO ARIEL JUÁREZ RODRÍGUEZ Y VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los suscritos, integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salarios mínimos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Históricamente el salario ha representado un componente fundamental del desarrollo económico y del bienestar social. Es el único medio con el que cuentan millones de mexicanos para cubrir sus necesidades básicas y para aspirar a mejorar sus condiciones de vida.

La primera vez que se abordó el tema del salario mínimo en México, fue en 1906 dentro del programa del Partido Liberal Mexicano, organización que en ese entonces era presidida por Ricardo Flores Magón; el documento proponía un ingreso mínimo que garantizara vida digna y decorosa a todos los trabajadores del país e incluso lo tasó en un peso plata, es decir, una onza de plata que sería equivalente a 400 pesos actuales.

Lo anterior nos refiere con claridad al espíritu que se retomó para el texto constitucional de 1917, la preocupación activa por mejorar el nivel de vida marcado por el poder adquisitivo real del salario; fue en ese mismo constituyente donde frente a la trascendencia de esta incorporación de derechos se estableció en el artículo 123, Apartado A, fracción VI:

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

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

Esto no sólo es una materia de derecho constitucional sino una legítima aspiración de cualquier trabajador: acceder, mediante el empleo a un nivel de vida decoroso, holgado,

digno, con expectativas de desarrollo personal, familiar y colectivo. Sin esas condiciones y sin aspiraciones, el trabajo y buena parte de la existencia pierden su razón profunda de ser.

Otras normas internacionales han dimensionado este derecho, más allá del terreno laboral: La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), artículo 23, numeral 3; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), artículo XIV, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) que reconoce también en su artículo 7, el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Como otros, el derecho a un salario mínimo suficiente es un derecho humano.

Sin embargo, sabemos que en México, el salario mínimo nunca ha cubierto sus propósitos constitucionales, hemos visto la pérdida que año con año ha sufrido el poder adquisitivo de los salarios. Esto ha orillado a millones de trabajadores a buscar una forma de resarcir el quebranto. A partir de entonces han aumentado las jornadas dobles de trabajo, ha aumentado la informalidad y sin duda ha disminuido el nivel de vida de la población.

Desde hace 30 años el crecimiento inflacionario ha sido más elevado que el aumento salarial; tan solo para 2013 el salario se elevó 3.9 por ciento esperando una inflación anual de 4.65 por ciento. Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (Coneval), desde marzo de 2005 hasta abril de 2013, la canasta básica ha aumentado un 70.5 por ciento en la zona urbana, pasando de 711.46 a mil 179 pesos. El salario mínimo por su parte sólo aumentó en ese mismo periodo 38.37 por ciento, pasando de 46.80 en 2005 a 64.76 pesos en 2013.

La gráfica siguiente muestra el comparativo del salario nominal (cantidad de dinero que recibes por realizar un trabajo determinado) y el salario real (poder de compra del salario nominal: cantidad de bienes y servicios que puedes adquirir).

Es evidente la declinación y el desfase entre el aumento del salario mínimo y el poder adquisitivo.

Según investigación del Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la UNAM de 1987 a la fecha, el precio de la canasta alimentaria recomendable (CAR) registra un incremento acumulado de 4 mil 773 por ciento, mientras el salario creció 940 por ciento, lo que significa que los alimentos han aumentado en una proporción de 4 a 1, en comparación con el incremento a los salarios mínimos².

De acuerdo a la investigación del CAM el incremento al salario mínimo promulgado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) a principios de año, son rebasados por la inflación en los primeros cuatro meses, por lo que el resto se acumula a la pérdida histórica de poder adquisitivo. Esta misma situación se ha repetido cada año desde al menos 1987 en que el salario presentó aumentos nominales menores al de los precios de los alimentos por lo que la pérdida acumulada del poder adquisitivo es ahora de 78.66 por ciento.

Podemos también observar en la siguiente gráfica que la mayoría de los trabajadores asalariados reciben solamente de uno a tres salarios mínimos:

PEA por nivel de ingresos ³

No recibe ingresos: 3 millones 635 mil 1

Hasta 1 salario mínimo: 6 millones 462 mil 570

De más de 1 a 3 salarios mínimos: 11 millones 993 mil 650

De más de 3 a 5 salarios mínimos: 11 millones 99 mil 611

Más de 5 salarios mínimos: 7 millones 351 mil 432

No especificado: 3 millones 391 mil 526

Total: 49 millones 305 mil 839

Es evidente además, que el tema tiene que ver con la formalización del trabajo. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), los resultados de su Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE⁴ indican que en el primer trimestre de 2015, todas las modalidades de empleo informal sumaron 28.7 millones de personas y representó 57.6 por ciento de la población ocupada.

El salario mínimo en México resulta un caso atípico en el contexto global. Según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), otras economías similares a la nuestra como Argentina, Brasil, Chile y Colombia elevaron sus salarios base de 2002 a 2011, superando entre dos y tres veces el nivel de subsistencia. En ningún caso, la recuperación salarial condujo a una situación de inflación o desempleo; al contrario, la igualdad del ingreso mejoró significativamente y, aunada a otras políticas redistributivas y de fomento económico, permitió elevar el bienestar de las personas. Según la Cepal, el fortalecimiento del salario mínimo ha contribuido al descenso en la desigualdad del ingreso en Argentina, Brasil y Uruguay; esto ha tenido lugar conjuntamente con crecimiento del empleo y procesos de formalización laboral⁵.

También la Cepal detalla que México es el único país de América Latina en que la pobreza aumentó y en donde el salario real mantiene a los trabajadores en un estado permanente de pobreza y no alcanza para cubrir las necesidades básicas de la persona. En Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), el salario mexicano es dos veces menor que el salario mínimo en Brasil, El Salvador, Perú, Honduras, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

El informe de medición de pobreza en México de 2014 del Coneval estima el número de mexicanos en pobreza en 55 millones 341 mil 600 y de ellos, 11 millones 442 mil 300 en pobreza extrema.

Datos duros como los anteriores, basados en cifras oficiales son contundentes. Enfrentar esta realidad es un asunto de decisión política para construir acuerdos y atender con urgencia y pertinencia. De nada sirven las reformas si no se traducen en medidas que ayuden a poner un piso más parejo y combatir la desigualdad. Se necesita tomar decisiones y entrar al fondo del debate; se necesita alcanzar un acuerdo nacional.

El incremento de los salarios sólo es sostenible mediante el incremento de la productividad, pero la caída estrepitosa de los salarios no es producto de la caída en la productividad sino de políticas específicas. Ya se ha mencionado que la recuperación de los salarios en América Latina no ha dado como resultado ninguno de estas tendencias negativas. Tampoco se puede ligar la productividad al salario: ésta no ha caído setenta por ciento como el salario y aunque ha habido incrementos magros en la economía, esto no ha servido para mejorar el ingreso de los trabajadores.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo y de la Cepal la productividad laboral de México tiene un crecimiento modesto durante los últimos 15 años que, sin embargo, es de las más altas en América Latina y contrasta con el salario mínimo más bajo. La productividad laboral de nuestro país se compara con la de Chile, por ejemplo, pero el salario mínimo sólo es comparable con Nicaragua y Bolivia. Un ejemplo es el caso chileno, donde en 2013 su productividad suma 20 mil dólares y su salario mínimo es de 366 dólares, mientras que México, con una productividad similar tiene un salario mínimo de 120 dólares.

Un aumento del salario mínimo como proporción de la mediana del salario está asociado con un aumento de largo plazo en la productividad del trabajo y en la productividad total de los factores. Hay dos posibles razones de este efecto positivo en la productividad. Una es la sustitución de trabajo no calificado por trabajo calificado y la segunda es que los empleadores hagan ajustes que aumenten la productividad, tales como inversiones en entrenamiento o en nuevas tecnologías, en respuesta a los mayores costos asociados al aumento del salario mínimo.

Ligado a la productividad de las empresas, tenemos el reparto de utilidades como derecho constitucional de los trabajadores a participar en las ganancias que obtiene una empresa o patrón por la actividad productiva o los servicios que ofrece en el mercado de acuerdo a su declaración fiscal. Actualmente un 10 por ciento de estas ganancias por obligación tiene que ir a los trabajadores, derecho plasmado en la Ley Federal del Trabajo (LFT) artículo 117 y 523, fracción VIII. Aquí también los datos duros no favorecen a los trabajadores.

De 33.5 millones de trabajadores subordinados y remunerados que hubo en 2014, 5.44 millones, es decir, 16.2 por ciento, reportó haber recibido la totalidad de las prestaciones que la ley obliga a los patrones, es decir, el pago de aguinaldo, vacaciones y reparto de utilidades, por parte de la empresa, según muestra la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, cuarto trimestre de 2014).

El reparto de utilidades se ha convertido en una práctica de simulación y fraude. Es un derecho que prácticamente está en extinción en diversos sectores del país, como el

comercio y servicios, donde tiendas de autoservicio, departamentales y de conveniencia, prácticamente han nulificado esta prestación. En tanto, en el sector manufacturero ha descendido al mínimo el número de trabajadores que reciben este reparto, así como el monto de éste.

De diciembre de 2012 al mismo mes de 2013, al menos 2 mil 500 empresas del país modificaron su esquema de contratación, afectando el reparto de utilidades de cerca de cuatro millones de trabajadores asalariados, según un estudio sobre la situación laboral de los mexicanos realizado por el Centro de Análisis Multidisciplinario del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, como consecuencia de la reforma laboral que entró en vigor en diciembre de 2013, entre los que destaca otorgar contratos por tiempo determinado, temporada y capacitación inicial.

La regulación de este derecho tiene muchos huecos, que algunos patrones aprovechan para tratar de evitar el pago de utilidades. Muchos contratan a sus trabajadores por honorarios, para no tener que darles prestaciones; otros, como empresas más grandes y sofisticadas, crean subsidiarias de servicio cuyo único fin es administrar la nómina. Dichas empresas no perciben utilidades.

Algunos optan por contratar su personal utilizando los servicios de una empresa *outsourcing* de recursos humanos. En este caso, el trabajador tiene derecho a una parte de las utilidades de la empresa *outsourcing*, pero no de las generadas por aquella en donde está trabajando.

Finalmente, como son utilidades “fiscales”, en ciertas industrias hay mecanismos legales a través de los cuales se puede evitar o disminuir al máximo dicha utilidad, por ejemplo, haciendo inversiones en capital de trabajo o ciertas provisiones contables para ello.

Se calcula que dos tercios de los empleadores retienen estos recursos, negándose a entregarlos a los trabajadores que establece la Ley. Se trata de miles de millones de pesos que no llegan al bolsillo de los trabajadores: una parte suele repartirse bajo la modalidad de bonos a los altos ejecutivos, otra se suma a los dividendos que se entregan a los accionistas. En el caso de las empresas trasnacionales regresan junto con el resto de las utilidades a la matriz.

El instrumento más común que se usa hoy es la tercerización u *outsourcing* y en especial las llamadas empresas de servicios que subcontratan a la totalidad del personal, a pesar de estar prohibido por la Ley Federal del Trabajo (LFT). Las llamadas empresas de servicio son un invento de despachos de abogados con la principal finalidad de omitir el pago del reparto de utilidades, afectando también al fisco y a las instituciones de seguridad social.

Así, los trabajadores no son reconocidos como asalariados de la empresa real, sino de la ficticia, y si las utilidades se generan en la primera, en la segunda no hay prácticamente nada para repartir.

El más reciente estudio del CAM sobre cumplimiento de la LFT señala que se ha incrementado por arriba de 60 por ciento el número de asalariados que no recibe utilidades, además de que hay un 15 por ciento que no recibe lo correcto.

De esta forma, la prestación del pago de utilidades en México, es meramente simbólica, ya que no es relevante: en promedio, solo tres de cada 10 trabajadores lo reciben y, en su mayor parte, es solo por trámite y tiene relevancia nula en sus ingresos; éste es otro problema que queremos abordar también con esta iniciativa.

Actualmente la institución que se ocupa de fijar los salarios mínimos es la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami), integrada de manera tripartita por el gobierno, los patrones y los trabajadores; la pluralidad en la integración de la comisión aparentemente es justa y funcional, pero la realidad y los resultados en el incremento del salario demuestran lo contrario, según lo hemos demostrado anteriormente.

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

Fue creada ad hoc en el contexto de los pactos económicos y sociales firmados por el gobierno federal en la década de 1980, en el siglo pasado: el de Solidaridad Económica de 1987 y el de Estabilidad y Crecimiento Económico de 1988. La crisis desatada en diciembre de 1994 sencillamente la dejó atrás: no hubo manera de mantener un esquema de mayor reducción a los salarios. Desde inicios de este Siglo, ha emitido resoluciones emparejando el salario mínimo con la inflación esperada, manteniendo al salario en un mismo nivel, sin caídas más abruptas: en parte, porque ya no queda espacio para mayores reducciones y porque se han mantenido deprimidos a los salarios por otras vías como ha sido la informalidad. De cualquier forma en casi tres lustros el salario se ha mantenido estancado en un nivel muy bajo.

La fijación del salario no ha obedecido a cuestiones de necesidad o de estudio de las necesidades de la clase trabajadora para acceder a un salario suficiente. La práctica hasta ahora vigente ha sido atar el aumento salarial, con la inflación pronosticada por el gobierno; lo que en todas las ocasiones resulta menor a la inflación observada. Por estas razones, la determinación de los salarios mínimos no ha tenido fundamentos legales ni técnicos; ha sido una política discrecional, vertical y autoritaria.

La Conasami ha tomado la vía del capitalismo excluyente, pues el deterioro de los ingresos de los trabajadores determina a su vez la reducción del mercado interno, en tanto en el modelo económico vigente y los ejes del crecimiento se encuentran en las exportaciones y la inversión extranjera. El gobierno definió a los bajos salarios como un atractivo más para atraer la inversión extranjera, qué mejor que mano de obra calificada a salarios de hambre, lo que a su vez genera una falsa y endeble competitividad internacional.

El tripartismo con que fue diseñada esta comisión favorece al Ejecutivo, legitimando la política de contención salarial: la representación de los trabajadores, ostentada por el

sindicalismo oficial puede avalar o no los incrementos, pero eso es intrascendente en tanto los patrones y el gobierno mantienen el dominio de dos de los tres sectores convocados en la comisión. Con ausencia de libertad y democracia sindicales en una comisión tripartita como lo es la Conasami, en realidad el gobierno define los salarios mínimos mediante decisiones verticales del presidente de la República. O sea, los salarios se fijan desde hace décadas por decreto.

Lo anterior hace que la Conasami no tenga razón de existir ya que definir los salarios mínimos, que es su más importante función, está delegada al Consejo de Representantes quien está dirigido por el presidente de la comisión y éste es nombrado por el presidente de la República (artículo 551 de la LFT). Es pues el Titular del Ejecutivo, quien en realidad define los salarios mínimos.

De acuerdo a la Cuenta de Hacienda Pública Federal, en 2015, la Conasami tuvo un presupuesto autorizado de 42 millones 766 mil 547 pesos. El principal capítulo de gasto de la Conasami es el de servicios personales por 31 millones 959 mil 944 (84.68 por ciento del total) y 10 millones 750 mil 3 pesos de gastos de operación. Podemos encontrar en el mismo presupuesto que 29 millones 436 mil 741 pesos del presupuesto son etiquetados en estudios económicos para determinar el incremento al salario.

También hay que recordar que de 2000 a 2016, sin considerar estudio alguno, el incremento al salario mínimo se fijó de acuerdo con la inflación prevista para el año siguiente, como ya se dijo, muy por debajo de la inflación real. El promedio de incremento salarial en este período fue de 2 pesos diarios, o sea 730 pesos de aumento anual.

Todo esto, a pesar de que en 2015 se señaló que para la recuperación del salario mínimo en México se había realizado una propuesta⁶ entre los sectores interesados para que durante el 2015 el salario aumentara a 82.9 pesos para superar la línea de pobreza alimentaria. Después se proponía un aumento anual de 27.4 por ciento, durante 2016 para quedar en 105.6 pesos y en 2017 llegar a 134.5 pesos, de modo que para terminar el sexenio, el salario mínimo llegara a 171.3, que se supone es el nivel que manda la Constitución. Sin embargo, esto no se cumplió.

La demanda de los trabajadores en 2016 fue de aumentar el salario mínimo a 100 pesos y los empresarios a través de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) propuso un aumento porcentual por la línea de inflación en 2016 entre 4.0 y 4.5 por ciento y un aumento nominal por la línea de bienestar durante 2017 de forma tan rápida como lo permitiera la economía, de 13.02 a 13.28 pesos de tal forma que éste alcanzara los 89.35 pesos diarios, de acuerdo con la línea de bienestar establecida por el Coneval. Sin embargo, nada de esto se llevó a cabo.

Uno de los principales argumentos para no otorgar a los salarios mínimos incrementos mayores, es que el salario mínimo fue tomado como referencia de muchas leyes (laborales, de seguridad social, fiscales, administrativas y de muchas otras índoles) como unidad de cálculo para el cumplimiento de obligaciones establecidas. Se argumentaba que su aumento impactaría en el cumplimiento de diversas obligaciones, créditos, derechos contribuciones, sanciones administrativas o penales, por lo que se señalaban que mantener el salario

mínimo bajo era conveniente para la economía nacional y así evitar repercusiones en muchos ámbitos de la vida en México.

Es por eso, que los trabajadores demandaron una reforma constitucional para desindexar el salario mínimo de cualquier unidad de cálculo para el cumplimiento de obligaciones o como unidad de referencia en la economía, de tal forma que el **“concepto de salario mínimo se refiera única y exclusivamente a la remuneración mínima que debe percibir un trabajador”**, siendo suficiente para la atención de sus necesidades básicas.

La iniciativa fue votada en la Cámara de Diputados en diciembre de 2015 junto con un acuerdo de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) por el cual se estableció la metodología para el análisis de iniciativas y minutas en materia de salario mínimo.

El 27 de enero de 2016⁷ se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se declaran diversas disposiciones reformadas y adicionadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo que crea la nueva Unidad de Medida y Actualización (UMA).

El acuerdo de la Jucopo fue la creación de un Consejo Técnico con 4 diputados presidentes de las Comisiones de Hacienda, Trabajo, Competitividad y Seguridad Social, 16 integrantes de dependencias y entidades, instituciones, organismos, Senadores y organizaciones sindicales, además de 5 académicos de prestigio nacional quienes impulsarían el dictamen de propuestas viables para la recuperación del salario mínimo.

Con este Consejo se esperaba que para mediados de 2016 ya se tuvieran propuestas para el restablecimiento del poder adquisitivo del salario mínimo. Sin embargo, este Consejo pasó a ser un “buen deseo” de los legisladores, ya que nunca llegaron a reunirse más de tres veces y sin resultado alguno.

Finalmente el 1 de enero de 2017 el salario mínimo aumentó de 73 pesos a 80.04, luego de una discusión de tres años entre académicos, sector empresarial y el gobierno federal para llevarlo por lo menos a la línea de bienestar mínimo (canasta básica alimentaria más no alimentaria).

No obstante este aumento, la inflación de más de 6 por ciento a julio de 2017⁸, resultado del aumento en los precios de la gasolina a inicios del año y la depreciación del peso se ha comido el ajuste del salario.

Lo antes expuesto, comprueba la ineficiencia de la Conasami cuya presidencia ha sido ocupada en los últimos 25 años por Basilio González Núñez quien en diciembre de 2016, obtenía ingresos mensuales por cerca de 173 mil pesos, muy por arriba de los 2 mil 412 pesos que gana un trabajador en México.

Cuando entrevistaron al titular de la Conasami con respecto a su salario declaró: “Nosotros actuamos dentro del marco que establece la Ley General del Trabajo”.

La Conasami acordó por unanimidad otorgar a partir del 1 de enero de 2017 un aumento de siete pesos al salario mínimo, y con descaro Basilio González señaló que “la Constitución no manda que el salario mínimo sea equiparable con las expectativas del Coneval”, el órgano que mide la pobreza en México. Esto pues, parece una burla, porque para fijar los salarios mínimos la Comisión tripartita solo ha requerido el índice de inflación programable, y siguen solamente las instrucciones del titular del Ejecutivo. Con esto se comprueba que los aproximadamente 60 millones de pesos destinados a este organismo no tienen razón de ser. Por eso, en esta iniciativa se plantea la desaparición de la Conasami.

Las consecuencias de estos salarios tan bajos, han sido el crecimiento del sector informal en más del 50 por ciento de la PEA, la pérdida del poder adquisitivo del mismo, la migración forzosa hacia Estados Unidos de América, con pérdida de vidas por la política anti migratoria de ese país, el crecimiento de la delincuencia organizada en diferentes modalidades, la falta de oportunidades a mejores niveles de vida entre las familias y la más importante: el crecimiento de la población en pobreza y pobreza extrema.

Es por esto, que el Congreso debe generar condiciones para un gran acuerdo nacional político, económico y social, con empresarios y trabajadores a fin de crear condiciones que lleven a la recuperación salarial. La labor en estos momentos es detener la caída salarial y su estancamiento, comenzando su recuperación de forma gradual pero sostenida, garantizando a los trabajadores los derechos adquiridos como lo es el reparto de utilidades justo. Esta es una reforma imprescindible, urgente y absolutamente pertinente para establecer nuevas estructuras de igualdad y equidad en el país.

En la presente iniciativa se propone la creación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, como un organismo constitucional autónomo, dotado de autonomía técnica, dedicado de una forma profesional a analizar los diversos factores que intervienen en la determinación de un salario constitucional, como pueden ser la inflación, el precio de la canasta básica, las líneas de pobreza determinadas por Coneval, la productividad, el crecimiento económico, la generación del empleo y cualquier otro factor que incida en el costo de la vida para que debe enfrentar el trabajador para acceder a un salario suficiente, de acuerdo a la definición constitucional. Dentro de sus funciones también tendrá que fijar el porcentaje adecuado a repartir de las utilidades de las empresas, así como revisar las bases normativas para fijar las excepciones de empresas sin obligación de repartir utilidades.

Desde Morena proponemos esta iniciativa constitucional para que pueda haber una verdadera recuperación, estable y sostenida del salario mínimo en cuanto a su poder adquisitivo, para así compensar verdaderamente a los trabajadores por su fuerza laboral aportada en la productividad, con el reparto de utilidades a que tienen derecho, para que sus condiciones laborales sean mucho más dignas y justas.

Iniciar hoy una política salarial que nos ayude a recuperar el poder adquisitivo del salario y mejorar los ingresos de los trabajadores especialmente de los que menos ganan, es una deuda que tenemos pendiente con ellos desde hace 32 años.

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

Decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades

Artículo Único. Se reforma el artículo 123, Apartado A, fracciones VI y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a V. ...

VI. Los salarios mínimos se fijaran en forma anual y podrán revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencia con justificación fundamentada y de conformidad con la ley, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, que será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, facultado para realizar los estudios y diagnósticos en el nivel nacional necesarios para la determinación de los salarios mínimos, así como las bases normativas aplicables al reparto de utilidades entre patrones y trabajadores.

El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades estará integrado por un presidente y cuatro consejeros, que serán ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en el sector académico y profesional, con experiencia mínima de diez años en materia laboral y que no pertenezcan a algún partido político o hayan sido candidatos a ocupar un cargo de elección popular. Serán nombrados por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.

El presidente y los consejeros del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades desempeñarán su encargo por un período de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola vez. Sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

VII. a VIII. ...

IX. ...

a) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos Productividad y Reparto de Utilidades determinará el porcentaje de utilidades que deba repartirse anualmente entre los trabajadores.

b) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades practicará las investigaciones y realizara los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará así mismo en consideración las excepciones de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación en un número determinado y limitado de años para fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesidad de reinversión de capitales.

c) El Instituto podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que lo justifiquen.

d) y e)...

X. a XXXI...

B...

Transitorios

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

Segundo. El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades deberá integrarse dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Para dicho efecto, se deberán elegir dos consejeros por un período de dos años, dos por un período de tres años y uno por un período de cuatro años, que será su presidente.

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

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

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

Séptimo. En tanto no se cree el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades establecido en el Artículo 123 constitucional, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos continuará ejerciendo sus funciones.

Octavo. Los trabajadores de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos pasarán a formar parte del Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, respetándoles su antigüedad y derechos laborales adquiridos.

Notas

1 <http://www.ilo.org/inform/online-information-resources/research-guides/minimum-wages/lang—es/index.htm>

2 cam.economia.unam.mx/el-salario-minimo-en-mexico-de-la-pobreza-la-miseria-perdida-del-78-66-del-poder-adquisitivo-del-salario-reporte-de-investigacion-117/agosto-de-2014.

3 Población económicamente activa por nivel de ingresos. Inegi primer trimestre de 2014.

4 Inegi-ENOE Encuesta del primer trimestre del 2015.

5 <http://mexico.cnn.com/mundo/2013/12/05/mexico-el-unico-de-america-latina-en-el-que-aumento-la-pobreza-cepal>

6 http://salariominimo.com.mx/salario-minimo-2017/#Que_es_el_Monto_Independiente_de_Recuperacion_MIR

7 <http://www.grupohl.com.mx/2016/03/18/desindexacion-del-salario-minimo-y-creacion-de-la-unidad-de-medida-y-actualizacion/>

8 Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía www.inegi.org.mx consultada el 6/9/2017 1:41 pm.

Dado en el Palacio Legislativo, el 14 de septiembre de 2017.

Diputados: Mario Ariel Juárez Rodríguez y Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbricas).

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, de conformidad con la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ocurre ante esta representación popular a presentar iniciativa de reforma de los artículos 19, 22 y 109 de la Carta Magna, a fin de fortalecer el sistema nacional anticorrupción, mediante el establecimiento del delito de peculado como 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, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Con fecha 27 de mayo de 2015 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mejor conocida como la “reforma en materia de combate de la corrupción”. Este paquete de reformas de las leyes y normas reglamentarias fue publicado finalmente en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio de 2016.

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 los delitos de peculado y de enriquecimiento ilícito revisten 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 1.25 dólares diarios a las personas que viven con menos de ese dinero durante un mínimo de seis años”.¹

Por ello deben reforzarse la legislación federal y la de las entidades federativas para diseñar un marco jurídico eficaz en el combate de los actos de corrupción de servidores públicos pues, 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 escalas 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 en 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.³

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. 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.

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 11 por ciento en los países en desarrollo entre 1990 y 2010.
- La mayoría de los hogares en los países en desarrollo –más de 75 por ciento de la población– se encuentra hoy 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 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 expuesto propongo la aprobación por esta asamblea legislativa del siguiente proyecto de

Decreto

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. y 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/> [Consulta: 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/> [Consulta: 29 de noviembre de 2016.]

3 *Ibídem.*

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/> [Consulta: 30 de noviembre de 2016.]

Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 14 de septiembre de 2017.

Diputado Juan Carlos Ruiz García (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA GEORGINA ZAPATA LUCERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, Ana Georgina Zapata Lucero, diputada a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6º, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del Pleno de esta Asamblea Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos primero, séptimo y veinte, fracción VII, del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de concesión de la suspensión en el juicio de amparo, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los años recientes han sido testigos de reformas profundas que han venido a reconfigurar las estructuras del Estado Mexicano, a partir del replanteamiento de sus relaciones con los gobernados y con los denominados poderes fácticos, de la redistribución de atribuciones y del reconocimiento de derechos universales contenidos en diversos instrumentos internacionales. Hoy, a diferencia de hace no muchos años, contamos con instrumentos legales e instituciones especializadas y autónomas que están en posición de hacer efectiva la rectoría estatal en materia económica, llevar a la práctica la prohibición de monopolios y concentraciones y permitir la libre competencia, así como para hacer valer las prerrogativas ciudadanas frente a cualquier desvío de poder.

Podemos afirmar que la actual administración encabezada por el presidente Peña Nieto es una de las más dinámicas que hemos conocido en los últimos años, toda vez que, a partir de la suscripción de acuerdos pluripartidistas que ponderaron el interés del país por sobre los de particulares, fue posible transformar a diversos sectores de la economía, esto desde una óptica en la que las personas, en tanto ciudadanas y consumidores, son el centro de la preocupación de los órganos del Estado.

El ejemplo más acabado de dicha vocación transformadora lo es la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, una enmienda que buscó e hizo posible lo siguiente:

- Reconocer el derecho al libre acceso a la información y el derecho a la libertad de difusión;
- Reconocer el derecho de acceso a las tecnologías de la información y servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha;
- Dotar de autonomía a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL);

- Crear tribunales especializados en materia de telecomunicaciones;
- Extender las facultades del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de tecnologías de la información y comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha;
- Establecer medidas de fomento a la competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos;
- Regular de forma convergente el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y radiodifusión;
- Establecer un régimen de concesiones únicas que permita a los concesionarios prestar todo tipo de servicios a través de sus redes;
- Permitir la inversión extranjera directa entre de hasta un 100 por ciento en telecomunicaciones y comunicación vía satélite, y de hasta un 49 por ciento en radiodifusión;
- Establecer plazos para la implementación del apagón analógico, con la consiguiente entrega de televisores a los beneficiarios de programas sociales del Gobierno Federal;
- Incorporación en la ley de las figuras de must carry y must offer;
- Licitación de dos cadenas de televisión abierta;
- Determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión;
- Instalar una red compartida de servicios de telecomunicaciones que impulse el acceso efectivo a la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones;
- Establecer una política de inclusión digital universal, la cual pretende que por lo menos 70 por ciento de todos los hogares y 85 por ciento de las MIPyMES a nivel nacional cuenten con una velocidad real de descarga de información de conformidad con el promedio registrado en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e
- Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo i) un programa de banda ancha en sitios públicos; ii) un programa para dar cumplimiento al apagón analógico, y iii) un programa que garantice el uso óptimo de las bandas de 700 MHz y 2.5 GHz bajo principios de no discriminación y acceso universal compartido y continuo.

La reforma en telecomunicaciones es una realidad y sus resultados están a la vista de todos. Por mencionar solo algunos aspectos, hoy tenemos una nueva cadena nacional de televisión

funcionando y otra en proceso de licitación, existen nuevos jugadores en telefonía celular y se han declarado a los agentes económicos preponderantes en este sector. También se ha concluido al apagón analógico y se han captado inversiones cuantiosas provenientes del exterior. Es decir, pese a las resistencias que ha enfrentado y a la complejidad de su ejecución, esta reforma ha venido avanzando tal y como se había planteado desde la suscripción del Pacto por México, logro del cual deben sentirse responsables todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso y en el Constituyente Permanente.

El éxito de la reforma, constitucional y legal, en telecomunicaciones y radiodifusión incluso lo ha reconocido la OCDE en el documento apenas hecho público el 31 de agosto anterior, el que además de los logros señalados en el párrafo que antecede, refiere que los precios de los servicios se han reducido sustancialmente, el acceso a internet ha crecido y la calidad del servicio ha mejorado en cuanto a las velocidades de los servicios de banda ancha, además que la inversión extranjera ha aumentado y los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión han crecido inclusive a mayor velocidad que la economía mexicana.¹

Uno de los aspectos más importantes de la reforma en telecomunicaciones y radiodifusión lo es el fortalecimiento de la COFECE y del IFETEL, entes que compartían la calidad de organismos desconcentrados dependientes del Poder Ejecutivo Federal, estatus que les limitaba sobremanera en cuanto a su independencia para emitir y hacer valer sus resoluciones. Tras la entrada en vigor de la enmienda, ambas instituciones gozan de autonomía constitucional, esto a fin de que el ejercicio de sus funciones obedezca a criterios eminentemente técnicos y no políticos.

El nuevo diseño de IFETEL y COFECE fue concebido a partir de la experiencia de otros países como España, Canadá, los Estados Unidos de América, Francia, Alemania, Australia y el Reino Unido, en los que la actividad reguladora en materia de telecomunicaciones recae en organismos autónomos.

Fue así como se procedió a establecer una nueva integración de ambas instituciones, dotándoseles de nuevas facultades. En el caso del IFETEL, el artículo 28 Constitucional establece que corresponde a este órgano constitucional autónomo el otorgamiento de concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. También tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales.

En el mismo artículo 28 de la Carta Magna se estipula que el IFETEL también es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la COFECE y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la

desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites.

Con el nuevo diseño insertado en la Ley Fundamental se trasladó la regulación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión del Ejecutivo Federal hacia un órgano independiente de éste, cuyas resoluciones son tomadas de manera colegiada y con base en criterios eminentemente técnicos, lo que garantiza imparcialidad y certeza jurídica para los participantes en el sector, los consumidores y las audiencias.

Uno de los aspectos más importantes en el universo de facultades del IFETEL lo es el relativo a las concesiones, cuyo otorgamiento ahora se busca que atienda a aspectos tales como garantizar el derecho de acceso a la banda ancha y a los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones en condiciones de competencia, pluralidad, calidad y convergencia, optimizando el uso del espectro radioeléctrico.

De acuerdo con la iniciativa presentada ante el Constituyente Permanente, *“el régimen de concesiones debe de estar basado en una política de competencia efectiva que permita alcanzar en el mediano plazo una cobertura universal así como las mejores condiciones posibles de calidad y precio en los productos y servicios. Se entiende así que la competencia en el sector constituye un elemento central para asegurar el acceso a las tecnologías de la información y además, en su caso, permite al Estado corregir las fallas del mercado”* .

Aprobado que fue lo anterior, el diseño constitucional de concesiones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión opera bajo las bases siguientes:

- Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas;
- El IFETEL fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria;
- Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico;
- Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento;
- El IFETEL llevará un registro público de concesiones;

- La ley establecerá un esquema efectivo de sanciones que señale como causal de revocación del título de concesión, entre otras, el incumplimiento de las resoluciones que hayan quedado firmes en casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas, y
- En la revocación de las concesiones, el IFETEL dará aviso previo al Ejecutivo Federal a fin de que éste ejerza, en su caso, las atribuciones necesarias que garanticen la continuidad en la prestación del servicio.

El establecimiento de tribunales y jueces especializados para atender y resolver los juicios de amparo derivados de actos en telecomunicaciones, radiodifusión y competencia económica se considera otro gran avance de esta reforma constitucional, pues garantiza que la toma de decisiones se lleve a cabo por impartidores de justicia con experiencia en esas materias, que es sabido detentan una naturaleza legal y técnica muy compleja, buscando con ello decisiones jurisdiccionales eficaces y sólidas.

A partir de ello, existen hoy en día dos juzgados de distrito y dos tribunales colegiados de circuito especializados en asuntos relacionados con la competencia, los servicios de telecomunicaciones y la radiodifusión.² De acuerdo al Artículo 28, párrafo veinte, fracción VII, Constitucional y al Artículo 312 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión las normas generales, actos u omisiones del IFETEL podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión.

También se estableció que solamente en los casos en que la COFECE imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

En el propio Artículo 28 de la Constitución de la República, artículo 28, en su párrafo veinte, fracción VII, como en el diverso Artículo 313 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión también expresa que, cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida.

El que el Constituyente Permanente considerara que en el juicio de amparo interpuesto por los concesionarios por normas generales, actos u omisiones del IFETEL no debe concederse la suspensión, obedeció a una práctica recurrente que había venido frenando de forma consistente el ordenamiento en el sector mediante la interposición infinita de recursos ordinarios, juicios administrativos, demandas de amparo y solicitudes de suspensión tendentes a controvertir o a retrasar la aplicación de aquellos actos de autoridad impuestos a los sujetos regulados, lo que había generado una suerte de parálisis regulatoria, situación que fue ampliamente descrita por la OCDE en su *Estudio sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*³ que publicó en 2012 y del cual se dejó constancia en el dictamen emitido por el Senado de la República:

“En México se presentan un número sorprendentemente elevado de impugnaciones ante los tribunales, lo que desemboca en la suspensión de la aplicación de las decisiones de

política y regulación en materia de telecomunicaciones. En muchos casos, los tribunales anulan estas decisiones. El alcance, impacto y frecuencia de tales situaciones hacen de México un caso único en la OCDE. Su débil marco institucional permite a los operadores de telecomunicaciones utilizar constantemente el marco jurídico para impugnar la autoridad de la COFETEL y la SCT, proceso que por lo general acarrea que no se apliquen leyes ni regulaciones. En México, la revisión judicial de las acciones gubernamentales se efectúa mediante la orden de amparo. Los amparos se emplean para proteger las libertades individuales, pero también para la revisión judicial de acciones administrativas. Un amparo puede ocasionar la suspensión de una decisión si se considera que una regulación afecta y provoca daños irreparables a personas físicas o morales. El uso indiscriminado de los amparos (por todos los operadores) plantea una de las mayores dificultades cuando se intenta promover la competencia en el sector de las telecomunicaciones en México.”

Lejos de constituir una merma en el acceso a la justicia para los entes regulados, el nuevo esquema de impugnación de los actos de autoridad en materia de telecomunicaciones y radiodifusión obedece a los parámetros que sobre el derecho a la justicia y al debido proceso contemplan la Constitución Mexicana y la Convención Americana de los Derechos Humanos, ya que, como bien se menciona en el dictamen emitido por las comisiones competentes del Senado de la República, *“se determina recurso específico de revisión judicial para los actos de las citadas autoridades que pudieran vulnerar derechos humanos, ante autoridad competente, con el respeto a las formalidades legales del juicio que estipulan la oportunidad de presentar su defensa y pruebas, al tiempo que no se establecen limitaciones para acceder a dicho recurso.”*

En lo relativo a la excepción constitucional que sobre el otorgamiento de la suspensión en la tramitación del juicio de amparo indirecto mediante el cual se impugnen los actos de las autoridades en materia de competencia económica y telecomunicaciones, no podemos menos que expresar nuestro acuerdo con lo expresado en el dictamen emitido por el Senado de la República, en el sentido de que es deseable que *“no se vuelva a usar más la figura de la suspensión para detener, dilatar o de plano, nulificar las resoluciones de los órganos reguladores en materia de telecomunicaciones y en materia de competencia económica”*.

Incluso la OCDE señala lo correcto de la medida, cuando dice que los cambios constitucionales y legales en lo que respecta a la no suspensión de las decisiones regulatorias han contribuido significativamente a mejorar la eficiencia del aparato judicial en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión.^{4,5}

Empero, y a pesar de nuestra conformidad con lo asentado en materia de impugnación y suspensión de actos reclamados, en nuestra consideración constituye una medida asimétrica debido a que no es lo mismo una concesión para uso comercial que una concesión para uso público o social, que incluyen estas últimas las comunitarias y las indígenas; motivo por el cual, nos sentimos obligados a señalar nuestro deseo de mejorar dicho marco legal, a efecto de establecer una regulación equitativa en este aspecto, partiendo de la premisa consistente en *“tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”*. Esto se afirma, toda vez que las restricciones al otorgamiento de suspensiones se aplican por igual a todos los concesionarios, independientemente de que se trata de titulares de concesiones de uso

comercial, público, privado o social, situación que nos parece a todas luces injusta por inequitativa, en virtud de que la referida imitación fue originada a causa de la forma en que algunos de los grandes concesionarios abusaron de la interposición de amparos, no aquellos entonces permisionarios de naturaleza social o pública.

Ahora bien, y a efectos de sustentar la necesidad de reformar el actual sistema de otorgamiento de suspensiones de amparo conviene dejar claras las diferencias existentes entre los diversos tipos de concesionarios. Tal y como señalamos con anterioridad, éstos pueden ser comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas. Al proyectarse el texto constitucional en el artículo 67 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se estableció la naturaleza, características y alcances de cada una de estas concesiones:

- Para uso comercial: es aquella que confiere el derecho a personas físicas o morales para prestar servicios públicos de telecomunicaciones y de radiodifusión, con fines de lucro a través de una red pública de telecomunicaciones;
- Para uso público: es la que confiere el derecho a los Poderes de la Unión, de los Estados, los órganos de Gobierno del Distrito Federal, los Municipios, los órganos constitucionales autónomos y las instituciones de educación superior de carácter público para proveer servicios de telecomunicaciones y radiodifusión para el cumplimiento de sus fines y atribuciones.

Bajo este tipo de concesiones se incluyen a los concesionarios o permisionarios de servicios públicos, distintos a los de telecomunicaciones o de radiodifusión, cuando éstas sean necesarias para la operación y seguridad del servicio de que se trate.

En este tipo de concesiones no se podrán explotar o prestar con fines de lucro servicios de telecomunicaciones, de radiodifusión o capacidad de red, de lo contrario, deberán obtener una concesión para uso comercial;

- Para uso privado: confiere el derecho para servicios de telecomunicaciones con propósitos de comunicación privada, experimentación, comprobación de viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo o pruebas temporales de equipos sin fines de explotación comercial, y
- Para uso social: es la que confiere el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones y radiodifusión con propósitos culturales, científicos, educativos o a la comunidad, sin fines de lucro. Quedan comprendidas en esta categoría las concesiones comunitarias y las indígenas; así como las que se otorguen a instituciones de educación superior de carácter privado.

Las concesiones para uso social comunitario se podrán otorgar a organizaciones de la sociedad civil que no persigan ni operen con fines de lucro y que estén constituidas bajo los principios de participación ciudadana directa, convivencia social, equidad, igualdad de género y pluralidad.

Las concesiones para uso social indígena, se podrán otorgar a los pueblos y comunidades indígenas del país de conformidad con los lineamientos que emita el Instituto y tendrán como fin la promoción, desarrollo y preservación de sus lenguas, su cultura, sus conocimientos promoviendo sus tradiciones, normas internas y bajo principios que respeten la igualdad de género, permitan la integración de mujeres indígenas en la participación de los objetivos para los que se solicita la concesión y demás elementos que constituyen las culturas e identidades indígenas.

De lo preceptuado en los párrafos precedentes se desprende una distinción palmaria: mientras que en las comerciales se reconoce el derecho que tienen los titulares para buscar un lucro, en el resto no existe tal pretensión por parte del concesionario. A partir de aquí resulta entonces prudente establecer una diferenciación en cuanto al trato que se les debe dar a los concesionarios respecto del otorgamiento de suspensiones en el juicio de amparo pues, primero, fueron los comerciales quienes, a través de la reiterada interposición de recursos entorpecieron la regulación del sector, y segundo, porque el resto de concesionarios no buscan el lucro y, por tanto, las posibilidades que tienen de generar distorsiones en el sector son mucho menores.

Los concesionarios de radiodifusión pública tienen bajos apoyos financieros para cumplir estrictamente con su mandato, pues si bien la ley les permite puedan recibir patrocinios e ingresos por producción de contenidos, no pueden vender publicidad ni ser financiados a través de un modelo de licencia televisiva, lo que trae consigo como consecuencia participaciones de audiencia relativamente bajas en comparación con sus contrapartes comerciales.⁶

Derivado de lo anterior, es que se propone reformar el párrafo veinte, fracción VII del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de establecer que las normas generales, actos u omisiones de la COFECE y del IFETEL podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión, salvo que sean promovidos por titulares de concesiones para uso público o social, en cuyo caso no será exigible el otorgamiento de garantía alguna para que surta efectos la medida otorgada.

Con ello se busca permitir una defensa más amplia de aquellos concesionarios en cuya naturaleza no está implícito el lucro ni cuentan con capacidad para generar distorsiones en un mercado tan importante para el desarrollo y la economía nacionales, pero que en el pasado tampoco obstaculizaron la regulación de las telecomunicaciones ni de la radiodifusión.

Nuestra propuesta encuentra apoyo además en que aun cuando la suspensión del acto reclamado es una medida de cierto modo autónoma frente al juicio principal, que si bien no conduce a la cosa juzgada, es de tal suerte su vinculación entre sí que están íntimamente ligados, al grado tal que sin la existencia de esta medida cautelar el juicio de amparo sería ineficaz, al tener por objeto la suspensión del acto reclamado mantener viva la materia de éste, que evita precisamente se consume de manera irreparable el acto que lo motiva, con los consecuentes perjuicios al quejoso.

El que se consume de manera irreparable el acto que motiva al promovente de un juicio de amparo a impugnarlo, en el caso que nos ocupa, de un concesionario de radiodifusión público o social, puede traer como consecuencia no solo perjuicios al quejoso sino que consideramos pudiera obstaculizar los derechos humanos de los mexicanos, pues de acuerdo a las disposiciones constitucionales actuales, el acceso a las tecnologías de la comunicación y a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, incluyendo los medios de comunicación públicos y sociales, se considera un derecho humano que todas las autoridades deben proteger y salvaguardar, además que se podrá vulnerar el derecho humano a estar informado.

Recordemos que todas las autoridades del Estado tienen la obligación, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, concepto del que nos escapa este Poder Legislativo.

Independientemente de lo anterior, también se corrigen algunos errores de redacción mínimos que se encuentran presentes en el texto del dispositivo en cuestión, a fin de darle mayor dignidad al texto fundacional del Estado Mexicano, que es la Constitución de la República.

A efecto de ilustrar con mayor claridad el sentido de la presente iniciativa, se agrega el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<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>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>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</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 intervención que corresponda</p>

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 aquellos 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

de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

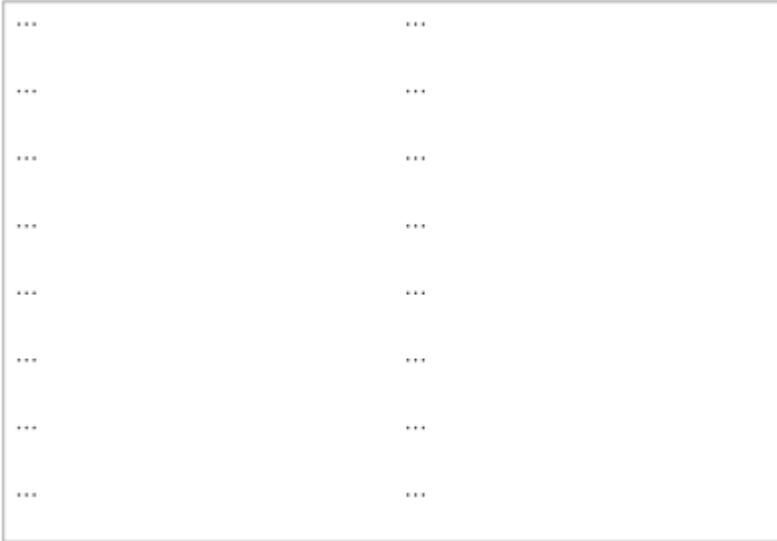
...

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones

decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se registrarán conforme a lo siguiente:	y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se registrarán conforme a lo siguiente:
I. ... a VI. ...	I. ... a VI. ...
VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en	VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión, salvo que sean promovidos por titulares de concesiones para uso público o social, en cuyo caso no será exigible el otorgamiento de garantía alguna para que surta efectos la medida otorgada. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de

forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;	amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;
VIII. ... a XII. ...	VIII. ... a XII. ...
...	...
...	...
...	...
...	...



Por todo lo anteriormente expuesto es que someto a la consideración de esta Soberanía la aprobación del siguiente

PROYECTO DE DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los párrafos primero, séptimo y veinte, fracción VII, del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“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 aquellos 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 por el artículo 110 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

La Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones, y se regirán conforme a lo siguiente:

I. ... a VI. ...

VII. Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión, **salvo que sean promovidos por titulares de concesiones para uso público o social, en cuyo caso no será exigible el otorgamiento de garantía alguna para que surta efectos**

la medida otorgada. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución. En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales;

VIII. ... a XII. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...”

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

“SEGUNDO. - El Congreso de la Unión contará con un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto para reformar la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y aquellas que resulten conducentes acorde a lo dispuesto en el presente decreto.

Notas

1 OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017, Éditions OCDE, París. P. 15. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280656-es>

2 Ídem. P 153.

3 OCDE (2012), Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México, OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>

4 OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017, Éditions OCDE, París. P. 65. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280656-es>

5 La OCDE señala que las decisiones que en el pasado tomaban aproximadamente en ocho años, se resuelven hoy dentro del marco de un año.

6 OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017, Éditions OCDE, París. P. 65. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280656-es>

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a los 12 días del mes de septiembre de 2017.

Atentamente

Diputada Ana Georgina Zapata Lucero (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NANCY GUADALUPE SÁNCHEZ ARREDONDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo, 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 lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 6, numeral 1, fracción I; 77; 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Asamblea la presente: **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley General del Sistema Nacional contra las Adicciones**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Problema

Entre el 2008 y el 2015 se presentaron casi una decena de iniciativas en torno a la regulación del uso de drogas y el manejo de adicciones,ⁱ hasta que el 4 de noviembre de 2015 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió permitir el uso de la marihuana con fines terapéuticos y medicinales, así como recreativos a cuatro personas (237/2014). A partir de esta sentencia quedó claro que correspondería al Congreso realizar los ajustes pertinentes en el marco jurídico para corresponder con los preceptos esenciales ponderados por la máxima Corte. Fue así como, en respuesta a ese espíritu y a sus premisas, se presentaron cinco iniciativas en el Congreso de la Unión, una de las cuales fue impulsada por el propio presidente de la República Enrique Peña Nieto.

El problema consiste en que, si bien el 13 de diciembre de 2016 el Senado aprobó el dictamen que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, a fin de permitir en el país el uso medicinal y científico de la marihuana,ⁱⁱ el hecho es que esos cambios en el marco legal, aunque valiosos, no son suficientes para dar respuesta a los graves problemas relacionados con el uso, disfrute y control de las drogas, largamente acumulados y acendrados incluso a nivel cultural en las estructuras de la sociedad mexicana

De manera que el propósito del presidente de transitar hacia el establecimiento de un nuevo paradigma con una visión de respeto a los derechos humanos, sin claudicar al combate al crimen organizado, ha quedado en vilo. Esto significa que todavía nos hace falta pasar de un enfoque judicial de las adicciones y del consumo de drogas o sustancias psicotrópicas hacia otro de auténtica salud pública.

Pero una empresa de esta naturaleza requiere de todo nuestro esfuerzo, como legisladores y como sociedad, vale decir, involucrando responsablemente en una Cruzada Nacional contra las Adicciones a todas nuestras instituciones políticas, jurídicas, educativas y de salud, en el diseño de una Ley General del Sistema Nacional contra las Adicciones.

Argumentación

El tema de las drogas se encuentra ineluctablemente ligado tanto al de sus adicciones, como al de su trasiego y venta (narcotráfico). Puede decirse que, desde hace poco más de medio siglo, ocupa la atención de los gobiernos de todo el mundo. No sólo por los cuantiosos recursos ligados al tráfico de drogas y a las miles de víctimas que arroja su combate, sino por sus efectos sobre la salud de consumidores y no consumidores, pues no cabe duda de que afecta a la sociedad entera.

Evidentemente no es nuestro propósito hacer la apología de la lucha contra el narcotráfico en México y menos en el mundo, pero sí queremos partir de esos dos temas sobre su combate y las nocivas repercusiones a la salud, para plantear -desde ahora- que el gran tema ha sido desde principios del siglo XX la instauración del modelo prohibicionista en la política de drogas y la consiguiente criminalización no sólo del traficante sino del usuario común. De suerte que el problema de la salud ha sido, más bien, una preocupación característica de las últimas décadas del siglo XX y de nuestros días, cuando el paradigma de los derechos humanos ha encontrado mayor aceptación mundial.

Se trata, pues, de un grave problema que se metió en nuestras vidas, que camina en las calles, que no hace excepción de nadie ni de nada y que, más lacerante aún, ha tocado a nuestras familias, a nuestros hijos.

Por ello, hemos dividido nuestra exposición en tres partes: 1. El impacto económico-social; 2. Impacto del consumo en la salud y la adicción; y 3. El marco legislativo

1. Impacto económico

De acuerdo con el Informe Mundial sobre Drogas 2016 publicado en el marco de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, se estima que 1 de cada 20 adultos, es decir, alrededor de 250 millones de personas de entre 15 y 64 años en todo el mundo, consumieron por lo menos una droga en 2014. De esas personas, más de 20 millones padecen trastornos relacionados con su consumo, de las cuales 12 millones son consumidores de drogas por inyección; de esta cantidad, el 14 por ciento vive con el VIH,ⁱⁱⁱ por lo que se considera que el impacto del consumo de drogas en lo que respecta a sus consecuencias para la salud sigue siendo devastador. De hecho, según este Informe, el número de muertes relacionadas con las drogas en 2014 se calculó en aproximadamente 207 mil 400 personas de entre 15 y 64 años.

Esto ayuda a dimensionar que se trata de un problema de salud pública en escala global, en estrecha relación con el funcionamiento de un sistema económico al servicio del narcotráfico, como lo demuestran las cifras de su impacto económico.

Así, mientras en 1990 la ONU calculaba que el tráfico global de drogas alcanzaba los 500 mil millones de dólares, en el 2013 llegó a la suma de 683 mil millones de dólares, es decir aproximadamente el 1.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial, de los cuales el 70 por ciento es lavado en el sistema financiero y en los paraísos fiscales.^{iv}

Por su parte, el estudio *El problema de las drogas en las Américas*, patrocinado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), reveló que alrededor de dos terceras partes de los ingresos totales se concretan al final de la cadena, con ventas al menudeo. De modo que, según estimaciones de la ONU, tan sólo las ventas minoristas de drogas pueden llegar hasta unos 320 mil millones de dólares (0.9 por ciento del PIB global).^v

Un problema que nos aqueja directamente, es que en los países sudamericanos los ingresos anuales provenientes de las drogas ascienden a 150 mil millones de dólares, de los cuales la región de América del Norte genera la mayor parte del total en el hemisferio.^{vi} En ese contexto, México ha dejado de ser un país de tráfico de drogas (hacia uno de los mayores mercados de consumo de droga, como Estados Unidos), convirtiéndose en un país de consumo, especialmente de marihuana. Esta droga, por ejemplo, representa 70 por ciento del mercado ilegal de drogas en el mundo.

Según Rodrigo Alpízar, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), los cárteles mexicanos obtienen hasta 216 millones de dólares por cada tonelada de droga enviada a los mercados asiáticos, llegando a alcanzar 3 mil 400 por ciento al exportar cocaína.^{vii}

De acuerdo con otras fuentes, el negocio del narco representa un valor de 40 mil millones de dólares por año para las organizaciones criminales mexicanas y sus afiliadas, que dominan el abastecimiento y distribución de la mayoría de las drogas ilícitas en Estados Unidos, de acuerdo con cifras de la página especializada en la valuación de mercados ilícitos havocscope.com.^{viii}

Pasando ahora al tema del impacto social, hay que decir que, prácticamente desde principios del siglo XX, con la Convención Internacional del Opio de 1912 que establece el primer tratado de fiscalización internacional, se instituye gradual pero inexorablemente (en la mayoría de los países) una política prohibicionista que, a la postre, implicó la criminalización del consumidor y la judicialización de los procesos de tratamiento de los mismos.

La política prohibicionista se funda en la premisa de que “... ciertas drogas tienen invariablemente un impacto negativo en la vida de las personas [por lo que], los Estados deben trabajar para reducir el daño que causan a la sociedad y, de hecho, los obliga a ello, e incluso mediante el derecho penal”.^{ix}

Ello no obstante, de manera muy marginal, se fue abriendo paso un paradigma menos agresivo que busca, desde el Estado, preservar la salud física y mental de las personas (lo que veremos más adelante). Lo que, sin embargo, obligó a la mayoría de los Estados a decantarse por el prohibicionismo fue, en primer lugar, la relación entre su combate y el

incremento de la violencia directa^x y, en segundo, su relación en la incidencia de delitos y de accidentes relacionados con el uso de drogas.

En el marco de la guerra contra las drogas en nuestro país, especialmente después de 2009, las instituciones de impartición de justicia se enfocaron, precisamente, en la persecución de delitos contra la salud, pero no desde un enfoque de sanidad. Como resultado de esto, durante 2010 se detuvo a 72 mil 460 personas por delitos contra la salud, según información de la Procuraduría General de la República (PGR).^{xi}

En términos judiciales, la detención por delitos contra la salud, en su modalidad de narcomenudeo, fue de 40 mil 763 en 2010, resaltando el hecho de que en la mayoría de casos las personas no estaban acusadas de otros delitos. En el mismo año, los delitos de posesión y consumo representaron 71 por ciento de las averiguaciones previas iniciadas en materia de salud por la procuraduría.^{xii} A decir de Catalina Pérez Correa, 140 mil 860 personas fueron detenidas por la PGR entre 2009 y 2013 en todo el país, por consumo de sustancias ilícitas. Y en el mismo periodo fueron iniciadas 52 mil 74 averiguaciones previas por consumo a nivel federal.

Aunque no se cuenta con suficiente información, sabemos que esa política de castigar los delitos contra la salud de manera homogénea, lo mismo contra pequeños consumidores y narcomenudistas que traficantes con historia criminal, deja entrever que se requiere de una reforma que permita distinguir y discriminar los delitos, incluso antes y durante los procesos judiciales.

En este sentido, los Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) 2012,¹ reveló que los delitos contra la salud representan todavía el principal delito de los sentenciados en los centros penitenciarios federales, con 60.2 por ciento, del cual, 57.6 por ciento eran hombres y 80 por ciento eran mujeres, respectivamente. El 88 por ciento de estas mujeres fueron sentenciadas por delitos relacionados directamente con las drogas. No obstante, llama la atención que el 98.9 por ciento de ellas no cuenta con antecedentes penales, y en 91.6 por ciento de los casos no portaban armas.

Principales delitos de los internos en el fuero federal (distribución por género).

Delito	Total ¹⁵ (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Delitos contra la salud	60.2	57.6	80.0
Delitos relacionados con armas	24.5	27.0	5.3
Robo, fraude, peculado	14.60	15.20	10.50
Delincuencia Organizada	14.60	16.00	4.20
Homicidio doloso, homicidio culposo	12.2	13.5	2.1
Secuestro, privación ilegal de la libertad	6.2	6.5	4.2

Fuente: Primera Encuesta en Centros Penitenciarios Federales, CIDE, 2012.

¹⁵ Es importante recordar que las personas pueden estar sentenciadas por más de un delito, por lo que los totales pueden ser superiores a 100%.

Sobre ello, Miguel Carbonell ha señalado con atinencia el círculo delictivo en la relación entre ese tipo de población y la vulnerabilidad social o pobreza, pues “en muchas ocasiones, las y los niños deben abandonar sus estudios para empezar a trabajar”, pues según la encuesta, el 18.4 por ciento de los internos que vendieron drogas cuando eran menores de edad, lo hicieron por la necesidad de llevar dinero a sus casas. El especialista añade que:

Estos contextos de pobreza, violencia y falta de educación son muy similares entre las y los internos. El 53.7 por ciento de los hombres internos y 60 por ciento de las mujeres no completaron la secundaria, y 56.6 por ciento de los hombres y 45.3 por ciento de las mujeres dijeron que la razón por la que no continuaron estudiando es porque tenían necesidad de trabajar.^{xiii}

Por otro lado, siguiendo con esa Encuesta, de las personas sentenciadas por delitos contra la salud, 40.7 por ciento afirmaron que fue por transportar drogas, 38.5 por ciento por posesión (traer consigo), 15.4 por ciento por vender al menudeo, 8.9 por ciento por traficar, 4.9 por ciento por vender al mayoreo, 3.2 por ciento por “fomento al narcotráfico”, 3 por ciento por suministro, 1.8 por ciento por consumo y 1.8 por ciento por plantar o cultivar drogas.

En el caso de los hombres, 40 por ciento de los sentenciados por delitos contra la salud dijo estarlo por posesión, frente al 30.3 por ciento de las mujeres. En el caso de suministro, fueron 13.2 por ciento las mujeres sentenciadas, por sólo 1.2 por ciento de los hombres.

Conducta	Total 16 (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Transportar drogas	40.7	40.0	44.7
Traer conmigo (posesión)	38.5	40.0	30.3
Vender al menudeo	15.4	14.8	18.4
Traficar	8.9	9.3	6.6
Vender al mayoreo	4.9	4.8	5.3
Fomento al narcotráfico	3.2	3.8	0.0
Suministrar	3.0	1.2	13.2

Al preguntar sobre la sustancia por la que fueron sentenciados, 58.7 por ciento de las personas reportaron que se trataba de marihuana, 27.3 por ciento dijo cocaína, 11.1 por

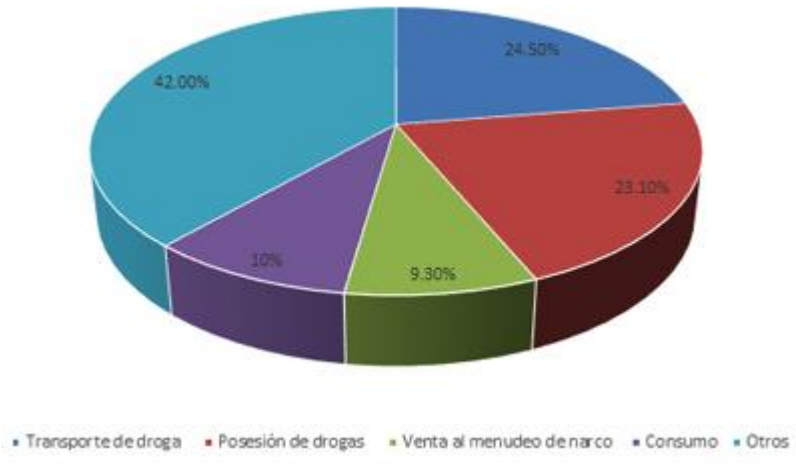
ciento metanfetaminas, 8.3 por ciento heroína, 3.4 por ciento piedra o *crack* y 2 por ciento de pastas o “chochos” (medicamentos controlados). Incluso, el 2 por ciento reportó que les habían “sembrado” la droga.

En este punto se observan algunas diferencias importantes al considerar el sexo, pues los hombres sentenciados por delitos contra la salud reportaron: la marihuana en 61.7 por ciento de los casos, la cocaína en 26.8 por ciento, las metanfetaminas en 10 por ciento, la heroína en 7.2 por ciento, la piedra y el *crack* en 3.3 por ciento y la amapola en 2.2 por ciento de casos; mientras que las mujeres reportaron la marihuana en 42.1 por ciento de los casos, la cocaína en 30.3 por ciento, metanfetaminas en 17.1 por ciento, la heroína en 14.5 por ciento, las pastas (medicamentos controlados) en 6.6 por ciento, los psicotrópicos 17 en 5.3 por ciento y, la piedra o *crack* en 3.9 por ciento.

Droga	Total18 (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)
Marihuana	58.7	61.7	42.1
Cocaína	27.3	26.8	30.3
Metanfetaminas	11.1	10.0	17.1
Heroína	8.3	7.2	14.5
Piedra o crack	3.4	3.3	3.9

Desde nuestro punto de vista, el siguiente dato revela el extremo de aquel círculo delictivo de la pobreza ligada al delito y a su sanción, pues el valor en pesos de la droga por la que fueron sentenciados los encuestados muestra lo que muchas personas están dispuestas a arriesgarse por unos cuantos pesos, sin importar el elevado riesgo. Así, 20.2 por ciento de ellos reportó que tenía un valor entre 0 y 5 mil pesos; 9.7 por ciento entre 5 mil 1 pesos y 20 mil; 6.3 por ciento entre 20 mil 1 pesos y 50 mil; 5.1 por ciento entre 50 mil 1 pesos y 100 mil y 27.6 por ciento que tenía un valor en pesos superior a los 100 mil 1 pesos.

Esta Encuesta resalta el alto porcentaje de personas que reportaron haber sido sentenciados por transporte y posesión de narcóticos (siendo la primera y segunda mención más frecuente). De modo que, del total de las personas encuestadas, el 23.1 por ciento resultaron sentenciadas por posesión, el 24.5 por ciento por transporte, mientras un 9.3 por ciento por venta al menudeo de narcóticos. En suma, esa información ilustra cómo el 57 por ciento de la población total encuestada está sentenciada por esos tres delitos, frente a un 33.5 por ciento de la población total sentenciada por posesión, venta al menudeo o consumo.



Al respecto, la encuesta advierte que “... el alto porcentaje de personas sentenciadas por posesión, venta al menudeo y consumo resulta preocupante pues sugiere una política de drogas enfocada en detener a traficantes de pequeña escala y/o a consumidores.”^{xiv} Además, se agrega que el alto porcentaje de personas sancionadas por esas modalidades delictivas implica una enorme carga al sistema penitenciario, y evidencia un dispendio de recursos que no son utilizados para perseguir y sancionar conductas delictivas de mayor importancia y gravedad social, lo que confirma el enfoque criminalizador y, de cierto modo, la insuficiencia y limitación de las políticas públicas encaminadas a prevenir y tratar el problema de las adicciones a tiempo, como se intentará mostrar en la segunda parte de esta exposición.

2. Impacto del consumo en la salud y la adicción

La información científica muestra que las medidas de prevención, intervención temprana, atención, tratamiento, rehabilitación e integración social, así como el conjunto de medidas continuas de atención para las personas que consumen drogas, reducen su consumo y, consecuentemente, su repercusión en la salud pública. También sabemos que este tipo de medidas inhiben otros comportamientos de riesgo, como la agresión y la ausencia escolar. Sus beneficios favorecen tanto a los propios consumidores de drogas como a la sociedad en general y han resultado eficaces para prevenir, por ejemplo, el VIH y la hepatitis viral.

Como se asegura en el Informe Mundial de Drogas 2016, las intervenciones para reducir la demanda de drogas son eficaces cuando se motivan en medidas de eficacia demostrada, como las orientadas a minimizar las consecuencias adversas del uso indebido de drogas en los ámbitos, precisamente, social y de salud pública. Entre esas medidas se encuentran los programas adecuados de distribución de agujas y jeringuillas, la terapia de sustitución de opiáceos, la terapia antirretroviral y otras intervenciones pertinentes destinadas a prevenir la transmisión del VIH, la hepatitis viral y otras enfermedades de transmisión sanguínea relacionadas con el consumo de drogas. En cambio, asegura el Informe, “el internamiento obligatorio en centros de tratamiento del abuso de drogas con frecuencia dificulta la ya problemática vida de las personas que consumen drogas y las que sufren drogodependencia (sic.), en particular las más jóvenes y vulnerables”.^{xv}

En términos del impacto del consumo en la salud pública, diferentes estudios alertan sobre cuestiones que resultan preocupantes, como es el hecho de que cada vez más se adelanta la edad para probar la droga^{xvi} y cada vez son más las mujeres que recurren al uso de alguna sustancia.

Por ejemplo, según datos de la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes 2014, elaborada por la Comisión Nacional Contra las Adicciones (Conadic), de la Secretaría de Salud,^{xvii} a nivel Primaria se ha tenido la oportunidad de contar por primera vez con información nacional, lo que nos muestra cómo se presenta la problemática del consumo de drogas en los alumnos de 5o y 6o año.

En este sentido, los datos muestran un escenario ligeramente diferente a lo que se observa en secundaria y bachillerato. La prevalencia de consumo de drogas alguna vez es baja (3.3 por ciento), y la mayoría -3 de cada 4 niños que las han probado- son experimentadores. En este grupo de edad se observa que hay tres consumidores hombres por cada consumidora mujer; además, la marihuana se presenta como la droga de mayor consumo, ligeramente por arriba de los inhalables tanto en hombres (3.4 por ciento y 2.7 por ciento respectivamente) como en mujeres (1.1 por ciento y 0.9 por ciento respectivamente). Se observó, incluso, que la prevalencia del consumo de las sustancias es similar en niños que asisten a escuelas de comunidades rurales (3.5 por ciento) y urbanas (3.2 por ciento).

Por otra parte, la radiografía del país cambia en relación a lo que se mostró para secundaria y bachillerato. En este nivel educativo, Quintana Roo, Michoacán, Campeche y San Luís Potosí son los estados donde, en una u otra sustancia, se encuentran los porcentajes por arriba de la prevalencia nacional.

En secundaria y bachillerato, por otro lado, ha aumentado el consumo de drogas en general -y especialmente de la marihuana- en algunos estados del país, quizá en parte por el bajo costo de la marihuana.

El 17.2 por ciento de los estudiantes de secundaria y bachillerato han consumido alguna vez alguna droga; de los cuales, cerca de dos terceras partes refirió el consumo de marihuana. Así, de cada 10 usuarios, 7 son usuarios experimentales; es decir, consumieron sustancias entre una y cinco veces. Aunque el consumo sigue siendo más frecuente en los hombres, la distancia se ha reducido con respecto a las mujeres; por cada 6 consumidoras, hay 7 hombres que reportan consumo.

El mayor índice de consumo se observa en los estudiantes de mayor edad. Por ejemplo, entre los que tienen 18 años y más, el 36.2 por ciento ha consumido drogas, y 2 de cada 5 usuarios de este grupo de edad, las usa regularmente.

Asimismo, el estudio precisa que el consumo en el último año alcanza a 13.2 por ciento de los hombres y a 11.2 por ciento de las mujeres; específicamente, 9 por ciento en hombres y 8.7 por ciento en mujeres que cursan secundaria y 20.2 por ciento y 15.2 por ciento, respectivamente, de los que cursan bachillerato.

En el caso de secundaria y bachillerato, el estado de México, el Distrito Federal, Quintana Roo, Jalisco y Chihuahua presentan la problemática más alta de consumo de sustancias. Los estudiantes de secundaria en Acapulco, Cancún y Playa del Carmen superan el valor nacional de consumo de *crack*, pero los estudiantes de Guadalajara presentan el mayor consumo de cualquier droga y del consumo de mariguana e inhalables, según el estudio.

En Bachillerato, Cancún y Playa del Carmen están también por encima de la media en el consumo de cualquier droga y de mariguana; Cuautla está por arriba en el consumo de mariguana y particularmente, la ciudad que requiere mayor atención por parte de las autoridades de salud y educativas, es Ecatepec, en particular en los estudiantes del bachillerato, que están arriba en el consumo de todas las sustancias.

Lo que nos interesa de esta información es mostrar la urgencia de diseñar mejores y más articulados programas de atención contra las adicciones, pues es evidente que el problema afecta gravemente a los jóvenes y sobre todo a los más necesitados, en todas las entidades, pero con mayor apremio en el norte del país.

De hecho, en las conclusiones de la citada Encuesta se postula que esta problemática conlleva la necesidad de tener y mejorar las prácticas de supervisión parental y de entrenar a los estudiantes en habilidades como la resistencia ante la presión de sus compañeros adolescentes. Aunque huelga decir que la personalización y familiarización del problema no es solución si no intervine el Estado.

Acorde con las recomendaciones que ha dado la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONODC), es importante la prevención temprana basada en evidencia, merced a programas preventivos enfocados al desarrollo de habilidades sociales y de prácticas efectivas de parentalidad o en el contexto escolar, para disminuir la problemática asociada al consumo de drogas y, en general, a la salud mental de los individuos. La escuela en su nivel básico y en bachillerato, como se aprecia, ha venido fungiendo como un transmisor de prácticas y conductas que inciden en el consumo de drogas y eso no puede seguir así.

Desde luego, México cuenta con servicios de atención para atender esta problemática en los jóvenes, como las Unidades Médicas de Alta Especialidad, Centros de Atención Primaria en Adicciones (UNEME-CAPA), o los Centros de Integración Juvenil (CIJ), entre otros, pero a juzgar por las estadísticas, aún estamos lejos de un auténtico sistema de salud contra la adicción. No hay duda de que es necesario diseminar estos centros en la población y ampliarse para dar cobertura adecuada a la demanda real, contar con servicios especializados y separados para hombres y mujeres, con el fin de atender sus requerimientos específicos. En ese marco y de acuerdo con la Encuesta, se requiere:

... una política clara de prevención del consumo de drogas, con intervenciones basadas en evidencia y de bajo costo, que den mejores herramientas tanto a los niños, como a sus padres y maestros; para mejorar la convivencia, el entorno social y educativo, y tener mejores respuestas ante el problema del consumo de drogas y la salud mental en general ... Esto debe trasladarse y permear en los estados y los municipios para tener mejores prácticas

preventivas que conlleven a mejores opciones de desarrollo para la niñez, adolescentes y jóvenes de nuestro país.

Existe, además, la Comisión Nacional Contra las Adicciones (Conadic), alineada el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,^{xciii} que en el marco de las estrategias para dar respuesta al problema de las adicciones en los jóvenes, ha desarrollado un paquete integral de estrategias psicoeducativas, específicamente orientado a prevenir el consumo de tabaco, alcohol y drogas entre niños, niñas y adolescentes. Este paquete consiste en una serie de Guías Preventivas que se dieron a conocer en marzo de 2017, y que buscan “incidir y entrenar a niños y adolescentes en el desarrollo de hábitos saludables y en el enfrentamiento de las presiones asociadas al consumo de sustancias”.^{xix}

La dinámica de implementación de estas guías busca involucrar el trabajo con niños, adolescentes, padres y maestros, buscando un impacto desde una perspectiva integral: familia-escuela-sociedad. La idea es que el profesional de la salud tenga posibilidad de realizar adaptaciones.

Las Guías Preventivas se integran por seis cuadernillos de trabajo, cartas descriptivas y procedimientos, cuyas actividades y estrategias están orientadas a desarrollar competencias y habilidades específicas en cada grupo de edad:

1. “Creando mi Mundo de Protección”, dirigida a niños y niñas de 6 a 9 años de edad.
2. “Yo elijo mi vida sin drogas”, dirigida a niños y niñas de 10 a 12 años de edad.
3. “La neta de las drogas y algo más...”, dirigida a adolescentes de 12 a 17 años de edad.
4. “La neta del tabaco y algo más...”, dirigida a adolescentes de 12 a 17 años de edad.
5. “La neta del alcohol y algo más...”, dirigida a adolescentes de 12 a 17 años de edad.
6. “Hablemos sobre el alcohol, tabaco y otras drogas...”, dirigida a padres de familia y maestros.

Pero más allá del diagnóstico general del consumo de drogas en la escuela, a nivel nacional, de acuerdo con la reciente Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (Encodat) 2016, el consumo de drogas ilegales en México aumentó 47 por ciento, mientras que el uso de drogas entre adolescentes se duplicó, desde la aplicación de la Encodat 2011, mostrando que 7.4 millones las han consumido alguna vez en la vida.

Según los datos preliminares revelados a propósito del Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas, por Manuel Mondragón y Kalb, titular de la Conadic, a escala nacional 8.4 millones de personas de 12 a 65 años han consumido alguna vez drogas ilegales, de las cuales 6.5 millones son hombres, lo que representa un incremento de 25 por ciento respecto de 2011; mientras que el consumo en mujeres

aumentó 105 por ciento (cuatro veces más que los hombres), siendo 1.9 millones mujeres que alguna vez han usado algún sicotrópico.

Preocupa saber que, entre los hombres adolescentes, el aumento fue de 78 por ciento, en tanto que las mujeres reportaron un alza de 222 por ciento para cualquier tipo de droga (aunque la marihuana sigue siendo la más consumida).

Otro dato interesante es que a pesar del incremento en el consumo ocasional o incluso en el último año, como se preguntó en la encuesta, la cantidad de adictos todavía es pequeña: 0.6 por ciento de los individuos de 12 a 65 años, lo que equivale a 546 mil. A decir del titular de Conadic:

Esto nos habla de un aumento en la experimentación con las drogas ilegales, que no necesariamente implica un consumo continuo ni naturalmente una adicción. Sin embargo, si no se detecta de forma oportuna o los primeros consumos hay mayor probabilidad de desarrollar un trastorno serio en el uso de estas sustancias.^{xx}

Agregó, además, que el origen del consumo de drogas se encuentra en las condiciones de marginación, falta de oportunidades de educación, trabajo, culturales y deportivas en que se encuentran muchos sectores de la sociedad. También ha influido la existencia de asentamientos humanos irregulares.^{xxi}

En el mismo evento, Antonio Luigi Mazzitelli, representante de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas comentó el Informe Mundial de Drogas 2017, según el cual a escala global 255 millones de personas han consumido sustancias ilícitas alguna vez en la vida, lo que representa un aumento de 5 millones respecto del año pasado. La marihuana continúa siendo la sustancia predominante en cuanto a la cantidad de usuarios, y le siguen las drogas sintéticas (anfetaminas, metanfetaminas, éxtasis) y los opiáceos. Añadiendo que al año se registran 190 mil muertes a causa de sobredosis en la mayoría de los casos.

Hay que decir que, respecto a las tendencias regionales en Norte, Centro y Sur del país, desde la pasada Encodat 2011, se mostró que la región Norte -sobre todo las zonas fronterizas-, tiene las prevalencias más altas; le siguen el Centro y el Sur, esta última con las cifras más bajas de consumo.

3. Marco legislativo

Como anticipamos, la Convención Internacional del Opio de 1912 marca el precedente de las políticas prohibicionistas y criminalizadoras en el manejo y control de drogas y adicciones, que hasta 1953 adoptó la comunidad internacional para imponer un régimen mundial de control de drogas. En 1936 se celebra el Convenio para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas en el que se instituye la obligación de los países de tipificar las conductas relacionadas con el uso de drogas. Por recomendación de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, se elabora un documento que, dará lugar a la Convención Única sobre Estupefacientes, a partir del cual surgen dos tratados más: el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de

Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Digamos que esos 3 instrumentos constituyen la esencia de la política de drogas en el mundo y, desde luego, en México.

Por otro lado, el que la principal potencia económica en el mundo sea, a su vez, el mercado más grande de consumidores de muchas sustancias ilegales y que nuestro territorio nacional funcione lo mismo para producir que para traficar drogas desde Centro y Sudamérica, ha influido para que nuestras instituciones de justicia adopten el mismo enfoque internacional en política de drogas y adicciones.

Dicho enfoque, sin embargo, cobró inusitada fuerza cuando el entonces presidente Calderón presentó el Plan Nacional de Desarrollo estableciendo como eje, en el punto de Estado de Derecho y Seguridad, "... recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado".^{xxii}

En esa lógica, se modificó significativamente el marco legal en la materia, ya que se aprobó la llamada Ley de Narcomenudeo en 2009. En realidad, se trataba de un conjunto de reformas, adiciones y derogaciones a tres ordenamientos legales: la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código de Procedimientos Penales, en materia de delitos contra la salud y de políticas de salud hacia las adicciones. Un problema en la reforma, empero, es que si bien el propósito de la Ley de Narcomenudeo era incorporar a las entidades federativas en la ejecución de la política de drogas federal, no las hacía parte de su diseño.^{xxiii}

Desde luego, la Ley General de Salud estableció nuevas obligaciones en materia de salubridad para las entidades federativas, como la prevención y tratamiento de adicciones. Instituyó el capítulo VII denominado "Delitos Contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo". También se modificaron las conductas típicas para distintas actividades relacionadas con drogas (delitos contra la salud), para lo cual se creó la Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato, que establece las cantidades máximas permitidas de cada sustancia para ser considerada sólo como consumo individual.

Por supuesto fue un pequeño avance que se reconociera implícitamente el consumo como una actividad no delictiva. El problema que queremos hacer notar es que se criminalizaron otras actividades que evidentemente son necesarias para su consumo, como la posesión, suministro y, por supuesto, la producción, el transporte y el tráfico de las sustancias. Esto ayuda a explicar por qué existen muchos consumidores o portadores en pequeña escala en las cárceles del país, a lado de criminales de diversa índole.

De ese modo, el nuevo régimen impuso tres categorías de delitos contra la salud: 1. la posesión para el consumo personal (actividades con cantidades de la sustancia inferiores a las que establece la Tabla de orientación) o consumidores no problemáticos y farmacodependientes; que aunque se trata de un delito, en este caso el Ministerio Público no ejercerá acción penal. 2. el narcomenudeo (actividades con cantidades mayores a las que establece la Tabla pero menores a multiplicar dichos montos por mil), que corresponde perseguir a las autoridades locales, salvo ciertos supuestos como delincuencia organizada.

3. los demás delitos contra la salud, como el tráfico o comercio a gran escala (se reformó el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales).

En términos generales, la mayoría de esos parámetros legales continúan existiendo y, sobre todo, determinando incluso la política de salud, por lo que urge, como postuló el presidente, un cambio de visión hacia un enfoque de derechos humanos a nivel nacional, para readecuar las leyes e instituciones; pero también para general un nuevo marco de convivencia entre los estados, municipios y la Federación en la atención, tratamiento y control de las adicciones.

Ciertamente, ya se han dado algunos esfuerzos. Por ejemplo, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación en conjunto con la Comisión Nacional contra las Adicciones de la Secretaría de Salud, y la Organización de los Estados Americanos (OEA) programaron instituir y expandir las cortes de drogas en México, que son un tipo de mecanismo de derivación para usuarios de drogas en conflicto con la ley y que nacieron en la década de los 80 en Estados Unidos, con la finalidad de “despresurizar el sistema carcelario, evitar la reincidencia y reducir la criminalidad”.^{xxiv}

De modo que el gobierno federal se propuso establecer el programa, entre 2014 y 2018, de tal manera que en éste último año todos los estados contasen con el programa de Tribunal para el Tratamiento de Adicciones (TTA), como se les denominó en México.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 estableció la necesidad de impulsar la suspensión condicional del proceso como un medio para descongestionar el sistema de justicia penal:

... para la presente administración es prioritario impulsar la reforma al Nuevo Sistema de Justicia, que se caracteriza por la oralidad, transparencia, mediación, conciliación, reparación del daño y por garantizar los derechos humanos tanto de la víctima como del imputado.^{xxv}

Como nos recuerda la especialista Tania T. Ramírez, para el funcionamiento de los tribunales, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) los contempla bajo la forma de suspensión condicional del proceso (art. 195). Así, el proceso es suspendido mientras la persona es remitida al programa para ver si es aceptada, y se le da el “beneficio” de someterse “voluntariamente” a un tratamiento bajo supervisión judicial y atender su “adicción”. Pero si falla en el tratamiento, la sanción puede ser la expulsión del programa, con el consecuente cumplimiento de la pena “original”.^{xxvi}

El problema es que, según ha documentado esa especialista, todavía hay que revisar el funcionamiento de los Tribunales, pues podrían generarse otros problemas:

1) continúan siendo una respuesta judicial a un problema de salud; 2) presuponen un nexo necesario entre la comisión del delito y la supuesta adicción, lo cual refuerza la criminalización del consumo; 3) se acepta tácitamente que esas personas no deberían estar en la cárcel, pero si no logran cumplir el tratamiento, esa es la sanción; 4) la persona que es expulsada del tratamiento queda en una peor situación (vive una “doble

sanción”) y suma un doble costo económico para el sistema (el del tratamiento incompleto y el del proceso penal que debe completar), y 5) los tratamientos tienen como eje la abstinencia, ignorando que existen otras opciones, como los tratamientos sustitutivos o el manejo del consumo para que no sea problemático.^{xxvii}

Por último, existen dos casos que explican parte de los cambios más recientes en la legislación, el primero es el caso de la niña Grace que padece convulsiones epilépticas, por lo que necesitaba la importación de una medicina con *cannabidiol* (sustancia derivada del cannabis) para su tratamiento, la cual está prohibida por la Ley General de Salud. Finalmente, en agosto de 2015 el juez tercero de Distrito en Materia Administrativa, concedió un histórico amparo para que las autoridades permitan que los padres de Graciela Elizalde importen una sustancia, lo que a la fecha le ha reducido sensiblemente las convulsiones.

El segundo caso es el dictamen de noviembre de 2015 de la SCJN, que permite el uso de la marihuana con fines terapéuticos y medicinales a cuatro personas, al considerar que la actual legislación afecta al derecho de libre desarrollo personal.

Todo ello motivó una amplia consulta y la realización de Foros por parte de las dos cámaras del Congreso y que, a la postre, se tradujeron en cinco iniciativas, incluyendo una del presidente de la República. De manera que el 13 de diciembre de 2016 el Senado aprobó el dictamen que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, permitiendo en el país el uso medicinal y científico de la marihuana.

La iniciativa que a continuación se presenta retoma en su esencia las tesis más relevantes del debate y de las diferentes propuestas de los partidos; de modo particular, la del presidente de la República. Para nosotros es evidente que urge impulsar una Cruzada Nacional contra las Adicciones, que no excluya a nadie ni ceje en el esfuerzo por librar a nuestras niñas y niños, jóvenes, mujeres y hombres del cáncer de las drogas y sus adicciones.

Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa propone reformar el artículo 73 de nuestra Constitución, con el objetivo de facultar al Congreso Federal para poder expedir la Ley General del Sistema Nacional Contra las Adicciones, que sienta las bases constitucionales y legales para la implementación de una política integral de largo plazo contra las adicciones. El objetivo que se plantea es definir las competencias, atribuciones, así como establecer la concurrencia, entre los tres órdenes de gobierno para atender este problema desde un enfoque de salud pública y con apego a los derechos humanos de los usuarios.

Desde nuestro punto de vista, una parte importante del debate nacional en torno a las drogas ha sido acaparado por el tema de despenalizar su consumo, pero ello no agota ni soluciona el grave problema de salud que en el fondo presupone su uso o abuso.

También sabemos que los cambios en el marco legal, aunque valiosos, no son suficientes para dar respuesta a los graves problemas relacionados con el uso, disfrute y control de las drogas.

Hoy en día, existen esfuerzos aislados que han dado lugar a resultados diversos en la lucha contra las adicciones. Con la Ley General se busca homologar las políticas, mecanismos de prevención y los tratamientos para transitar hacia un sistema homogéneo que contribuya a revertir la proliferación de las adicciones en nuestro país. Es por eso que necesitamos ampliar las facultades de nuestro Congreso Federal para garantizar un mejor marco integral que permita combatir eficazmente a las adicciones.

Hay que recordar que actualmente nuestra Constitución faculta al Congreso para legislar en materia de salubridad, por lo que no se estaría vulnerando en modo alguno el pacto federal, pero es menester instituir definitivamente su facultad para proclamar una Ley General que funde un auténtico sistema nacional contra las adicciones. Creemos que un compromiso así nos permitirá emprender una gran Cruzada Nacional contra las Adicciones, con resultados en el corto y mediano plazo. Ya no estamos para continuar postergando los cambios que necesita México y nuestra gente y tampoco para dejarle a las generaciones venideras la responsabilidad de adecuar nuestras leyes con la promesa de mejorar algún día.

Proyecto de decreto

Único. Por el que se reforma la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a la XVI (...)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, salubridad general de la República, **así como para expedir la Ley General del Sistema Nacional Contra las Adicciones.**

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá de expedir la Ley General del Sistema Nacional Contra las Adicciones dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 En http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf

i “Iniciativas sobre Marihuana”, Audiencias Públicas para las Alternativas de Regulación de la Marihuana, en <http://www.senado.gob.mx/marihuana/img/cabecera.png>

ii Facultando a la Secretaría de Salud a diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que figura el tetrahidrocannabinol (THC), sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos (“Senado aprueba uso de la marihuana medicinal”, El Economista, 13 de diciembre de 2016, en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/12/13/senado-aprueba-uso-marihuana-medicinal>).

iii Resumen Ejecutivo, Informe Mundial sobre las Drogas 2016, UNODC Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, en

https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf

iv “Tráfico de drogas, su impacto en la economía mundial”, Mundo Ejecutivo, en 1 de julio de 2014,

<http://mundoejecutivo.com.mx/economia-negocios/2014/07/01/trafico-drogas-su-impacto-economia-mundial>

v En <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=3209>

vi “Las cifras económicas del narco”, El Economista, 14 de julio de 2015, en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/07/14/las-cifras-economicas-narco>

vii “La cocaína deja ganancias de 3 mil 400% a los cárteles”, Oaxaca adiarario, 14 de mayo de 2015, en

<http://www.adiariooax.com/la-cocaina-deja-ganancias-de-3-400-a-los-carteles/>

viii “La economía detrás del narcotráfico”, El Economista, 8 de enero de 2013, en

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/01/08/economia-detras-narcotrafico>

ix Jorge Hernández Tinajero, “Instancias y mecanismos internacionales para el control de drogas: consecuencias imprevistas”, en Qué hacer con las drogas, Rodolfo Vázquez (comp.), Fontamara, México, 2010, p. 118.

x “Guía sobre políticas de drogas”, Consorcio Internacional sobre política de drogas, 2012, pp. 12 y 122, en

http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Guia_politicas_drogas_SPA.pdf

xi Catalina Pérez Correa (coord.), Justicia desmedida. Proporcionalidad y delitos de drogas en América Latina, Fontamara, México, 2012, pp. 168-169.

xii Ibid, p. 184.

xiii Miguel Carbonell, “Primera Encuesta a Población en Reclusión del Sistema Penitenciario Federal”, 9 de marzo del 2013, en http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Primera_Encuesta_a_Poblacion_en_Reclusion.html

xiv “Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social”, CIDE, 2012, en

http://big.assets.huffingtonpost.com/CIDE_Prison_Poll_2012.pdf

xv Resumen Ejecutivo, Informe Mundial sobre las Drogas 2016, cit.

xvi “La neta de las drogas y algo más...”, Guía preventiva para adolescentes, en http://www.conadic.salud.gob.mx/Guia_Preventivas/La_neta_de_las_drogas.pdf

xvii “Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes 2014: Reporte de Drogas”, Comisión Nacional Contra las Adicciones (Conadic), 2015, en

http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/investigacion/ENCOD_E_DROGAS_2014.pdf
Véase también, Informe sobre Uso de Drogas en las Américas 2015, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.2015, en

<http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=3209>

xviii Su misión es “promover y proteger la salud de los mexicanos, mediante la definición y conducción de la política nacional, en materias de investigación, prevención, tratamiento, formación y desarrollo de recursos humanos para el control de las adicciones, con el propósito de mejorar la calidad de vida individual, familiar y social”, <http://www.conadic.salud.gob.mx/interior/mision.html>

xix “Conadic presenta guías preventivas para niños, niñas, adolescentes, padres y maestros”, México, DF, a 23 de marzo de 2017, en http://www.conadic.salud.gob.mx/Guia_Preventivas/guia.html (última consulta, 28 DE MARZO DE 2017).

xx “En los últimos 7 años, consumo de drogas en México aumentó 47%”, Televisa.NEWS, 27 de junio de 2017, en <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-06-26/en-ultimos-7-anos-aumento-47-consumo-drogas-mexico/>

xxi “El consumo de drogas entre mujeres adolescentes aumentó 222 por ciento”, La Jornada, 27 de junio de 2017, en

<http://www.jornada.unam.mx/2017/06/27/politica/007n1pol>

xxii Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, “Estado de Derecho y Seguridad”, en

http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cr_imen-organizado

xxiii Alejandro Madrazo Lajous, El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal, CIDE, México, 2014, p. 35, en <http://ppd.cide.edu/documents/302668/0/Libro%207.pdf>

xxiv Tania Tlacaelelt Ramírez Hernández, “Cortes de drogas en México: persiguiendo a los consumidores”, Nexos, 25 de junio de 2015, en <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4743>

xxv “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,” en

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

xxvi Véase, Tania Tlacaelelt Ramírez Hernández, La expansión de los tribunales de drogas en México, CIDE, Cuadernos de Trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas, 2016, pp. 24-26. Como agrega la especialista, “Todo ello ocurre previo a una sentencia, así que al acceder a entrar al programa, la persona estaría de alguna manera aceptando su culpabilidad, con las implicaciones que ello tiene para el principio de presunción de inocencia”.

xxvii Tania T. Ramírez Hernández, “Expansión de las Cortes de Drogas en México”, en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-dispensario-dialogo-sobre-drogas/2014/07/02/expansion-de-las-cortes-de-drogas-en-mexico/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 19 de septiembre de 2017.

Diputada Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 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 los últimos años, los problemas de inseguridad experimentados en casi todo el territorio nacional han puesto de manifiesto la debilidad estructural de los municipios, particularmente ante la ausencia de recursos financieros suficientes para afrontar sus principales responsabilidades, que son los servicios y la seguridad pública, en el orden que se desee.

Sin pretender sugerir que los problemas arriba anotados tienen una explicación exclusivamente económica, lo cierto es que los municipios mexicanos se caracterizan por su debilidad financiera estructural histórica, a pesar de que en los últimos años se han emprendido diversas reformas fiscales para promover su fortalecimiento financiero.

Al respecto, es menester recordar que los municipios obtienen sus ingresos a través de dos vías: sus ingresos propios derivados de las contribuciones locales, productos y aprovechamientos; y las participaciones y aportaciones federales.

En el primer grupo, los municipios cuentan con un limitado catálogo de tributos exclusivos, fundamentalmente a partir de la obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público del municipio de residencia, prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la facultad de las entidades federativas para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, prevista en el artículo 115, fracción IV, inciso a) de la misma.

Adicionalmente, los municipios obtienen ingresos propios principalmente por la recaudación de los derechos de agua potable, alcantarillado, y otros servicios públicos.

No obstante lo anterior, nuestra carta fundamental no otorga a los municipios poder para establecer tributos, sino que éste reside en los congresos estatales, con las desventajas para los municipios que ello implica.

En un segundo grupo, se encuentran los ingresos municipales no propios, dentro de los cuales se encuentran, en primer lugar, las participaciones federales.

Las participaciones federales para los municipios se establecen en el capítulo primero de la Ley de Coordinación Fiscal y son las siguientes:

1. El último párrafo del artículo 2o. de la ley de referencia les otorga 20 por ciento de la recaudación del impuesto federal sobre automóviles nuevos.

2. El artículo 2-A, fracción I, de la misma ley, les otorga 0.136 por ciento de la recaudación federal participable, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.

3. El artículo 2-A, fracción II, de la propia ley, concede la transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo que, en términos del artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.

4. El artículo 2-A, fracción III, les concede 1 por ciento de la recaudación federal participable, a razón de 16.8 por ciento del mismo para formar un Fondo de Fomento Municipal (FFM) y el restante 83.2 por ciento para incrementarlo cuando se coordinen en materia de derechos.

5. El artículo 3-A, les otorga 20 por ciento de la recaudación correspondiente a sus estados respecto del impuesto especial sobre producción y servicios aplicable a cervezas, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.

6. El artículo 3-B, les cede 100 por ciento de la recaudación del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales.

7. El artículo 4o., les señala 20 por ciento del Fondo de Fiscalización que se integra con el 1.25 por ciento de la Recaudación Federal Participable.

8. El artículo 4-A, les reserva 20 por ciento de las cuotas adicionales por la enajenación de gasolina y diesel prevista en el artículo 2-A, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

9. El artículo 4-B, les atribuye también 20 por ciento de Fondo de Extracción de Hidrocarburos previsto en el artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Al efecto, el artículo 6o., de la referida ley establece, en su último párrafo, que las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores a 20 por ciento de las cantidades que correspondan al Estado.

En un tercer plano se encuentran los Fondos de Aportaciones Federales previstos en el capítulo quinto de la propia Ley de Coordinación Fiscal:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS).
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (Fortamun).
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).
- VI. Fondo de Aportaciones de Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA).
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Sin embargo, sólo dos de ellos suponen transferencias directas a los municipios:

I. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se determina anualmente en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 2.5 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP) y tiene por objeto el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

A su vez, el FAIS se divide en dos subfondos:

- 1. El FAISM, equivalente a 84.5 por ciento del FAIS, para los municipios; y
- 2. El FAISE, equivalente a 15.5 por ciento del FAIS, se distribuyó por partes iguales, a razón de 0.5 por ciento para cada estado.

II. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (Fortamun), que se determina anualmente en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 2.35 por ciento de la RFP, para los municipios; y 0.2123 por ciento para las delegaciones de la Ciudad de México, y tiene por objeto apoyar el cumplimiento de las obligaciones financieras y la atención de las necesidades de seguridad pública municipales y, en su caso, delegacionales.

Argumentación

Según el acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y programación para la ministración durante el Ejercicio Fiscal de 2017, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades

Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2016, la estimación de participaciones a entidades federativas y municipios en 2017 será de 742.56 miles de millones de pesos.

Ramo General 28: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	
Fondo	Estimación
Fondo General de Participaciones	528,169,716,679
Fondo de Fomento Municipal	26,654,636,389
Fondo de Fiscalización y Recaudación	33,318,296,465
Fondo de Compensación	4,902,983,636
Fondo de Extracción de Hidrocarburos	3,249,975,123
Participaciones Específicas en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	12,923,124,000
Participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable	3,625,030,553
Participaciones a Municipios por los que se Exportan Hidrocarburos	197,319,916
Participaciones a la Venta Final de Gasolinas y Diesel	22,063,336,366
Participaciones por el 100% de la Recaudación del ISR que se entere a la Federación, por el Salario del Personal de las Entidades	76,469,699,981
Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	2,340,881,692
Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos	8,709,999,998
Fondo de Compensación de Repecos e Intermedios	2,029,403,232
Otros Incentivos derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal	17,911,838,004
Total	742,566,220,934
Menos Fondos Municipales	715,714,264,629
5ª. Parte de las Entidades Federativas	143,142,852,925.8
+FFM	26,654,636,389
+Otro	197,319,916
Total para municipios	169,994,809,230.8
2,456 municipios y delegaciones	69,216,127.5

No obstante lo anterior, sólo 169.9 miles de millones de pesos, poco menos de la cuarta parte (23 por ciento), corresponde a los municipios, por lo que el ramo 28 municipal equivale a 170 mil millones de pesos aproximadamente.

Sin embargo, si distribuimos dicha cantidad entre los 2 mil 456 municipios y delegaciones encontramos que las participaciones de referencia equivalen en promedio tan sólo a 69.2 millones de pesos para cada municipio o delegación.

En el caso del Ramo 33 ocurre algo similar, de los 651.8 miles de millones de pesos que integran este rubro, sólo 59.2 miles de millones de pesos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y 68.9 del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal corresponden a los municipios.

Ramo General 33: Fondos de Aportaciones Federales	
Fondo	Cantidad en pesos
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	355,903,717,985
Servicios Personales	323,069,280,139
Otros de Gasto Corriente	10,749,607,402
Gasto de Operación	12,843,700,689
Fondo de Compensación	9,241,129,755
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	87,686,398,158
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	67,420,236,298
Entidades	8,172,311,398
Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	59,247,924,900
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	68,297,173,823
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	21,696,873,704
Asistencia Social	9,980,561,904
Infraestructura Educativa	11,716,311,800
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	6,540,865,554
Educación Tecnológica	4,166,553,226
Educación de Adultos	2,374,312,328
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	7,000,000,000
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	37,316,490,400
Total	651,861,755,922

Si distribuimos la suma de dichos montos (128 mil millones de pesos), entre los 2 mil 456 municipios y delegaciones encontramos que en promedio a cada uno de ellos corresponden apenas 52 millones de pesos por este rubro.

Si sumamos los ingresos promedio de un municipio por concepto de participaciones federales y los fondos de aportaciones federales, nos da 111 millones de pesos.

Pese a ello, los ingresos de un municipio a otro tienen un comportamiento muy distinto porque su vocación y capacidad económica también lo es.

Según estimaciones del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO),¹ los municipios generan sólo 4 por ciento de los ingresos totales del país, pero se gastan 7.5 por ciento.

Asimismo, la recaudación del impuesto predial en México como porcentaje del producto interno bruto es de sólo 0.14 por ciento, Chile recauda 0.60 por ciento, tres veces y el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es de 1 por ciento, casi 9 veces menor.

Para tal efecto, los ingresos municipales se integran de la siguiente manera:

- I. Ingresos propios: 20.9 por ciento
- II. Disponibilidad inicial: 1.3 por ciento
- III. Ingresos extraordinarios: 7.4 por ciento
- IV. Ingresos federales y estatales: 70.4 por ciento

Dada la reducida captación de recursos propios de los municipios, el gasto federalizado (participaciones federales y transferencias condicionadas), tiene una importancia mayoritaria en el ingreso de los municipios, sobre todo para los que presentan las mayores condiciones de rezago social.

Esta debilidad financiera estructural se explica, al menos en parte, en el hecho de que la reforma de 1978, en razón de la cual se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actualmente en vigor, en vista del cual estados y municipios abandonaron sus impuestos propios a cambio de participaciones, y posteriormente a cambio de fondos de aportaciones, también tuvo repercusiones en la estructura financiera de los municipios, toda vez que las entidades federativas se vieron obligadas a suspender las contribuciones sobre las ventas minoristas, con excepción de las relativas a los espectáculos públicos, con el consecuente impacto en los exiguos ingresos municipales, pero sobre todo porque destruyó su vocación recaudadora, natural a cualquier municipalidad alrededor del mundo.

En los últimos años se han emprendido reformas para resolver este problema, particularmente con la introducción del Impuesto local a los Servicios de Hospedaje promovida a finales de los años noventa, pero tales reformas han resultado insuficientes porque sólo han tenido un impacto en las zonas turísticas del país.

En este sentido, es necesario una reforma constitucional para otorgar poder tributario a los municipios, como ocurre con nuestros principales socios comerciales: los Estados Unidos de América y Canadá, e incluso Brasil y Venezuela, a fin de que los municipios puedan establecer impuestos locales, de acuerdo con su propia vocación económica y cultural.

En tal virtud, se propone reformar el párrafo segundo de la fracción IV, del artículo 115 constitucional, para que sean los presidentes municipales quienes presenten a sus

ayuntamientos, las propuestas de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Asimismo, se propone reformar el párrafo tercero de la fracción IV referida para que sean los presidentes municipales quienes presenten a su ayuntamiento la iniciativa de Ley de Ingresos Municipal para cada ejercicio fiscal, como a continuación se presenta:

Dice:	Debe Decir:
<p>Artículo 115...</p> <p>IV...</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) ...</p> <p>Los <u>ayuntamientos</u>, en el ámbito de su competencia, propondrán <u>a las legislaturas estatales</u> las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p><u>Las legislaturas de los Estados</u> 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</p>	<p>Artículo 115...</p> <p>IV...</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) ...</p> <p>Los <u>presidentes municipales</u>, en el ámbito de su competencia, propondrán <u>a los ayuntamientos</u> las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p><u>Los ayuntamientos</u> 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,</p>
<p>municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>...</p>	<p>sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>...</p>

De esta manera, los municipios estarían facultados para establecer tributos y para aumentar o reducir sus tasas, de acuerdo a las circunstancias financieras de cada año.

En cualquier caso, resulta claro que es necesario fortalecer las finanzas públicas municipales en lo inmediato, de otra manera, resultará inútil exigir mejores servicios públicos y mayor seguridad.

Fundamento legal

Por lo expuesto y fundado, el suscrito Waldo Fernández González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77, 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los párrafos segundo y tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforman** los párrafos segundo y tercero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

IV...

a)...

b)...

c)...

Los presidentes municipales, en el ámbito de su competencia, propondrán a **los ayuntamientos** las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Los ayuntamientos 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.

...

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.

Nota

1 Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) Índice de Información Presupuestal Municipal 2015 (IIPM),

http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2015-iipm/, 25 de mayo de 2017

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de septiembre de 2017.

Diputado Waldo Fernández González

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA BRENDA VELÁZQUEZ VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Brenda Velázquez Valdez, diputada federal 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, 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102 apartado A. numeral VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para crear una Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México se ubica como el país más peligroso para ejercer el periodismo en América Latina y es el quinto a nivel mundial, según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

De diciembre a la fecha han sido asesinados 10 periodistas en nuestro país, asimismo han perdido la vida 2 escoltas de periodistas en el ejercicio de sus funciones.

Jesús Adrián Rodríguez Samaniego, 9 de diciembre de 2016, Chihuahua; Cecilio Pineda Brito, 3 de marzo de 2017, Guerrero; Ricardo Monlui Cabrera, 19 de marzo de 2017, Veracruz; Miroslava Breach Velducea, 23 de marzo de 2017, Chihuahua; Máximo Rodríguez Palacios, 14 de abril de 2017, Baja California Sur; Juan José Roldan Ávila, 16 de abril de 2017, Tlaxcala; Filiberto Álvarez Landeros, 29 de abril de 2017, Morelos; Javier Valdez Cárdenas, 15 de mayo de 2017; Marcela de Jesús Natalia, 3 de junio de 2017; y Salvador Adame Pardo, 26 de junio de 2017.

Estos 10 periodistas han perdido la vida en el ejercicio de su profesión, ya que el Estado ha sido incapaz de garantizar su seguridad, ahora no podemos permitir que no se haga justicia y se castigue a los responsables.

El 99.7 por ciento de las agresiones a periodistas quedan impunes, de las más de 800 denuncias presentadas ante la Fiscalía Especial para la atención de delitos cometidos contra la libertad de expresión, solamente se ha emitido 3 sentencias.

Es inaceptable el grado de impunidad que prevalece en nuestro país y particularmente en lo que se refiere a la violencia contra la libertad de expresión.

En gran medida, la ineficiencia de esa Fiscalía Especial se debe a que sus actuaciones se enmarcan en la dinámica de la Procuraduría General de la República cuyo titular fue nombrado por el presidente de la República por lo que carece de autonomía.

La organización Artículo 19 ha señalado en su informe sobre la situación de violencia contra la Libertad de Expresión en México en 2016 que el 52 por ciento de las agresiones cometidas en contra de periodistas provienen directamente de servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, argumenta Artículo 19, que en el 81 por ciento de esas agresiones están involucrados servidores públicos por acción u omisión.

Es imperativo que la nueva Fiscalía General, misma que gozará de la autonomía deseada, cuente con una especializada para la atención de delitos cometidos contra la Libertad de Expresión que atraiga los casos de agresiones y homicidios a periodistas.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

...

Artículo 102.

A.

...

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley. Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las **fiscalías especializadas en materia de delitos electorales; de combate a la corrupción; y para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión**, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados 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.

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de septiembre de 2017.

Diputada Brenda Velázquez Valdez (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR ORTEGA ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El 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.

Esa 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 a fin 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 planteado 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 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 forman 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 2014 representa sin duda 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 las Cámaras 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 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 instaurado 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 una reforma del artículo 116 constitucional, 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 tanto, esperamos que pueda ser aprobada en el corto plazo.

Enseguida 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. 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 	<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. 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

<p>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>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 instauren.</p> <p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los</p>	<p>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>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 instauren.</p> <p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>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 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</p>	<p>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 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</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>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 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>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 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>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.	IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.
<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 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</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 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</p>

<p>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</p>	<p>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</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>artículo 60. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma 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 60. de esta Constitución, en los términos establecidos por la misma 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.</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.</p>

<p>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>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</p>	<p>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</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>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; 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>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; 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 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 60. 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>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 las Cámaras del Congreso. 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 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 60. 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 expuesto y 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, el suscrito, 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 **reforman** 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. y 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. a 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. a 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 las Cámaras del Congreso.**

...

XVIII. a XX. ...

Segundo. Se reforma 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 político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

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

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 19 de septiembre de 2017.

Diputado Omar Ortega Álvarez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN FRANCISCO DE ASÍS BASAVE BENÍTEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Exposición de Motivos

El congreso de la Unión no está funcionando bien. No se trata solo de una deficiencia cuantitativa -el rezago en la dictaminación de iniciativas y de aprobación de dictámenes en el Pleno- sino también de una tara cualitativa. México padece de un vicio legislativo que viene de lejos -fijar la norma demasiado lejos de la realidad- y eso ha generado incentivos perversos para la corrupción.

Desafortunadamente no hay manera fácil de contrarrestarlo con una reforma a los procedimientos parlamentarios. Lo que si puede y debe hacerse es resolver el problema del tiempo y el esfuerzo que los legisladores dedican al trabajo parlamentario. Nuestro congreso otorga una mayor importancia a las acciones de las sesiones plenarias que otros parlamentos, y por ello es imperativo extender los periodos ordinarios y, en general, el tiempo que se dedica a desahogar la agenda de dictámenes y puntos de acuerdo, así como al debate de la agenda política. Pero también es importante ampliar la labor de las comisiones. En ambos casos se requiere endurecer las sanciones por ausentismo y proveer así los alicientes para combatir la negligencia y fomentar la responsabilidad. Un congreso más activo con regulaciones más demandantes sentará las bases para mantener la constitución, las leyes y los reglamentos actualizados y, con la influencia de buenos especialistas, quizá pueda enmendarse el rumbo y hacer normas más capaces de encausar para el bien el comportamiento individual y social en México. Por lo demás, todo esto contribuirá a cerrar la brecha entre la sociedad política y la sociedad civil, contrarrestando en alguna medida, el desprestigio de diputados y senadores.

Antecedentes

La actual duración de los periodos de sesiones ha sido producto de la transformación, no solo jurídica sino también política de nuestro país. Su mayor o menor extensión se debe, en gran medida, a los requerimientos y exigencias que se han generado en el curso de la configuración de la nación mexicana. Dentro de los antecedentes nacionales podemos contar los siguientes:

- I. Constitución de 1824, artículos 67, 69 y 71.
- II. Constitución de 1857, en su artículo 62.
- III. El texto original de los artículos 65 y 66 de la CPEUM de 1917.
- IV. Las diversas modificaciones a los artículos 65 y 66 de la CPEUM:

- A. DOF 6/12/1977, reforma al artículo 65.
- B. DOF 7/4/1986 reforma a los artículo 65 y 66.
- C. DOF 3/9/1993 reforma a los artículos 65 y 66.
- D. DOF 2/8/2004 reforma al artículo 65.
- E. DOF 10/2/2014 reforma al artículo 65.

I. Constitución de 1824

La constitución de 1824, desde su conformación, le otorgó un papel preponderante a la función legislativa, al grado de encargarse de la elección del Presidente de la República. Sin embargo, se estableció que el periodo de sesiones habría de durar como máximo cinco meses, tiempo, en apariencia menor al actual; sin embargo, de acuerdo a las disposiciones del artículo 69 del mismo ordenamiento el trabajo era diario, por lo cual durante todo el año la Cámara sesionaba aproximadamente 100 días en tanto que en la actualidad se sesiona, tomando en consideración los dos periodos existentes, un aproximado de 58 días y, excepcionalmente, 68 días (en los años en que se tome Protesta como Presidente de la República).

II. Constitución de 1857

A pesar de que en el texto constitucional se le daba un papel preponderante a la función legislativa, como consecuencia de la situación política y social que vivía nuestro país se realizaron modificaciones, y no precisamente por el procedimiento legal acostumbrado, con la intención de que el ejecutivo pudiera concentrar mayor poder para controlar un país que se hundía en el caos producido por la crisis política y social de ese momento.

Este clima político provocó la disminución en el tiempo que iban a durar los trabajos del Congreso. El artículo 62 establecía la existencia de dos periodos de sesiones, el primero de ellos comenzaba el 16 de septiembre y culminaba el 15 de diciembre, en tanto que el segundo tenía como fecha de inicio el 1º de abril para finalizar el último día del mes de mayo; el mencionado artículo hacía énfasis en que éste último periodo era improrrogable.

III. Texto de los artículos 65 y 66 de la CPEUM de 1917

La constitución de 1917 fue producto de un reacomodo no solo político sino también social y, en gran medida, identitario. El estallido de la Revolución de 1910, por un lado, marcó un punto de quiebre para la transformación del régimen político, en tanto que por el otro, presentó la oportunidad de fundar la identidad del mexicano en el mestizaje para la reivindicación de la raíz indígena. El proceso constituyente buscó dar respuesta a las vicisitudes y avatares políticas que enfrentaba el país en ese momento histórico, pero esas circunstancias de la nación mexicana se han transformado profundamente. La constitución

vigente se encuentra rebasada en muchos aspectos, incluyendo el desarrollo y duración de los periodos legislativos.

La Constitución de 1917, en su texto original, estableció que el Congreso se reuniría el 1º de septiembre para celebrar sesiones ordinarias y dicho periodo, si bien debería durar lo necesario para el desahogo de los asuntos parlamentarios, no podría extenderse más allá del 31 de diciembre del mismo año y conforme a los supuestos de los artículos 65 y 66 del texto constitucional de 1917. En este texto constitucional podemos apreciar la cristalización de un Estado en el que el congreso gira en torno a la figura presidencial; tanto sus funciones como los periodos de trabajo del Congreso se establecieron con arreglo a ese criterio.

IV. Modificaciones a los artículos 65 y 66

De las cinco y dos reformas, que respectivamente han sufrido los artículos 65 y 66, sólo cuatro del primer artículo conciernen al tema en cuestión y del segundo las dos son de trascendencia para el estudio realizado.

La primera de ellas fue la del 7 de abril de 1986, en ella se estableció un segundo periodo de sesiones, con la intención de permitir un mejor desahogo de los asuntos parlamentarios. El primero de estos periodos iniciaba el 1º de noviembre y culminaba el 31 de diciembre, en tanto que el segundo comenzaba el 15 de abril, para culminar el 15 de julio. La suma de los dos periodos de sesiones da un total de seis meses de trabajos parlamentarios.

Por su parte la reforma del 3 de septiembre de 1993 configuró una nueva estructura en cuanto a la duración de los periodos de sesiones. Así, el Congreso funcionaba un total de cinco meses, divididos en dos periodos de sesiones, el primero de ellos tenía inicio el día 1º de septiembre y finalizaba el 15 de diciembre, con excepción de los años en que el presidente de la República tomase protesta, en cuyo caso se extendería hasta el 31 del mismo mes, el segundo periodo de sesiones comenzaba el día 15 de marzo para culminar el 30 de abril.

Finalmente, la reforma que conformó la duración actual de los dos periodos de sesiones fue la reforma realizada el 2 de agosto de 2004, en ella se amplió la duración del segundo periodo de sesiones, el cual tendría inicio el 1º de febrero y culminaría el 30 de abril.

Es pertinente, por otro lado, señalar cual es el común denominador, en caso de haberlo, en la duración de los trabajos legislativos en otros parlamentos del mundo. Así se presenta un pequeño esquema de la forma en la que se estructura la duración de las sesiones ordinarias celebradas en diferentes parlamentos del mundo.¹

Cuadro Comparativo Duración de los Trabajos Parlamentarios	Reino Unido	La duración del trabajo de cada una de las Cámaras es independiente, ya que los trabajos de la Cámara Baja duran 160 días, en tanto que los de la Cámara Alta poseen una duración de 150 días. Se reúnen de lunes a jueves en un horario de 2:30 a 22:30 hrs, en tanto que los viernes sesionan por la mañana.
	Italia	El trabajo parlamentario tiene una duración de ocho a nueve meses, y la duración de las sesiones se determina conforme se va desarrollando cada reunión del parlamento.
	Alemania	Poseen un calendario flexible, el cual se estructura para permitir, los dos primeros días de cada semana, reuniones técnicas y preparatorias que permitan el desarrollo de los trabajos tanto en el pleno como en comisiones. Las sesiones de pleno duran, aproximadamente, entre 4 y 7 horas
	Francia	Los trabajos legislativos se desarrollan de Octubre a Junio del otro año, con lo cual poseen una duración de 9 meses. En el transcurso de este tiempo se desahogan los asuntos parlamentarios bajo el esquema siguiente: a) especificación de reuniones con el gobierno (semana gubernamental); b) semana de la asamblea nacional; c) día de los grupos de oposición y minorías; d) periodo de estudio de la ley fiscalización y presupuesto.
	España	Las labores del congreso se dividen en dos periodos de sesiones, el primero de ellos va de septiembre a diciembre; en tanto que el segundo comienza en febrero y concluye en junio, lo cual nos da un un aproximado de 32 sesiones de pleno por periodo, <i>i.e.</i> , 64 sesiones por año

Por todo lo anterior, considero necesario ampliar la duración de los periodos de sesiones. En tal sentido, la modificación a los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos busca aumentar la duración del trabajo parlamentario, pasando de seis a nueve meses, por lo cual el primer periodo de sesiones iniciará el 15 de agosto, para culminar el 15 de diciembre, con la salvedad que ya se contempla en la Constitución respecto de los años en que toma protesta el Presidente de la República; en tanto que el segundo periodo de sesiones iniciaría el 15 de enero y culminaría el 30 de mayo. Aunado a ello, y para contribuir con el mejor funcionamiento del trabajo legislativo se plantea adelantar la fecha de entrega de la propuesta de Ley de Ingresos así como del Presupuesto de Egresos de la Federación, con la intención de tener mayor tiempo para el análisis y discusión de ambos proyectos.

A continuación las propuestas de modificación:

Texto actual del artículo	Propuesta de modificación
<p>Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del <i>15 de agosto</i> de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias; excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del <i>15 de enero</i> para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de <i>mayo</i> del mismo año.</p>
<p>Artículo 74. ...</p> <p>I. - III. ...</p> <p>IV. 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>Artículo 74. ...</p> <p>I. - III. ...</p> <p>IV. 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 23 del mes de <i>agosto</i>, salvo cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso la fecha de entrega deberá ser el 8 de agosto 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>

El suscrito, diputado Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, 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, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 65, 66 y 74, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se modifican los artículos 65, 66 y 74, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 15 de *agosto* de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 15 de enero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de *mayo* del mismo año.

...

Artículo 74. ...

I. - III. ...

IV. 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 23 del mes de *agosto*, salvo cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso la fecha de entrega deberá ser el 8 de agosto 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....

...

...

V. - IX. ...

Transitorios

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

Nota

1 Datos obtenidos de:

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-12-Jun-2000.pdf> página 20 del documento, así como de los sitios web oficiales de los diferentes parlamentos:

<http://www.parliament.uk>

<http://www.camera.it/leg17/1>

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

<http://www.assemblee-nationale.fr/index.asp>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de septiembre del 2017.

Diputado Agustín Francisco Basave Benítez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN FRANCISCO DE ASÍS BASAVE BENÍTEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Exposición de Motivos

El congreso de la Unión no está funcionando bien. No se trata solo de una deficiencia cuantitativa -el rezago en la dictaminación de iniciativas y de aprobación de dictámenes en el Pleno- sino también de una tara cualitativa. México padece de un vicio legislativo que viene de lejos -fijar la norma demasiado lejos de la realidad- y eso ha generado incentivos perversos para la corrupción.

Desafortunadamente no hay manera fácil de contrarrestarlo con una reforma a los procedimientos parlamentarios. Lo que si puede y debe hacerse es resolver el problema del tiempo y el esfuerzo que los legisladores dedican al trabajo parlamentario. Nuestro congreso otorga una mayor importancia a las acciones de las sesiones plenarias que otros parlamentos, y por ello es imperativo extender los periodos ordinarios y, en general, el tiempo que se dedica a desahogar la agenda de dictámenes y puntos de acuerdo, así como al debate de la agenda política. Pero también es importante ampliar la labor de las comisiones. En ambos casos se requiere endurecer las sanciones por ausentismo y proveer así los alicientes para combatir la negligencia y fomentar la responsabilidad. Un congreso más activo con regulaciones más demandantes sentará las bases para mantener la constitución, las leyes y los reglamentos actualizados y, con la influencia de buenos especialistas, quizá pueda enmendarse el rumbo y hacer normas más capaces de encausar para el bien el comportamiento individual y social en México. Por lo demás, todo esto contribuirá a cerrar la brecha entre la sociedad política y la sociedad civil, contrarrestando en alguna medida, el desprestigio de diputados y senadores.

Antecedentes

La actual duración de los periodos de sesiones ha sido producto de la transformación, no solo jurídica sino también política de nuestro país. Su mayor o menor extensión se debe, en gran medida, a los requerimientos y exigencias que se han generado en el curso de la configuración de la nación mexicana. Dentro de los antecedentes nacionales podemos contar los siguientes:

- I. Constitución de 1824, artículos 67, 69 y 71.
- II. Constitución de 1857, en su artículo 62.
- III. El texto original de los artículos 65 y 66 de la CPEUM de 1917.
- IV. Las diversas modificaciones a los artículos 65 y 66 de la CPEUM:

- A. DOF 6/12/1977, reforma al artículo 65.
- B. DOF 7/4/1986 reforma a los artículo 65 y 66.
- C. DOF 3/9/1993 reforma a los artículos 65 y 66.
- D. DOF 2/8/2004 reforma al artículo 65.
- E. DOF 10/2/2014 reforma al artículo 65.

I. Constitución de 1824

La constitución de 1824, desde su conformación, le otorgó un papel preponderante a la función legislativa, al grado de encargarse de la elección del Presidente de la República. Sin embargo, se estableció que el periodo de sesiones habría de durar como máximo cinco meses, tiempo, en apariencia menor al actual; sin embargo, de acuerdo a las disposiciones del artículo 69 del mismo ordenamiento el trabajo era diario, por lo cual durante todo el año la Cámara sesionaba aproximadamente 100 días en tanto que en la actualidad se sesiona, tomando en consideración los dos periodos existentes, un aproximado de 58 días y, excepcionalmente, 68 días (en los años en que se tome Protesta como Presidente de la República).

II. Constitución de 1857

A pesar de que en el texto constitucional se le daba un papel preponderante a la función legislativa, como consecuencia de la situación política y social que vivía nuestro país se realizaron modificaciones, y no precisamente por el procedimiento legal acostumbrado, con la intención de que el ejecutivo pudiera concentrar mayor poder para controlar un país que se hundía en el caos producido por la crisis política y social de ese momento.

Este clima político provocó la disminución en el tiempo que iban a durar los trabajos del Congreso. El artículo 62 establecía la existencia de dos periodos de sesiones, el primero de ellos comenzaba el 16 de septiembre y culminaba el 15 de diciembre, en tanto que el segundo tenía como fecha de inicio el 1º de abril para finalizar el último día del mes de mayo; el mencionado artículo hacía énfasis en que éste último periodo era improrrogable.

III. Texto de los artículos 65 y 66 de la CPEUM de 1917

La constitución de 1917 fue producto de un reacomodo no solo político sino también social y, en gran medida, identitario. El estallido de la Revolución de 1910, por un lado, marcó un punto de quiebre para la transformación del régimen político, en tanto que por el otro, presentó la oportunidad de fundar la identidad del mexicano en el mestizaje para la reivindicación de la raíz indígena. El proceso constituyente buscó dar respuesta a las vicisitudes y avatares políticas que enfrentaba el país en ese momento histórico, pero esas circunstancias de la nación mexicana se han transformado profundamente. La constitución

vigente se encuentra rebasada en muchos aspectos, incluyendo el desarrollo y duración de los periodos legislativos.

La Constitución de 1917, en su texto original, estableció que el Congreso se reuniría el 1º de septiembre para celebrar sesiones ordinarias y dicho periodo, si bien debería durar lo necesario para el desahogo de los asuntos parlamentarios, no podría extenderse más allá del 31 de diciembre del mismo año y conforme a los supuestos de los artículos 65 y 66 del texto constitucional de 1917. En este texto constitucional podemos apreciar la cristalización de un Estado en el que el congreso gira en torno a la figura presidencial; tanto sus funciones como los periodos de trabajo del Congreso se establecieron con arreglo a ese criterio.

IV. Modificaciones a los artículos 65 y 66

De las cinco y dos reformas, que respectivamente han sufrido los artículos 65 y 66, sólo cuatro del primer artículo conciernen al tema en cuestión y del segundo las dos son de trascendencia para el estudio realizado.

La primera de ellas fue la del 7 de abril de 1986, en ella se estableció un segundo periodo de sesiones, con la intención de permitir un mejor desahogo de los asuntos parlamentarios. El primero de estos periodos iniciaba el 1º de noviembre y culminaba el 31 de diciembre, en tanto que el segundo comenzaba el 15 de abril, para culminar el 15 de julio. La suma de los dos periodos de sesiones da un total de seis meses de trabajos parlamentarios.

Por su parte la reforma del 3 de septiembre de 1993 configuró una nueva estructura en cuanto a la duración de los periodos de sesiones. Así, el Congreso funcionaba un total de cinco meses, divididos en dos periodos de sesiones, el primero de ellos tenía inicio el día 1º de septiembre y finalizaba el 15 de diciembre, con excepción de los años en que el presidente de la República tomase protesta, en cuyo caso se extendería hasta el 31 del mismo mes, el segundo periodo de sesiones comenzaba el día 15 de marzo para culminar el 30 de abril.

Finalmente, la reforma que conformó la duración actual de los dos periodos de sesiones fue la reforma realizada el 2 de agosto de 2004, en ella se amplió la duración del segundo periodo de sesiones, el cual tendría inicio el 1º de febrero y culminaría el 30 de abril.

Es pertinente, por otro lado, señalar cual es el común denominador, en caso de haberlo, en la duración de los trabajos legislativos en otros parlamentos del mundo. Así se presenta un pequeño esquema de la forma en la que se estructura la duración de las sesiones ordinarias celebradas en diferentes parlamentos del mundo.¹

Cuadro Comparativo Duración de los Trabajos Parlamentarios	
Reino Unido	La duración del trabajo de cada una de las Cámaras es independiente, ya que los trabajos de la Cámara Baja duran 160 días, en tanto que los de la Cámara Alta poseen una duración de 150 días. Se reúnen de lunes a jueves en un horario de 2:30 a 22:30 hrs, en tanto que los viernes sesionan por la mañana.
Italia	El trabajo parlamentario tiene una duración de ocho a nueve meses, y la duración de las sesiones se determina conforme se va desarrollando cada reunión del parlamento.
Alemania	Poseen un calendario flexible, el cual se estructura para permitir, los dos primeros días de cada semana, reuniones técnicas y preparatorias que permitan el desarrollo de los trabajos tanto en el pleno como en comisiones. Las sesiones de pleno duran, aproximadamente, entre 4 y 7 horas
Francia	Los trabajos legislativos se desarrollan de Octubre a Junio del otro año, con lo cual poseen una duración de 9 meses. En el transcurso de este tiempo se desahogan los asuntos parlamentarios bajo el esquema siguiente: a) especificación de reuniones con el gobierno (semana gubernamental); b) semana de la asamblea nacional; c) día de los grupos de oposición y minorías; d) periodo de estudio de la ley fiscalización y presupuesto.
España	Las labores del congreso se dividen en dos periodos de sesiones, el primero de ellos va de septiembre a diciembre; en tanto que el segundo comienza en febrero y concluye en junio, lo cual nos da un un aproximado de 32 sesiones de pleno por periodo, <i>i.e.</i> , 64 sesiones por año

Por todo lo anterior, considero necesario ampliar la duración de los periodos de sesiones. En tal sentido, la modificación a los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos busca aumentar la duración del trabajo parlamentario, pasando de seis a nueve meses, por lo cual el primer periodo de sesiones iniciará el 15 de agosto, para culminar el 15 de diciembre, con la salvedad que ya se contempla en la Constitución respecto de los años en que toma protesta el Presidente de la República; en tanto que el segundo periodo de sesiones iniciaría el 15 de enero y culminaría el 30 de mayo. Aunado a ello, y para contribuir con el mejor funcionamiento del trabajo legislativo se plantea adelantar la fecha de entrega de la propuesta de Ley de Ingresos así como del Presupuesto de Egresos de la Federación, con la intención de tener mayor tiempo para el análisis y discusión de ambos proyectos.

A continuación las propuestas de modificación:

Texto actual del artículo	Propuesta de modificación
<p>Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 15 de agosto de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias; excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 15 de enero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de mayo del mismo año.</p>
<p>Artículo 74. ...</p> <p>I. - III. ...</p> <p>IV. 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>Artículo 74. ...</p> <p>I. - III. ...</p> <p>IV. 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 23 del mes de agosto, salvo cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso la fecha de entrega deberá ser el 8 de agosto 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>

El suscrito, diputado Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, 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, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 65, 66 y 74, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se modifican los artículos 65, 66 y 74, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 15 de *agosto* de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 15 de enero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de *mayo* del mismo año.

...

Artículo 74. ...

I. - III. ...

IV. 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 23 del mes de *agosto*, salvo cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso la fecha de entrega deberá ser el 8 de agosto 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....

...

...

V. - IX. ...

Transitorios

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

Nota

1 Datos obtenidos de:

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-12-Jun-2000.pdf> página 20 del documento, así como de los sitios web oficiales de los diferentes parlamentos:

<http://www.parliament.uk>

<http://www.camera.it/leg17/1>

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>

<http://www.assemblee-nationale.fr/index.asp>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de septiembre del 2017.

Diputado Agustín Francisco Basave Benítez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR MANUEL SILVA TEJEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Víctor Manuel Silva Tejeda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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, por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes, fundamento y facultades de las comisiones investigadoras del Poder Legislativo en México

De acuerdo a la doctora Cecilia Mora Donnatto, los antecedentes concretos de las Comisiones de Investigación,¹ generalmente encontraron fundamento en un tipo singular de comisiones, denominadas especiales.

Los primeros antecedentes de las comisiones parlamentarias en México, se remontan a la Constitución de la monarquía española de 1812. Posteriormente, con base en la Proclama de la Independencia de América (Plan de Iguala), se expidió el Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, que aunque técnicamente no era una Asamblea Legislativa sino un comité que existiría en tanto se constituían las Cortes, estableció que, “para facilitar el curso y despacho de los asuntos que llaman imperiosamente la atención de la Junta, se nombrarán comisiones permanentes que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución”. Incluso, dicho reglamento señalaba la existencia de cinco comisiones permanentes (Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios, Eclesiásticos, de Hacienda y Guerra). Además, reguló la posibilidad de integrar comisiones especiales y de carácter transitorio.

Otro antecedente sobre la regulación de las comisiones parlamentarias, una vez consumada la independencia, lo encontramos en el Reglamento del Soberano Congreso Constituyente de 1823. La creación de estos órganos parlamentarios obedeció, como la mayor parte de los casos, a la necesidad de agilizar los trabajos del Congreso que, elaboraría la primera Constitución del México independiente que las clasificó en permanentes y especiales (artículo 69).

Dicho Congreso Constituyente tuvo facultades, de acuerdo con el artículo 34 de la Constitución de 1824, para expedir el Reglamento Interno del Congreso General, que se constituyó ese mismo año. Cabe precisar que esta es la primera regulación para el

funcionamiento y organización interior del órgano legislativo, de ahí que, ha sido la referencia para las subsecuentes regulaciones legislativas.

El citado Reglamento de 1824, reguló las Comisiones que examinaban la legitimidad de los presuntos legisladores; una Gran Comisión para cada una de las Cámaras, compuesta por el Diputado o Senador de cada territorio o estado; así como Comisiones permanentes y especiales. Contenía, también, algunas reglas elementales sobre su integración y funcionamiento.

Esta regulación de manera muy similar, y con algunos matices menores, fue la que contemplaron los siguientes reglamentos del Congreso de 1897, el del Congreso Constituyente de 1917, hasta llegar al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934, y el cual, estuvo vigente hasta el año 2010, en que se expidieron los Reglamentos para cada una de las Cámaras, y que actualmente, continúa en vigor para la Comisión Permanente.

Queda claro que, en virtud de que el Reglamento del Congreso de 1934, contenía una autorización general que permite la creación de Comisiones Especiales a propuesta de un Diputado o de la Gran Comisión, a las que se podían dar funciones investigadoras (artículos 71, 78, 79, 80 y 90), el legislador permanente consideró no sólo necesario precisar dicha facultad de las Cámaras, sino elevar esta figura a rango constitucional y consagrar un derecho en favor de los legisladores, al dotarlas de facultades especiales que las distinguieran del resto de las Comisiones.

Por ello, la facultad de crear comisiones de investigación, se introdujo en 1977, en el Artículo 93 mediante reforma constitucional que adicionó el párrafo tercero que, establece:

“Las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos órganos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”.

Los objetivos principales que perseguía dicha adición, se expresan en la exposición de motivos de la Iniciativa presidencial, a saber: Se consideraba era necesarias las Comisiones Investigadoras, debido a que habían multiplicado el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, por lo que era necesario encontrar fórmulas que permitieran vigilar mejor las actividades de esos organismos. Asimismo, se hacía imperante que, el Congreso coadyuvara en forma efectiva en las labores de supervisión y control del Poder Ejecutivo, respecto a esas instituciones. Facultad que debería encuadrar en el marco del principio de división y equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Así, en la actualidad, el Sistema de Información Legislativa (SIL), define a las Comisiones de Investigación como, el “Grupo de trabajo creado ex profeso para llevar a cabo indagaciones de interés público y recabar información para que las cámaras puedan cumplir adecuadamente las funciones de control parlamentario que la Constitución les encomienda

respecto a la gestión de algunas áreas del Ejecutivo federal. Estas comisiones son de carácter especial y transitorio en virtud de que una vez que cumplen con su objetivo se disuelven.

También se refiere al grupo de legisladores que, autorizados por su Cámara, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del Ejecutivo han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea por incumplimiento o en exceso o por violación o infracción a las leyes que regulan su competencia y autoridad; o si cumplen o no sus programas y actividades dentro de la normatividad aprobada por el Poder Legislativo. [...]"

Finalmente, es de señalar que el artículo 41 de la Ley Orgánica del Congreso, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, establece que, "las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional".

Queda clara la importancia de las Comisiones de Investigación, establecidas en la Ley Fundamental, particularmente en el ámbito del control parlamentario. De ahí, la necesidad de realizar las adecuaciones necesarias a la luz de la reciente reforma en materia energética, de la cual, haremos una breve recapitulación en el apartado siguiente.

Pemex Y CFE (Empresas Paraestatales Vs . Empresas Productivas del Estado)

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), coloquialmente conocida como la Reforma Energética.

Los principales objetivos de dicha reforma fueron:²

- Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
- Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad como Empresas Productivas del Estado 100% mexicanas.
- Reducir la exposición del país a los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas.
- Permitir que la Nación ejerza, de manera exclusiva, la planeación y control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz.
- Atraer mayor inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.
- Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.

- Garantizar estándares internacionales de eficiencia, calidad y confiabilidad de suministro, transparencia y rendición de cuentas.
- Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.
- Fortalecer la administración de los ingresos petroleros e impulsar el ahorro de largo plazo en beneficio de las generaciones futuras.
- Impulsar el desarrollo con responsabilidad social y proteger al medio ambiente.

La reforma constitucional en comento, estableció que tratándose de las actividades en materia de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, la ley secundaria mandataria las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como su régimen de remuneraciones, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad y transparencia con base en las mejores prácticas, y determinaría las demás actividades que podrán realizar.

Bajo el anterior orden de ideas, estipuló en cuanto a los minerales radioactivos que, no se otorgarán concesiones y que corresponderá 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 mayor abundamiento, es de señalar que la citada reforma, estableció que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza sobre la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de electricidad.³

Así, como consecuencia de la reforma constitucional en comento, por mandato de ley, el 20 de diciembre de 2015 Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) fueron dotados de mayor autonomía y de un nuevo carácter como Empresas Productivas del Estado, 100% públicas y 100% mexicanas.

Cabe recordar que, estas empresas productivas, tienen como dueño al Estado y participan en el mercado como el resto de las empresas privadas, ya que su objetivo es generar valor económico. Las ganancias que se obtienen de sus actividades se entregan al Estado Mexicano y sirven para re-invertir en la propia empresa.⁴

Pemex y CFE son empresas productivas del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que gozan de autonomía técnica, operativa y de gestión.

Como lo señala la Ley de Petróleos Mexicanos,⁵ la empresa tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto,

generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario, así como actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental, y procurar el mejoramiento de la productividad para maximizar la renta petrolera del Estado y contribuir con ello al desarrollo nacional. Tiene por objeto, llevar a cabo en términos de la legislación aplicable, la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización.

Por su parte, la Ley de la Comisión Federal de Electricidad⁶ establece que, la CFE tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario. Tiene por objeto, prestar en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano.

La apertura de Pemex y la CFE, necesariamente requería de órganos reguladores profesionales, eficientes y confiables, para regular de forma transparente e imparcial las actividades de la industria energética y de hidrocarburos, a fin de generar certidumbre que aliente la inversión productiva, fomente una sana competencia y propicie una adecuada cobertura. De ahí que, se establece la creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

Dichos órganos reguladores son producto también de la Reforma Energética de 2013, concretada en sus aspectos secundarios y reglamentarios en 2014, su autonomía es otorgada por la Constitución y forman parte de la Administración Pública Centralizada.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH),⁷ es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica, autonomía técnica y autosuficiencia presupuestaria, su máxima autoridad es el Órgano de Gobierno, el cual está integrado por 7 Comisionados, los cuales son propuestos, a través de ternas por el Presidente de la República y designados por la Cámara de Senadores.

La CNH debe sus funciones en estricto apego a los principios de máxima transparencia y rendición de cuentas. Estos principios, establecidos en la Constitución, en la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, y en su normatividad interna, marcan un nuevo referente en el plano nacional e internacional. Entre las facultades más importantes, la CNH tiene la responsabilidad de llevar a cabo las licitaciones para adjudicar contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.

Por su parte, la Comisión Reguladora de Energía (CRE),⁸ es la dependencia a través de la cual el Ejecutivo Federal, ejerce sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos. Su fin es promover el desarrollo eficiente del sector energético, a través de la promoción de la competencia, la protección de los intereses de los usuarios, la adecuada cobertura nacional, así como la atención oportuna que asegure la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios. Está conformada por un Órgano de Gobierno integrado por siete Comisionados, incluido su Presidente y una Secretaría Ejecutiva.

La CRE es el Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética promotor del desarrollo eficiente del sector y del suministro confiable de hidrocarburos y electricidad.

Hasta aquí, un breve recuento de la reforma energética, que dio origen a un nuevo arreglo institucional que implicó el fortalecimiento de los Órganos Reguladores de Energía y transformó las empresas estatales de hidrocarburos y electricidad, hoy denominadas Empresas Productivas del Estado. Instituciones que por su naturaleza, alcances, atribuciones y responsabilidades son el eje central de la presente Iniciativa, la cual tiene por objeto, agregar a dichas empresas y órganos al artículo 93, a efecto de que las Cámaras del Congreso, integren comisiones para investigar su funcionamiento.

Lo anterior, preserva el espíritu original del precepto señalado, así como del constituyente originario, al tiempo que actualiza la Norma Fundamental, a la luz de su propio mandato, atendiendo a la nueva realidad en la materia, dando con ello, plena vigencia al principio de división de poderes, el cual, es uno de los pilares fundamentales sobre los cuales descansa la estructura del Estado Mexicano.

El longevo principio antes señalado, fue formulado por Montesquieu, recogido en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, así como en el artículo 49 de nuestra Constitución en 1917, en aras de evitar la concentración del poder en una sola persona o en un sólo órgano y garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, sobre la base de los pesos y contrapesos que deben existir entre los Poderes del Estado.

Ahora bien, dentro del espectro en que se desarrollan las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sobresale la función de control parlamentario, la cual, en los Congresos modernos, ha cobrado especial importancia.

En suma, el control legislativo o parlamentario, se lleva a cabo a través de diversos mecanismos, uno de estos son las Comisiones Investigadoras. Se trata, coincidiendo con Francisco Llorente, de un control cuya efectividad descansa más que en sanciones inmediatas o presentes, en la esperanza de sanciones mediatas y futuras que el ejercicio del control podría desencadenar.

Bajo esta tesitura, mecanismos de control fortalecidos y ajustados a las nuevas circunstancias, son imperantes, la debilidad legislativa produce, inevitablemente, una debilidad del control del poder. De ahí que Kelsen afirmara que, de la suerte del parlamento depende, la suerte de la democracia.

El Estado constitucional democrático es, o debe ser, por principio, un sistema de equilibrios, de poder limitado y de poder controlado. No sólo de poder jurídicamente controlado, sino también políticamente controlado, de tal modo que no bastan los controles judiciales para que el equilibrio de Poderes pueda ser una realidad. Sin control judicial del poder no hay Estado de derecho, pero sin el control político del poder no hay Estado democrático.

El Congreso no puede y no debe suplantar al gobierno intentando “gobernar” como tampoco puede abdicar a lo que le es propio y genuino: “controlar”.

Así, los Parlamentos o Congresos de diversos países del mundo, disponen de diferentes instrumentos para realizar su función de control. Uno de estos instrumentos, son las Comisiones Investigadoras, las cuales han merecido una especial atención en la doctrina parlamentaria extranjera, principalmente en la alemana, francesa, italiana, norteamericana y española, desde hace ya varios años.

En este sentido, resulta importante adecuar el artículo 93 constitucional, a la nueva realidad jurídica, derivada de la reforma energética, lo cual, ya ha sido expuesta línea atrás, así como a la reforma constitucional, denominada “anticorrupción”, publicada en el DOF, el 27 de mayo de 2015, y sus leyes secundarias publicadas el 18 de julio de 2016, las cuales, dan vida al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

El SNA tiene por objeto, establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

En este sentido, en nuestros días, pareciera que además de hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal el resultado de las investigaciones de las Comisiones que nos ocupan, en tanto titular de la Administración Pública, es también pertinente, darle vista al Sistema Nacional Anticorrupción.

La realidad actual, el andamiaje jurídico, el entramado constitucional y la distribución del Poder legal, no son iguales a otrora. Es evidente que la disposición constitucional de 1977, cuarenta años después, debe ser actualizada al amparo de los avances constitucionales y jurídicos que México ha tenido.

Es de hacer notar que, el párrafo segundo del artículo 93 constitucional que nos ocupa, se ha mantenido intacto desde su entrada en vigor, no así el resto de los párrafos del mismo artículo, lo cual, sin lugar a dudas no sólo genera un vacío normativo, sino que debilita al Congreso, en tanto que las Comisiones Investigadoras son, aunque de carácter transitorio, órganos de fundamental importancia para el cumplimiento de sus atribuciones.

En tal virtud, se propone adicionar el tercer párrafo del artículo 93 de la Ley Suprema, para facultar a las Comisiones Investigadoras que conformen las Cámaras del Congreso, para investigar además de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, a las empresas productivas del Estado y a los Órganos Reguladores de Energía, a estos últimos, atendiendo a su naturaleza jurídica, objeto y facultades. Así como para establecer que, los resultados de dichas investigaciones se deberán hacer también del conocimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por lo antes expuesto, se somete a consideración de este honorable pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 93. ...

...

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, **empresas productivas del estado y los órganos reguladores coordinados en materia energética establecidos en el artículo 28 de esta Constitución.** Las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal y del **Sistema Nacional Anticorrupción.**

...

...

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-ISS-11-03.pdf>

2 http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf

3 <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=45203>

4 <http://www.cfe.gob.mx/transparencia/Sabiasque/Documents/cfeempresaproductivadelestado.pdf>

5 Ley de Petróleos Mexicanos.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf

6 Ley de la Comisión Federal de Electricidad.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf

7 <https://www.gob.mx/cnh/que-hacemos>

8 <https://www.gob.mx/cre/articulos/marco-juridico-aplicable-para-la-comision-reguladora-de-energia>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de septiembre de 2017.

Diputado Víctor Manuel Silva Tejeda (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSALINDA MUÑOZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, Rosalinda Muñoz Sánchez, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional e integrante de la LXIII Legislatura, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente Iniciativa por la que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

“Que la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua.”¹

La frase anterior podemos encontrarla en el Preámbulo de la Constitución de la Unesco y claramente expresa un reconocimiento integral de los derechos culturales.

Por derechos culturales podemos identificar los siguientes:

- Acceso y participación en cultura y las artes
- Defensa en la diversidad cultural
- Acceso y disfrute a los bienes culturales
- Derecho al goce del Patrimonio Cultural
- Derecho a la protección y conservación del Patrimonio Cultural

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) ha reafirmado en distintas ocasiones la importancia de la materia para el desarrollo social, económico y cultural, y, mediante la Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural, ha regulado la protección, preservación y promoción de los derechos culturales en el mundo conforme los siguientes principios:

“Artículo 1. La diversidad cultural, patrimonio común de la humanidad

La cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio. Esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan a los

grupos y las sociedades que componen la humanidad. Fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad cultural es tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos. En este sentido, constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Artículo 2. De la diversidad cultural al pluralismo cultural

En nuestras sociedades cada vez más diversificadas, resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plural, variado y dinámico. Las políticas que favorecen la integración y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz. Definido de esta manera, el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio para los intercambios culturales y el desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública.

Artículo 3. La diversidad cultural, factor de desarrollo

La diversidad cultural amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos; es una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria.

Artículo 4. Los derechos humanos, garantes de la diversidad cultural

La defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana. Ella supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos indígenas. Nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance.

Artículo 5. Los derechos culturales, marco propicio para la diversidad cultural

Los derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos, que son universales, indisociables e interdependientes. El desarrollo de una diversidad creativa exige la plena realización de los derechos culturales, tal como los definen el Artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Toda persona debe tener la posibilidad de expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respeten plenamente su identidad cultural; toda persona debe tener la posibilidad de participar en la vida cultural que elija y conformarse a las prácticas de su propia cultura, dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Artículo 6. Hacia una diversidad cultural accesible a todos

Al tiempo que se garantiza la libre circulación de las ideas mediante la palabra y la imagen, hay que velar por que todas las culturas puedan expresarse y darse a conocer. La libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación, el plurilingüismo, la igualdad de acceso a las expresiones artísticas, al saber científico y tecnológico - comprendida su presentación en forma electrónica- y la posibilidad, para todas las culturas, de estar presentes en los medios de expresión y de difusión, son los garantes de la diversidad cultural.

Artículo 7. El patrimonio cultural, fuente de la creatividad

Toda creación tiene sus orígenes en las tradiciones culturales, pero se desarrolla plenamente en contacto con otras culturas. Ésta es la razón por la cual el patrimonio, en todas sus formas, debe ser preservado, realzado y transmitido a las generaciones futuras como testimonio de la experiencia y de las aspiraciones humanas, a fin de nutrir la creatividad en toda su diversidad e inspirar un verdadero diálogo entre las culturas.

Artículo 8. Los bienes y servicios culturales, mercancías distintas de las demás

Ante los cambios económicos y tecnológicos actuales, que abren vastas perspectivas para la creación y la innovación, se debe prestar particular atención a la diversidad de la oferta creativa, al justo reconocimiento de los derechos de los autores y de los artistas, así como al carácter específico de los bienes y servicios culturales que, por ser portadores de identidad, de valores y sentido, no deben ser considerados mercancías o bienes de consumo como los demás.

Artículo 9. Las políticas culturales, catalizadoras de la creatividad

Las políticas culturales, en tanto que garantizan la libre circulación de las ideas y las obras, deben crear condiciones propicias para la producción y difusión de bienes y servicios culturales diversificados, gracias a industrias culturales que dispongan de medios para desarrollarse en los planos local y mundial. Al tiempo que respeta sus obligaciones internacionales, cada Estado debe definir su política cultural y aplicarla utilizando para ello los medios de acción que juzgue más adecuados, ya se trate de modalidades prácticas de apoyo o de marcos reglamentarios apropiados.

Artículo 10. Reforzar las capacidades de creación y de difusión a escala mundial

Ante los desequilibrios que se producen actualmente en los flujos e intercambios de bienes culturales a escala mundial, es necesario reforzar la cooperación y la solidaridad internacionales para que todos los países, especialmente los países en desarrollo y los países en transición, puedan crear industrias culturales viables y competitivas en los planos nacional e internacional.

Artículo 11. Forjar relaciones de colaboración entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil.

Las fuerzas del mercado por sí solas no pueden garantizar la preservación y promoción de la diversidad cultural, clave de un desarrollo humano sostenible. Desde este punto de vista, se debe reafirmar la preeminencia de las políticas públicas, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil.”²

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce que los derechos culturales son desprendidos de la dignidad inherente a la persona humana buscando crear las condiciones necesarias que permita a cada persona gozar plenamente de ellos.

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Artículo 6

1. 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 tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

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

Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural;
- b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.³

Haciendo caso a las recomendaciones internacionales, México, ha ratificado su compromiso con la ciudadanía al aprobar el pasado 28 de abril del presente año la Ley General de Cultura y Derechos Culturales regulando el derecho a la cultura conforme a los artículos 4 y 73 de nuestra Constitución Política, sin embargo, aumenta el compromiso para impulsar una legislación integral para garantizar los resultados esperados.

Por último, la Convención de la Unesco para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, celebrada en el marco de Conferencia General de la Unesco celebrada en la ciudad de París en octubre de 2015, se establecen los principios que debe regir las políticas culturales de un país:

Artículo 2. Principios rectores

1. Principio de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales. Nadie podrá invocar las disposiciones de la presente Convención para atentar contra los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por el derecho internacional, o para limitar su ámbito de aplicación.

2. Principio de soberanía

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de adoptar medidas y políticas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios.

3. Principio de igual dignidad y respeto de todas las culturas

La protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales presuponen el reconocimiento de la igual dignidad de todas las culturas y el respeto de ellas, comprendidas las culturas de las personas pertenecientes a minorías y las de los pueblos autóctonos.

4. Principio de solidaridad y cooperación internacionales

La cooperación y la solidaridad internacionales deberán estar encaminadas a permitir a todos los países, en especial los países en desarrollo, crear y reforzar sus medios de expresión cultural, comprendidas sus industrias culturales, nacientes o establecidas, en el plano local, nacional e internacional.

5. Principio de complementariedad de los aspectos económicos y culturales del desarrollo

Habida cuenta de que la cultura es uno de los principales motores del desarrollo, los aspectos culturales de éste son tan importantes como sus aspectos económicos, respecto de los cuales los individuos y los pueblos tienen el derecho fundamental de participación y disfrute.

6. Principio de desarrollo sostenible

La diversidad cultural es una gran riqueza para las personas y las sociedades. La protección, la promoción y el mantenimiento de la diversidad cultural son una condición esencial para un desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

7. Principio de acceso equitativo

El acceso equitativo a una gama rica y diversificada de expresiones culturales procedentes de todas las partes del mundo y el acceso de las culturas a los medios de expresión y difusión son elementos importantes para valorizar la diversidad cultural y propiciar el entendimiento mutuo.

8. Principio de apertura y equilibrio

Cuando los Estados adopten medidas para respaldar la diversidad de las expresiones culturales, procurarán promover de manera adecuada una apertura a las demás culturas del mundo y velarán por que esas medidas se orienten a alcanzar los objetivos perseguidos por la presente Convención.⁴

A este respecto, podemos encontrar ejemplos a nivel iberoamericano -por ser el más próximo a nuestra realidad- que existen ejemplos constitucionales donde se especifica con mayor precisión la protección de los derechos culturales.

Por ejemplo, se transcribe el artículo 44 de la Constitución Española:

Artículo 44.

1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.⁵

Por su parte la Constitución peruana también menciona y especifica esta prerrogativa:

Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

...

8. A la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica, así como a la propiedad sobre dichas creaciones y a su producto. El Estado propicia el acceso a la cultura y fomenta su desarrollo y difusión.⁶

La Constitución colombiana, en diversos artículos, regula de manera clara la protección de los derechos culturales en dicha nación:

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y **cultural de la nación**; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación.

Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.⁷

Finalmente, la Constitución brasileña señala una disposición muy precisa en cuanto al alcance de los mencionados derechos:

Art. 215. El Estado garantizará a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, y apoyará e incentivará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales.⁸

El artículo 4 Constitucional establece que: “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.”⁹

El párrafo anterior deja un alcance de los derechos culturales muy limitado ante los compromisos asumidos por México antes citados. Los derechos culturales no son una facultad del Estado sino, una obligación ante la sociedad, reafirmando la idea de que la cultura es una creación colectiva que pertenece originariamente a la propia comunidad, quien a través de todos sus integrantes le dieron origen, sentido, trascendencia, presencia, continuidad y valor, convirtiéndola en una riqueza comunitario a la que todo individuo o comunidad tiene derecho y que el Estado debe de tutelar y garantizar su protección, conservación, enriquecimiento y defensa.

Congruente a lo expresado en el ámbito Internacional y Nacional, consideramos necesario reformar este artículo a fin de obtener un **reconocimiento integral** y expreso de los derechos culturales y de la obligatoriedad por parte del Estado de proteger, garantizar e incentivar su ejercicio tanto a nivel individual como colectivo.

Adicionalmente, la presente iniciativa tiene la intención de lograr el reconocimiento de la protección del patrimonio cultural como un derecho cultural reconocido por nuestra Carta Magna.

El patrimonio cultural mexicano es de los más ricos que existen en el mundo y un tesoro maravilloso que despierta el interés de otros países atrayendo innumerables turistas logrando una activación económica para el territorio.

Pero previo a la celebración de la Convención del Patrimonio Mundial, México ya había formado parte del primer grupo de países que se suscribieron a la Convención de la Unesco de 1954 para la “Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado” manifestando su apoyo a lo largo del tiempo para el cumplimiento de este instrumento internacional.

Cabe mencionar que en los últimos años, se reactivó el interés internacional hacia este instrumento con motivo de los conflictos de carácter nacionalistas suscitados a finales del siglo XX -particularmente en la ex Yugoslavia- en donde existieron casos de daños provocados a monumentos y ciudades históricas; y más recientemente con los ataques por parte del Estado Islámico en contra de vestigios de indudable valor cultural, como fue el caso de las ruinas de la vieja ciudad de Palmira, en Siria. En ese sentido, México participó en la reunión de expertos de La Haya, Holanda (en 1993) para revisar y agilizar los mecanismos operativos de dicha Convención.

México fue también uno de los primeros países que suscribieron la “Convención de la Unesco relativa a las Medidas para Prohibir e Impedir la Importación, Exportación y Transferencia Ilícitas de Bienes Culturales” formulada en 1970, y desde un principio,

estuvo en el Comité Intergubernamental responsable de aplicar esta Convención, principalmente por el grave saqueo arqueológico y robo de arte sacro que sufre nuestra Nación desde ese entonces e incluso, mucho más atrás en el tiempo.

Puede afirmarse, sin temor a equivocarnos, que México es uno de los países que han participado en forma más activa -y desde las primeras etapas de funcionamiento- en los distintos niveles y organismos del sistema o conjunto general de las Naciones Unidas.¹⁰

Actualmente, México es el país de todo el continente americano con más sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco y ocupa el sexto lugar a nivel internacional, con 34 inscripciones donde podemos encontrar 27 monumentos, sitios o lugares de relevancia cultural, 6 áreas de relevancia natural y 1 sitio mixto.

Los bienes y sitios de carácter cultural mexicanos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco son los siguientes:

1. Centro Histórico de México y Xochimilco, CDMX (1987)
2. Centro Histórico de Oaxaca y zona arqueológica de Monte Albán, Oaxaca (1987)
3. Centro Histórico de Puebla, Puebla (1987)
4. Ciudad prehispánica de Teotihuacán, Estado de México(1987)
5. Ciudad prehispánica y parque nacional de Palenque, Chiapas (1987)
6. Ciudad histórica de Guanajuato y minas adyacentes, Guanajuato (1988)
7. Ciudad prehispánica de Chichén Itzá, Yucatán (1988)
8. Centro Histórico de Morelia, Michoacán (1991)
9. Ciudad prehispánica de El Tajín, Veracruz (1992)
10. Centro Histórico de Zacatecas, Zacatecas (1993)
11. Pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, BCS (1993)
12. Primeros monasterios del siglo XVI en las laderas del Popocatepetl (1994)
13. Ciudad prehispánica de Uxmal, Yucatán (1996)
14. Zona de monumentos históricos de Querétaro, Querétaro(1996)
15. Hospicio Cabañas de Guadalajara, Jalisco (1997)

16. Zona arqueológica de Paquimé (Casas Grandes), Chihuahua (1998)
17. Zona de monumentos históricos de Tlacotalpan, Veracruz (1998)
18. Ciudad histórica fortificada de Campeche, Campeche (1999)
19. Zona de monumentos arqueológicos de Xochicalco, Morelos (1999)
20. Misiones franciscanas de la Sierra Gorda de Querétaro (2003)
21. Casa-Taller de Luis Barragán, CDMX (2004)
22. Paisaje de agaves y antiguas instalaciones industriales de Tequila, Jalisco (2006)
23. Campus central de la Ciudad Universitaria de la UNAM, CDMX (2007)
24. Villa protectora de San Miguel El Grande y Santuario de Jesús Nazareno de Atotonilco, Guanajuato (2008)
25. Camino Real de Tierra Adentro (2010)
26. Cuevas prehistóricas de Yagul y Mitla en los Valles Centrales de Oaxaca (2010)
27. Sistema hidráulico del acueducto del padre Tembleque, Edomex/ Hidalgo (2015)

Adicionalmente, México cuenta con un sitio mixto (es decir, un sitio que ostenta simultáneamente valores culturales y naturales) en la misma Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco y que es la vieja ciudad maya y el bosque tropical protegido de Calakmul, Campeche (inscrita en 2014).

Además, de este impresionante listado de bienes culturales con valor universal excepcional de carácter cultural, México, cuenta con aproximadamente 200 mil sitios arqueológicos, 110 mil conjuntos de valor histórico y un indeterminable número de bienes culturales muebles y bienes del patrimonio inmaterial alrededor del país.

Podemos encontrar un universo de impresionante riqueza en cuanto al patrimonio inmaterial mexicano, formado por las expresiones sociales, las tradiciones, la lengua, la gastronomía, la cosmovisión, los conocimientos científicos, la arquitectura vernácula, la música tradicional, la medicina tradicional, y un muy amplio etcétera.

Todos estos bienes culturales inmateriales y materiales son el soporte de la diversidad cultural de nuestro país que es una condición que nos distingue y privilegia en el concierto de las naciones.

Pero especialmente, estos bienes, monumentos, zonas y manifestaciones intangibles se encuentran constantemente amenazados por muchos factores involucrados con el desarrollo

urbano descontrolado, la especulación inmobiliaria, el turismo cultural invasivo, el saqueo, el mercado negro del arte, los usos inadecuados al Patrimonio Cultural, la privatización de los espacios públicos culturales, la realización de obras públicas y privadas, etc. Todas estas amenazas constituyen situaciones que privan a las personas, a las sociedades e inclusive, a la comunidad internacional de acceder a los bienes, monumentos y zonas culturales de las que fueron creadores y que ahora son beneficiarios y depositarios.

En ese sentido, a pesar de haber sido escritas en el año de 1972, siguen siendo vigentes las palabras que se contienen en el Preámbulo de la Convención de la Unesco para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, las cuales se transcriben a continuación:

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 17a reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972,

Constatando que el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles,

Considerando que el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo,

Considerando que la protección de ese patrimonio a escala nacional es en muchos casos incompleto, dada la magnitud de los medios que requiere y la insuficiencia de los recursos económicos, científicos y técnicos del país en cuyo territorio se encuentra el bien que ha de ser protegido,

Teniendo presente que la Constitución de la Unesco estipula que la Organización ayudará a la conservación, al progreso y a la difusión del saber, velando por la conservación y la protección del patrimonio universal, y recomendando a los interesados las convenciones internacionales que sean necesarias para ese objeto,

Considerando que las convenciones, recomendaciones y resoluciones internacionales existentes en favor de los bienes culturales y naturales, demuestran la importancia que tiene para todos los pueblos del mundo, la conservación de esos bienes únicos e irremplazables de cualquiera que sea el país a que pertenezcan,

Considerando que ciertos bienes del patrimonio cultural y natural presentan un interés excepcional que exige se conserven como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera,

Considerando que, ante la amplitud y la gravedad de los nuevos peligros que les amenazan, incumbe a la colectividad internacional entera participar en la protección del patrimonio

cultural y natural de valor universal excepcional prestando una asistencia colectiva que sin reemplazar la acción del Estado interesado la complete eficazmente,

Considerando que es indispensable adoptar para ello nuevas disposiciones convencionales que establezcan un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural y natural de valor excepcional organizada de una manera permanente, y según métodos científicos y modernos, ...¹¹

Por lo anterior, es importante reconocer a la protección del patrimonio cultural como un derecho cultural expresamente protegidos por nuestra Carta Magna, toda vez que la pérdida de cualquier de cualquiera de dichos bienes, inmuebles, zonas o manifestaciones intangibles representarían un daño importante para una comunidad y sus miembros, por lo que se identificación y protección desde el ámbito constitucional resulta a todas luces relevante.

Revisando de nueva el ámbito iberoamericano, nuestra Constitución refleja un atraso normativo por lo que se refiere a la incorporación del derecho a la protección del patrimonio cultural, tal y como se puede identificar con los siguientes ejemplos.

La Constitución Española reconoce este derecho en su artículo 46 que a continuación se transcribe:

Artículo 46. Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.¹²

En Perú, su texto constitucional incluye un derecho de naturaleza similar:

Artículo 21. Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado.

La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio. Fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como su restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional.¹³

La Constitución de Colombia también prevé en los artículos 8 y 72, la preservación del Patrimonio Cultural:

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Artículo 72. El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.¹⁴

La Carta Magna de la Nación Argentina también hace una mención al respecto, vinculándola con el cuidado al medio ambiente:

Artículo 41. Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.¹⁵

Finalmente, la Constitución brasileña establece una amplia regulación en su texto constitucional con relación al cuidado del Patrimonio Cultural:

Artículo 216. Constituyen patrimonio cultural brasileño los bienes de naturaleza material e inmaterial, tomados individualmente o en conjunto, portadores de referencias a la identidad, a la actuación y a la memoria de los diferentes grupos formadores de la sociedad brasileña, en los cuales se incluyen:

1. las formas de expresión;
2. los modos de crear, hacer y vivir;
3. las creaciones científicas, artísticas y tecnológicas;
4. las obras, objetos, documentos, edificaciones y demás espacios destinados a las manifestaciones artístico-culturales;
5. los conjuntos urbanos y lugares de valor histórico, paisajístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico y científico.

1. El poder público, con la colaboración de la comunidad, promoverá y protegerá el patrimonio cultural brasileño, por medio de inventarios, registros, vigilancia, catastros y desaprobación, y de otras formas de prevención y conservación.

2. Corresponden a la administración pública, en la forma de la ley, la gestión de la documentación gubernamental y las autorizaciones para el acceso a su consulta a cuantos de ella necesiten.
3. La ley establecerá incentivos para la producción y el conocimiento de bienes y valores culturales.
4. Los daños y amenazas al patrimonio cultural serán castigados en la forma de la ley.
5. Quedan registrados todos los documentos y los lugares detentadores de reminiscencias históricas de los antiguos “quilombos”.¹⁶

Es por ello que resulta imprescindible que la protección, conservación, enriquecimiento, investigación, uso racional y difusión del patrimonio cultural mexicano deba elevarse a un derecho humano sustentado por la ley fundamental de nuestro país, que garantice a los habitantes de nuestro país y a las comunidades, quienes finalmente son los creadores y propietarios originales de dichos bienes, zonas y manifestaciones el compromiso del Estado por su defensa y cuidado.

Por lo anterior expuesto, someto a consideración de este honorable pleno:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4. ...

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

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 pleno acceso, respeto y ejercicio de los derechos culturales, los cuales, el Estado deberá proteger, garantizar e incentivar, tanto en el ámbito individual como para las comunidades.**

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.

El Estado garantizará la protección, conservación, enriquecimiento, valorización, uso adecuado y difusión del patrimonio cultural en beneficio de las personas y las comunidades como un asunto de interés social y nacional. La Ley establecerá los mecanismos para garantizar este derecho individual y colectivo.

...

Transitorio

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

Notas

1 http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

2 http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

3 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESC R.aspx>

4 <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>

5 <http://www.derechoshumanos.net/constitucion/index.htm?gclid=CNuS5fmI6dQCFQIRaQodQtsBOA#T1C3>

6 <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Con s1993.pdf>

7 <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

8 http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId6023_93

9 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/1_240217.doc

10 <https://www.mexicodesconocido.com.mx/historia-de-la-conservacion-del-patrimonio-cultural-de-mexico.html>

11 <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>

12 <http://www.derechoshumanos.net/constitucion/index.htm?gclid=CK-Zvr-Q6dQCFYW4wAod4AoByA#T1C3>

13 <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Constitucion1993.pdf>

14 <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

15 <http://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

16 <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html#mozTocId602393>

Palacio Legislativo de San Lázaro, 19 de septiembre 2017.

Diputada Rosalinda Muñoz Sánchez (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JESÚS SESMA SUÁREZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, diputado Jesús Sesma Suárez e integrantes del Partido Verde Ecologista de México de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En los últimos años en nuestro país se han realizado una serie de reformas constitucionales con la finalidad de contar con instituciones sólidas e independientes, las cuales brinden pronta respuesta a los problemas que aquejan a la sociedad en su conjunto. En este contexto, con fecha del 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

El referido Decreto fue resultado del estudio y dictaminación de 56 iniciativas presentadas por diversos legisladores de todos los grupos parlamentarios. En sesión del 3 de diciembre de 2013, el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen correspondiente con 106 votos a favor, 15 en contra y 1 abstención. Por su parte, el pleno de la Cámara de Diputados, en sesión del 5 de diciembre del mismo año 2013, aprobó la minuta con modificaciones por 409 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones. La minuta fue devuelta al Senado de la República para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, fracción e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 13 de diciembre de 2013, el Pleno del Senado de la República aprobó en sus términos la minuta proveniente de la Cámara de Diputados por 99 votos en pro, 11 en contra y 2 abstenciones, siendo remitida a las Legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales y, posteriormente, una vez realizada la declaratoria respectiva, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En virtud de dicho decreto se crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo. Para tal efecto, se estableció en la Carta Magna un régimen transitorio que señala en su artículo Décimo Sexto, entre otros aspectos, lo siguiente:

1. La entrada en vigor de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo se verificará en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que el Congreso de la Unión expida para dicho efecto, y siempre que el propio Congreso haga la Declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

2. El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado Fiscal General de la República por ministerio constitucional; es decir, no requiere someterse al procedimiento de designación previsto en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución.

El diseño institucional previsto desde nuestra Carta Magna, tal y como lo plantea la reforma por la que se crea la Fiscalía General de la República, sin lugar a dudas constituye un avance sin precedentes en el fortalecimiento de la institución encargada de la procuración de justicia en nuestro país en el orden federal.

En este mismo sentido, es preciso reconocer que la reforma constitucional referida fue aprobada por todas las fuerzas políticas, con una mayoría calificada en el Congreso de la Unión y con la mayoría de los Congresos Locales, conformados pluralmente por distintas fuerzas políticas, incluido, desde luego, el artículo Décimo Sexto Transitorio.

La intervención del Poder Ejecutivo y el Legislativo en la designación del titular de la Fiscalía General de la República se corresponde con una concepción moderna del principio de división de poderes, que debe entenderse como un medio para garantizar los derechos de todas las personas en nuestro país. Se trata, sin duda, de un mecanismo de corresponsabilidad entre ambos poderes, acorde con la naturaleza jurídica que se ha dado a la Fiscalía General de la República.

Con las reformas emprendidas se hace posible mantener a la procuración de justicia ajena a coyunturas políticas e independiente de instrucciones o consignas superiores que pudieran poner en duda la objetividad e imparcialidad de los procesos.

No obstante este gran logro, a últimas fechas se ha generado un debate en torno a la persona que debe estar al frente de la Fiscalía General de la República, lo cual resulta comprensible pues también hace parte del proceso de modernización y democratización de la propia institución. De esta manera, muchas organizaciones de la sociedad civil se han pronunciado, entre otras cosas, por modificar la Constitución para que el Fiscal General de la República sea un personaje absolutamente independiente del gobierno federal.

Quienes integramos el Grupo Parlamentario del Partido Verde tenemos hoy la misma convicción que tuvieron nuestros predecesores hace cuatro años cuando se aprobó la creación de la Fiscalía General de la República y es que en la democracia las instituciones son más importantes que cualquier persona.

Lo verdaderamente relevante es que en nuestra Carta Magna están plasmados ya los trazos fundamentales de una institución que, una vez puesta en marcha, le va a ser de gran utilidad no a un partido, ni a un gobierno, ni mucho menos a un grupo o persona en particular, sino a todos los mexicanos, quienes hoy nos exigen sea garantizada tanto la genuina protección de los derechos humanos como un acceso pronto y expedito a la justicia.

Reconociendo que existía una legítima inquietud por parte de un sector de la ciudadanía, de la academia y de la sociedad civil en torno a las implicaciones del artículo transitorio antes referido, el Ejecutivo federal presentó en el Senado de la República desde el pasado 29 de

noviembre una iniciativa para modificar el multicitado artículo decimosexto transitorio del decreto del 10 de febrero de 2014.

En el Partido Verde consideramos necesario atender las inquietudes de la sociedad, por este motivo firmamos, en conjunto con los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Nueva Alianza y Encuentro Social, una iniciativa con idéntico objeto que la presentada por el presidente de la República en la Cámara de Senadores.

Si bien es cierto que al suscribir y respaldar la iniciativa señalada en el párrafo anterior refrendamos nuestro compromiso de que la voz de los ciudadanos tenga eco en el poder legislativo, no podemos dejar de señalar que lo verdaderamente indispensable es contar a la brevedad con la Ley Orgánica y las leyes secundarias para poner en marcha a la nueva fiscalía. En síntesis, se trata de fortalecer y consolidar a las instituciones para que la definición de quién las encabece deje de ser, especialmente en época pre-electoral, un pretexto para alterar la normalidad de la vida institucional.

Bajo esta misma lógica, quienes integramos el Grupo Parlamentario del Partido Verde exigimos que se replique en los Congresos estatales el mismo proceso que se está llevando a cabo en el ámbito de la Federación para garantizar que las instituciones locales de procuración de justicia sean realmente autónomas y generar con ello una mayor certeza y legitimidad frente a la ciudadanía.

La intención que lleva a este grupo parlamentario a poner a consideración de esta asamblea la presente iniciativa es garantizar que la designación de los Fiscales Generales de las entidades federativas cumpla con los parámetros necesarios para asegurar su imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus funciones, lo cual permitirá, en consecuencia, contar con instituciones más eficientes y eficaces en cuanto respecta a la investigación y persecución de los delitos que le impiden a los mexicanos vivir y trabajar en paz.

La modificación propuesta pretende establecer en nuestra Ley Fundamental que las Constituciones de las entidades federativas establecerán la forma en la que se organizarán las Fiscalías Generales de los Estados, del mismo modo que deberán garantizar su autonomía. En congruencia con ello, las Legislaturas Locales deberán armonizar la legislación relativa al proceso de designación del titular de la Fiscalía General de cada Estado con lo dispuesto por el apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal.

Se trata entonces de un ejercicio de elemental congruencia para garantizar que los Ministerios Públicos de las entidades federativas, organizadas en fiscalías generales de los estados, sean auténticos representantes de la sociedad que procuren justicia eficiente y oportuna para hacer prevalecer el estado de derecho.

En virtud de lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un último párrafo al apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como a continuación se presenta:

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

(...)

(...)

(...)

I. a VI. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán la forma de organización de las fiscalías generales de los estados, del mismo modo que deberán garantizar su autonomía.

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 un plazo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, para adecuar sus Constituciones locales en relación con la designación del titular de la Fiscalía General del Estado en concordancia con lo señalado en el apartado A del artículo 102 de esta Constitución.

Tercero. Una vez que en cada entidad federativa hayan entrado en vigor las adecuaciones constitucionales a las cuales se refiere el artículo segundo transitorio, las legislaturas locales deberán iniciar de forma inmediata el procedimiento previsto para la designación del fiscal general del estado.

Los procuradores y fiscales generales del estado que se encuentren en funciones al momento de la entrada en vigor de las adecuaciones constitucionales a las cuales se refiere el artículo segundo transitorio, continuarán en su encargo hasta en tanto la legislatura local designe al Fiscal General del Estado y podrán ser considerados para participar en el referido proceso de designación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de septiembre de 2017.

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 Cuenca Ayala, Sasil Dora Luz de León Villard, Daniela de los Santos Torres, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, Sara Paola Gálico Félix Díaz, José de Jesús Galindo Rosas, Jorgina Gaxiola Lezama, Sofía González Torres, 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 REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO PRIVADO A PARTIDOS POLÍTICOS Y REDUCCIÓN DE LEGISLADORES FEDERALES Y LOCALES, SUSCRITA POR EL DIPUTADO CÉSAR CAMACHO QUIROZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado César Octavio Camacho Quiroz, en nombre de las y los diputados que integran el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, fracción I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esa soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Introducción

El 7 de septiembre pasado, un sismo en el golfo de Tehuantepec de magnitud 8.2 en escala de Richter afectó a Chiapas, Oaxaca y Tabasco. Se contabilizaron noventa y seis decesos y, por lo menos, 800 mil personas damnificadas. A esta fecha, se han detectado más de 4 mil réplicas, que han incrementado los daños en esas entidades.

Asimismo, el 19 de septiembre, un sismo de magnitud 7.1 en escala de Richter afectó a Morelos, Puebla, Guerrero, el estado de México y la Ciudad de México; como resultado, más de 300 personas perdieron la vida y se estima que más de mil 900 han requerido atención médica; adicionalmente, miles de inmuebles de esas entidades sufrieron daños, causando el desalojo de las personas de sus hogares. También se reportaron daños en hospitales, caminos e infraestructura pública, entre los que se encuentran 5 mil 92 planteles educativos¹.

El pasado 20 de septiembre, el presidente de la República informó a la población sobre las acciones que el gobierno federal lleva a cabo para atender a la población damnificada y las etapas que se seguirán para responder a las consecuencias de los sismos. Actualmente, se está atendiendo a la población damnificada con servicios médicos, provisión de alimentos y productos de primera necesidad, operación de albergues y se han restablecido los servicios públicos básicos.

Paralelamente, se continúa realizando el censo de daños materiales para determinar los trabajos de restauración y reconstrucción que habrán de llevarse a cabo. Por último, se pondrán en marcha los trabajos de demolición y reconstrucción en aquellos casos que se requieran derivado de las afectaciones estructurales irreparables y se lleva a cabo la remoción de escombros, entre otras acciones.

Por otro lado, las costas de diversos estados del país tanto en el Pacífico como en el golfo recientemente resintieron afectaciones en inmuebles y vialidades ocasionados por los huracanes Max, Katia y Franklin, así como por Lidia que tocó tierra como tormenta tropical.

El Estado mexicano ha fortalecido su capacidad para hacer frente a estos fenómenos. El gobierno de la República y las autoridades locales trabajan en estrecha coordinación para la atención de los efectos producidos por estos eventos de la naturaleza. Los esfuerzos de recuperación incluirán el uso del Fondo de Desastres Naturales y, en su caso, el uso de otros recursos públicos que así se determinen; sin embargo, dado que la magnitud de los daños es considerable en diversas entidades federativas, es necesario priorizar el destino de los recursos disponibles para acompañar y asistir a quienes han resentido daños por estos fenómenos naturales.

Sin embargo, los recursos públicos que se han utilizado para atender estos desastres podrían ser insuficientes, lo que impulsa la necesidad de buscar alternativas para generar esos recursos que la sociedad necesita de forma apremiante; en ese sentido, los partidos políticos, tanto en sus actividades ordinarias como de campaña², dispondrían de hasta 6 mil 788 millones de pesos en 2018 para destinarlos al financiamiento de dichas actividades, lo que representa el monto más alto del que se ha echado mano en la historia.

También debe enfatizarse que el financiamiento para partidos políticos se ha mantenido intacto a pesar de las diversas medidas de austeridad para el ahorro que se han implementado en la administración del Presidente de la República. Más aún, se señala de forma recurrente que el costo de las elecciones en nuestro país es uno de los más altos en el mundo,³ a esto se suman diversas iniciativas ciudadanas que han tenido gran resonancia en los últimos días para exigir que los recursos que se destinarían a los partidos políticos se canalicen a la atención y apoyo de las víctimas de los recientes desastres naturales.

Ahora, nos encontramos con la exigencia de hacer un uso eficiente y responsable de los recursos públicos disponibles y responder a la participación comprometida y solidaria de los mexicanos; por tanto, se propone eliminar el financiamiento público para los partidos políticos para dar paso a uno de financiamiento de carácter privado.

Por otro lado, no sólo como medida adicional de austeridad, sino también recogiendo el sentir general de la población y compromiso de campaña del Presidente de la República, se propone eliminar las diputaciones y senadurías que se eligen según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en circunscripciones plurinominales o nacional, así como las senadurías de primera minoría.

II. Eliminación del financiamiento público para partidos políticos.

La Constitución establece que los partidos políticos son entidades de interés público y reconoce su importancia en la promoción de la participación democrática y la facilitación del acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público; asimismo, establece las obligaciones y prerrogativas que corresponden a los partidos políticos.

Una de esas prerrogativas es el financiamiento público para el desarrollo de sus distintas actividades establecida con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007, del Decreto que reformó, entre otros, el artículo 41 del Pacto Federal. Con esta reforma se establecieron las reglas a las que se sujeta el financiamiento de los partidos políticos, mismo que se compone de ministraciones para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

No obstante que, en los términos de su exposición de motivos, se señaló que dicha reforma implicaba “una nueva forma de cálculo del financiamiento público anual para actividades ordinarias de los partidos políticos hará posible que no siga creciendo, como ha sido hasta ahora”, de 2008 a 2017, el financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes ha incrementado en más de mil 400 millones de pesos. El financiamiento para campañas electorales también se incrementará, de 2012 a 2018, en más de mil 645 millones de pesos, a pesar de que con la reforma se acortó su duración para reducir los gastos.⁴ Este gasto de recursos públicos ha dado lugar a una constante y legítima inconformidad por parte de la ciudadanía.

Además, dicho incremento en el financiamiento de las actividades de los partidos políticos, con dinero público, ha generado que se vea reducida la posibilidad de utilizar estos recursos, que son finitos, en otras actividades o rubros necesarios como son ahora la atención de los desastres naturales, entre otros.

Frente a las muestras de solidaridad de la sociedad, el Partido Revolucionario Institucional, consciente de los problemas que aquejan a la población afectada por los fenómenos naturales referidos, renunció al total de los recursos que le fueron asignados, para el ejercicio de 2017, por un total de 258 millones de pesos; sin embargo, conforme se han actualizado los datos de los censos sobre la población afectada, resulta evidente que este único esfuerzo no será suficiente, por lo que tenemos la obligación, con la sociedad, de ir más allá y buscar los mejores mecanismos para atender estas necesidades.

Por tanto, se propone eliminar el financiamiento público para los partidos políticos nacionales y locales, y prever exclusivamente el financiamiento privado proveniente de sus militantes y simpatizantes para los gastos derivados de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto y establecer que el ahorro que se genere por este cambio en el método de financiamiento a partidos políticos, sea destinado de forma exclusiva para la reconstrucción y reparación de los daños causados por los sismos ocurridos en el mes de septiembre de este año y, también, por los daños generados por otros desastres naturales.

Debemos prestar atención al llamado de la sociedad, pues como legisladores, somos su voz en el Congreso de la Unión; reclamamos que, en su mayoría, han señalado que el financiamiento público a los partidos políticos ha sido desmedido en relación con las necesidades sociales y el cual ya no puede postergarse más.

Adicionalmente, no debemos ser ajenos a la realidad internacional a la que está inmerso nuestro país, pues ésta ha generado un impacto negativo en las finanzas públicas de México, por lo que resulta insostenible, al día de hoy, seguir con un diseño constitucional que obligue a los ciudadanos, a través de sus contribuciones, a financiar las actividades de los partidos políticos y que, además, conforme pasa el tiempo, éste resulta más oneroso para la ciudadanía.

Por ello, un sistema constitucional de financiamiento privado en nuestro país favorecerá la representatividad de los partidos políticos nacionales y locales y fomentará que sean más cercanos con los intereses de sus militantes y simpatizantes.

Ahora bien, la posibilidad de que existan recursos privados para el financiamiento de las actividades políticas no implica el perder la potestad de establecer la normatividad que establezca los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten, por lo que la iniciativa que se somete a consideración de esta Soberanía mantiene los mecanismos para que se lleven a cabo dichos procedimientos de fiscalización y vigilancia por parte del Instituto Nacional Electoral.

También, dentro del marco del control del financiamiento privado que ahora se propone, se establece que sólo se permita la aportación de recursos por parte de militantes, simpatizantes o personas morales de nacionalidad mexicana con cláusula de exclusión de extranjeros, pero que la misma sea, siempre, a través del sistema financiero mexicano; ello, generará no sólo mayor confianza en el origen de esos recursos sino, también, las herramientas necesarias para poder fiscalizar esos recursos y acreditar que los mismos provengan de fuentes lícitas.

Además, si bien estamos frente a un cambio constitucional en el origen del financiamiento, pasando del público al privado, no se debe confundir este cambio con la opacidad en la actuación de los partidos políticos, razón por la cual, en la presente iniciativa se hace explícita la obligación de estos entes de registrar su actuación bajo el principio de máxima publicidad, pues ello no sólo beneficiaría la rendición de cuentas a que tiene derecho la sociedad en su conjunto, sino que también hará transparente el origen y destino de los recursos utilizados por los partidos en sus actividades, ya sean ordinarias o durante cualquier etapa del proceso electoral.

Por otro lado, se propone que sea el Instituto Nacional Electoral el que determine los límites del financiamiento privado para las distintas actividades de los partidos políticos, atendiendo al porcentaje de votos que se haya obtenido en la elección de diputados federales inmediata anterior, con lo cual se logra que la competencia política tenga representatividad, también, en el financiamiento mismo.

Por último, es necesario justificar el porqué de la presente reforma constitucional. Si bien ha habido algunas voces que proponen una simple reforma legal para poder eliminar el financiamiento público en los partidos políticos, esto representa un engaño a la sociedad en su conjunto, pues conforme al penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, una reforma legal así planteada, deviene en inconstitucional; por ello, con el objeto de atender efectivamente el reclamo ciudadano y que no quede en simples discursos

políticos, no sólo resulta conveniente sino necesaria la reforma constitucional planteada, así se brindará seguridad y certeza a todos los actores políticos de la forma en que se deberá actuar a raíz del cambio de paradigma en materia de financiamiento a los partidos políticos.

Debemos dejar claro en el texto constitucional cuáles serán las reglas para la utilización de estos recursos, ahora privados, por parte de los partidos políticos, evitando que se confundan y se llegue a pensar —como lo han señalado algunos— que al ser privados podrían manejarse con total libertad, pues la naturaleza de los partidos políticos es y será la de ser entidades de interés público, por lo que aun cambiando la forma de su financiamiento, no pueden quedar ajenos a las reglas constitucionales y legales mínimas en cuanto a su obtención, uso, fiscalización y transparencia.

II. Eliminar las diputaciones y senadurías que no sean de votación directa

En la actualidad México, es uno de los estados con mayor número de legisladores, superando a países como Estados Unidos, Italia, Reino Unido y Brasil. Lo que ha generado que en diversos foros se haya manifestado que la reducción de legisladores favorecería un mejor funcionamiento de las tareas parlamentarias y en la toma de acuerdos una mayor eficiencia, a la vez que traería un ahorro de recursos públicos significativos para el Estado mexicano, lo que incluye entre otros, salarios y prestaciones.

Incluso, existen estudios que establecen algunas consideraciones de la ciudadanía, respecto del amplio número de legisladores con los que actualmente se cuenta, entre ellos se ha opinado que es muy costoso tener un Congreso integrado con el actual número de diputados y senadores, lo que dificulta lograr consensos.⁵

Es de destacarse que en diversas legislaturas se hayan presentado iniciativas tendientes a la reducción del número de legisladores con el objeto de que la eficacia del Poder Legislativo sea mayor, logrando con ello que los trabajos legislativos puedan ser atendidos en menor tiempo y con suficiente calidad.

Incluso, uno de los compromisos de campaña del Presidente de la República fue, justamente, promover la eliminación de 100 diputados federales; sin embargo, aun cuando dicha propuesta encontró sustento en la voz de la sociedad de aquel momento y que continúa vigente respecto a reducir los excesivos gastos de los partidos políticos en detrimento de la cobertura de otras necesidades, ante la situación económica internacional posterior y, ahora con motivo de los desastres naturales que han golpeado a nuestro país, resulta indispensable impulsar una reforma constitucional que sea más agresiva en la reducción de estos gastos.

Por ello, retomando ese compromiso de campaña de nuestro Presidente y, adicionalmente, siendo sensibles a las voces de la sociedad que, de forma reiterada, señalan que el actual gasto que representa la integración de los órganos legislativos es excesivo es que se justifica la presente iniciativa constitucional para regresar al origen e intención de la forma en que se componen los órganos legislativos.

Así, se propone que sólo puedan acceder a los cuerpos legislativos, ya sea del Congreso de la Unión o de las legislaturas estatales, aquellos legisladores que hayan sido electos de forma directa, con lo que se generará, además, un mayor acercamiento y una superior representatividad entre los legisladores y sus electores.

Esta propuesta generará importantes ahorros en recursos públicos, que podrán destinarse a otras cuestiones también prioritarias para la nación pues, por ejemplo, si tomamos en cuenta el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018, ya presentado por el Ejecutivo federal, los ahorros que generaría la aprobación de la presente iniciativa constitucional, sólo respecto del Congreso de la Unión, sería de 5,748 millones de pesos.

Pero estos ahorros no sólo quedarían ahí, pues también la presente reforma constitucional plantea que esta modificación se aplique a las legislaturas de los estados, lo que generará ahorros de alrededor de 5 mil 870 millones de pesos, tomando como referencia los presupuestos de egresos de cada entidad federativa, aprobados para el ejercicio fiscal de 2017.

Así, la reducción de diputados, a nivel nacional, sería de 702 legisladores, en tanto que la Cámara de Senadores se reduciría en 64 senadores plurinominales y de primera minoría.

Con ello, el ahorro que generaría cambiar la integración de los cuerpos legislativos, para que ahora sólo lo integren quienes hayan sido electos de forma directa por la sociedad, sería de 11,619 millones de pesos; recursos que pueden destinarse a la atención y reparación de daños ocasionados por los desastres naturales recientes, y que resulta apremiante atender en beneficio de la población que más lo necesita.

III. Oportunidad de la iniciativa

El primer párrafo de la fracción V del artículo 41 de la Constitución contiene el principio de certeza en materia electoral y establece que la organización de las elecciones se llevará a cabo en los términos que establece la propia Constitución (antes este principio de certeza se sujetaba a los términos establecidos por la ley). El objeto de esta disposición es asegurar que los participantes conozcan las reglas fundamentales que regirán el proceso para acceder al ejercicio del poder público.

Con el mismo propósito, el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 establece que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. Ello para dar oportunidad a los mismos participantes de inconformarse en caso de trastocarse alguno de sus derechos.

No obstante, es necesario aclarar que la reforma que se propone no es contraria al principio de certeza en materia electoral previsto en el artículo 41 porque no se trata de una modificación de carácter fundamental o trascendental toda vez que no afecta la validez de ninguno de los actos esenciales del proceso electoral ya iniciado. Tampoco se contrapone a lo previsto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105, pues no se trata de una

ley electoral sino de una modificación a la propia Constitución, es decir, a una norma del mismo rango.

En ese sentido se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, estableciendo que el principio de certeza en materia electoral y la correlativa prohibición del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 admiten como excepción modificaciones legislativas que no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral:

Certeza en materia electoral. Excepción al principio relativo en relación con la modificación a las leyes que rigen el proceso una vez que ha iniciado. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo,⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. **Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.⁷ (Énfasis añadido)**

Más aún, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado expresamente que lo dispuesto por el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional es aplicable únicamente a leyes ordinarias y que no se puede considerar a la Constitución como una ley electoral, por lo que esa regla no le resulta aplicable:

Acción de inconstitucionalidad. Los partidos políticos no tienen legitimación para impugnar a través de ese medio de control constitucional las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia

electoral. Tratándose de los supuestos para impugnar una ley electoral por parte de los partidos políticos, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los nacionales la ejerzan a través de sus dirigencias contra leyes electorales federales o locales, y los locales únicamente contra leyes expedidas por la entidad federativa que les otorgó registro como partido, esto es, **se trata de un supuesto limitado** tanto por el contenido material como **por su ámbito de aplicación**, pues su legitimación se circunscribe a las leyes electorales que, precisamente, tendrán aplicación en los procesos electorales en que participarán, ya sea como partidos nacionales o locales, **sin que la Ley Suprema pueda catalogarse como una ley electoral. Sostener lo contrario implicaría afirmar que le son aplicables las reglas previstas en el indicado artículo 105, fracción II, esto es, que debiera promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, y durante el mismo no podría modificarse sustancialmente, lo cual es insostenible, dado su carácter de norma fundamental, que irradia a todo el orden nacional y no frente a procesos electorales en concreto**, máxime si se parte del hecho de que éstos se llevan a cabo a nivel federal, estatal -incluidos los Municipios- y del Distrito Federal, en fechas distintas. Por tanto, los partidos políticos no tienen legitimación para impugnar, vía acción de inconstitucionalidad, el procedimiento de reforma constitucional, pues para ello se tendría, primero, que conceptualizar a la Constitución como una ley, además, darle un rango federal o local y, por último, clasificarla como electoral, lo cual, como se dijo, no es posible.⁸(Énfasis añadido.)

Tomando en cuenta lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la reforma que se propone no se contrapone a las disposiciones constitucionales en comento y resulta aplicable al proceso electoral del año 2018.

No obstante lo anterior y no sólo con el objeto de atender lo señalado por la propia Constitución y bajo los criterios definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino también para brindar la certeza necesaria en el proceso electoral en curso, la iniciativa aclara que las reformas propuestas serán aplicables al proceso electoral de 2018, lo mismo que las reformas, adiciones y derogaciones que se realicen a las leyes generales, federales y locales respecto al financiamiento privado y a las cuales no les será aplicable lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional.

Con la reforma propuesta los recursos públicos podrán concentrarse en lo que actualmente representa una prioridad: la atención y recuperación de las víctimas de los desastres naturales que han afectado al país recientemente y, al mismo tiempo, se atenderá una exigencia social justa de redistribución eficiente de los recursos.

Conforme a lo anterior, los cambios que se proponen son los siguientes:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<p>Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p>	<p>Artículo 41. ...</p>
<p>La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:</p>	<p>...</p>
<p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.</p>	<p>I. ...</p>
<p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de</p>	<p>...</p>

partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.	
...	...
...	...
<p>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.</p>	<p>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 privado de los propios partidos y sus campañas electorales, el que en ningún caso podrá provenir de recursos públicos.</p>
<p>El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:</p>	<p>La ley determinará los montos máximos de financiamiento privado que los militantes, simpatizantes, así como las personas morales de nacionalidad mexicana con cláusula de exclusión de extranjeros podrán aportar a los partidos políticos que hayan mantenido su registro después de cada elección, el cual se empleará al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.</p>
Sin correlativo	Los partidos políticos deberán transparentar los recursos referidos en el párrafo anterior, en términos del artículo 6 de esta Constitución.
Sin correlativo	El financiamiento privado de los partidos políticos se sujetará a lo siguiente:
<p>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</p>	<p>a) El Instituto Nacional Electoral determinará el límite de financiamiento privado para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de cada partido político atendiendo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. El total del financiamiento de todos los partidos políticos para estas actividades no</p>

<p>en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p>	<p>podrá ser mayor al que resulte de multiplicar 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.</p>
<p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p>	<p>b) El financiamiento privado para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p>
<p>c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p>	<p>c) El financiamiento privado por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, tendrá como límite el tres por ciento del monto total del financiamiento que corresponda en cada año por actividades ordinarias.</p>
<p>La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; —ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten;</p>	<p>Los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales serán financiadas con recursos privados provenientes de las aportaciones de sus militantes, simpatizantes, así como de personas morales de nacionalidad mexicana con cláusulas de exclusión de extranjeros de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y la ley; y establecerá los procedimientos</p>

asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.	para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.
De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.	De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán destinados para la atención de desastres naturales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
III. ...	III. ...
IV. ...	IV. ...
V. ...	V. ...
VI. ...	VI. ...
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 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos por votación directa , mediante el sistema de distritos electorales uninominales.
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.	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.
Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco	Se deroga.

<p>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>Artículo 54. 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.</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>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>V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de</p>	

<p>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</p>	
<p>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.</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>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por sesenta y cuatro senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa.</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 plurinomial nacional.</p>	<p>Se deroga.</p>

La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.	
La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.	...
Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley	Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos.
...	...
...	...
Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se	Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se

<p>cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Diputados electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente</p>	<p>cubrirán: la vacante de diputados y de senadores por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.</p>
...	...
...	...
...	...
Artículo 115. ...	Artículo 115. ...
I. a VII. ...	I. a VII. ...
VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.	VIII. Se deroga
IX. ...	IX. ...
X. ...	X. ...
Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en	Artículo 116. ...

Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.	
Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:	...
I. ...	I. ...
II. ...	II. ...
...	...
Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional , en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.	Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por votación directa en los términos que señalen sus leyes.
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
III. ...	III. ...
IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las	IV. ...

Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:	
a) a f) ...	a) a f) ...
g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;	g) Los partidos políticos obtengan financiamiento privado, que en ningún caso provendrá de recursos públicos, para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. El Instituto Nacional Electoral determinará el límite de financiamiento privado para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de cada partido político atendiendo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. 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, los cuales serán para la atención de desastres naturales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;	h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes, simpatizantes y las personas morales de nacionalidad mexicana con cláusula de exclusión de extranjeros;
i) ...	i) ...
j) ...	j) ...
k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;	k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, derecho al financiamiento privado y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

l) a p) ...	l) a p) ...
Sin correlativo	q) Se establezcan los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.
V. a IX. ...	V. a IX. ...
Artículo 122. ...	Artículo 122. ...
Apartado A. ...	Apartado A. ...
I. ...	I. ...
II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.	II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, por un periodo de tres años.
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
III. ...	III. ...
IV. ...	IV. ...
V. ...	V. ...
VI. ...	VI. ...
VII. ...	VII. ...
VIII. ...	VIII. ...
IX. ...	IX. ...
X. ...	X. ...
XI. ...	XI. ...
B. ...	B. ...
C. ...	C. ...
D. ...	D. ...

Por las razones expuestas y en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa de

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de financiamientos privado a partidos políticos y reducción de legisladores federales y locales

Artículo Único. Se reforman los artículos 41, Base II, primero y segundo párrafos incisos a), b) y c), y tercero y cuarto párrafos; 52; 53; 54; 56, primer párrafo; 60, primer párrafo; 63, primer párrafo; 116, fracción II, tercer párrafo, fracción IV, incisos g), h), k), y 122, Apartado A, fracción II; se ADICIONAN los artículos 41, Base II con un tercero y cuarto párrafos, pasando los actuales tercero y cuarto a ser quinto y sexto párrafos; 116, fracción

IV con un inciso q), y se DEROGAN el segundo párrafo del artículo 53; el segundo párrafo del artículo 56 y la Base VIII del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

...

...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento **privado** de los propios partidos y sus campañas electorales, el que en **ningún caso podrá provenir de recursos públicos.**

La ley determinará los montos máximos de financiamiento privado que los militantes, simpatizantes, así como las personas morales de nacionalidad mexicana con cláusula de exclusión de extranjeros podrán aportar a los partidos políticos que hayan mantenido su registro después de cada elección, el cual se empleará al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Los partidos políticos deberán transparentar los recursos referidos en el párrafo anterior, en términos del artículo 60. de esta Constitución.

El financiamiento privado de los partidos políticos se sujetará a lo siguiente:

a) El Instituto Nacional Electoral determinará el límite de financiamiento privado para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de cada partidos político atendiendo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. El total del financiamiento de todos los partidos políticos para estas actividades no podrá ser mayor al que resulte de multiplicar 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.

b) El financiamiento **privado para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan**

diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento **privado** por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, tendrá como límite el tres por ciento del monto total del financiamiento que corresponda en cada año por actividades ordinarias.

Los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales **serán financiadas con recursos privados provenientes de** las aportaciones de sus militantes, simpatizantes, **así como de personas morales de nacionalidad mexicana con cláusulas de exclusión de extranjeros de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución y la ley; y establecerá** los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán **destinados para la atención de desastres naturales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.**

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos **por votación directa**, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

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.

Se deroga.

Artículo 54. 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.**

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por **sesenta y cuatro senadores**, de los cuales, en cada estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa.

Se deroga.

...

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos.

...

...

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y **de** senadores por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

...

...

...

Artículo 115. ...

I. a VII. ...

VIII. Se deroga

IX. ...

X. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos **por votación directa** en los términos que señalen sus leyes.

...

...

...

...

...

...

III. ...

IV. ...

a) a f) ...

g) Los partidos políticos **obtengan** financiamiento **privado**, que en ningún caso **proviene de recursos públicos**, para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. **El Instituto Nacional Electoral determinará el límite de financiamiento privado para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de cada partido político atendiendo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.** 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, **los cuales serán para la atención de desastres naturales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;**

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes, simpatizantes **y las personas morales de nacionalidad mexicana con cláusula de exclusión de extranjeros;**

i) ...

j) ...

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

l) a p) ...

q) **Se establezcan los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten.**

V. a IX. ...

Artículo 122. ...

Apartado A. ...

I. ...

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, por un periodo de tres años.

...

...

...

...

...

...

...

...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

XI. ...

B. ...

C. ...

D. ...

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Tercero. Las reformas contenidas en este decreto serán aplicables al proceso electoral de 2018, lo mismo que las reformas, adiciones y derogaciones que se realicen a las leyes generales, federales y locales respecto al financiamiento privado y a las cuales no les será aplicable lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de esta Constitución. Las reformas, adiciones o derogaciones a las leyes secundarias respecto del financiamiento privado deberán aprobarse en un plazo máximo de quince días hábiles siguientes al inicio de la vigencia de este decreto.

Cuarto. Los recursos excedentes que resulten del presente decreto, por virtud de la supresión del financiamiento público a los partidos políticos, deberán destinarse exclusivamente para la reconstrucción y reparación de los daños causados por los sismos ocurridos en las diversas Entidades Federativas en el presente año, así como otros desastres naturales, cumpliendo los criterios de necesidad, transparencia e imparcialidad establecidos por la autoridad competente y en aquellas zonas que hayan sido declaradas afectadas por la Secretaría de Gobernación, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Quinto. A efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el Transitorio Tercero, el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales deberán realizar las adecuaciones que correspondan a las constituciones locales, leyes generales, federales y locales, según corresponda, en un plazo máximo de quince días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Sexto. En tanto el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados realizan las modificaciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto por el tercer párrafo de la

fracción II del artículo 41 de esta Constitución, los partidos políticos y los candidatos deberán informar al Instituto Nacional Electoral o a los organismos públicos locales, según corresponda, cuando menos, lo siguiente:

- a) El nombre de las personas que hayan realizado alguna aportación al partido político o candidato;
- b) La Clave Única del Registro de Población en el caso de personas físicas o el Registro Federal de Contribuyentes tratándose de personas morales;
- c) El monto de los recursos recibidos, y
- d) La declaración bajo protesta de decir verdad, que los recursos aportados tienen una procedencia lícita.

El Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales, una vez recibida la información a que se refiere el presente Transitorio, deberán publicar inmediatamente la información y mantenerla actualizada.

Las aportaciones que reciban los partidos políticos y candidatos deberán ser recibidas en todo momento a través del sistema financiero mexicano.

Los partidos políticos y candidatos estarán obligados a informar al Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales, según corresponda, el destino de los recursos recibidos, sin menoscabo de las facultades de fiscalización con que cuenta, a fin de transparentar y hacer públicos los estados financieros, de contabilidad, así como las transacciones y contratos celebrados durante el proceso electoral 2018.

Para efecto de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales, aplicarán tanto las disposiciones previstas en la Ley General de Partidos Políticos, como la demás normatividad secundaria, para fiscalizar y vigilar los gastos de los partidos políticos y candidatos en lo correspondiente al financiamiento público y privado, en tanto no se opongan al presente decreto.

Séptimo. El Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales deberán emitir, en un plazo no mayor de diez días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los lineamientos que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en el transitorio sexto del presente decreto.

Octavo. El Instituto Nacional Electoral deberá emitir en un plazo no mayor de diez días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, los lineamientos a través de los cuales se establecerá el monto máximo de financiamiento privado para que los partidos políticos mantengan su registro y en tanto el Congreso de la Unión realiza las adecuaciones legales correspondientes.

Noveno. La integración del Congreso de la Unión se realizará conforme al presente decreto mediante el proceso electoral de 2018, al igual que las legislaturas de las entidades federativas cuando, conforme al calendario electoral, corresponda renovar la legislatura mediante el citado proceso electoral.

Décimo. Las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones que correspondan a las constituciones locales, a efecto de cumplir con lo dispuesto en el presente decreto, en un plazo máximo de quince días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Notas

1 Comunicado 267 de la Secretaría de Educación Pública de 20 de septiembre de 2017.

2 Propuesta aprobada por unanimidad por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el 18 de agosto de 2017 que se envió al Ejecutivo federal para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se puso a consideración de la Cámara de Diputados.

3 Casas-Zamora, Kevin y Daniel Zovatto, “El costo de la democracia: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, Latin American Initiative, Foreign Policy at Brookings, julio 2015, p. 12; Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, “Financiamiento de los partidos políticos en América Latina”, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos y UNAM, 2011, página 358; Organización de Estados Americanos, “Política, Dinero y Poder. Un dilema para las democracias de las Américas”, 2011, página 119.

4 Instituto Nacional Electoral, “Cifras del financiamiento público de 1997 a 2017 partidos políticos nacionales”.

5 Reforma al Congreso de la Unión, en http://www.cide.edu/cidemun/Reforma_del_Congreso_de_la_Unión.

6 Ahora fracción V.

7 Localización: [J]; Novena Época; pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, agosto de 2006; página 1564. P./J. 98/2006.

8 Localización: Novena Época; pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Abril de 2009; Pág. 1103. P. VII/2009.

Ciudad de México, a 25 de septiembre de 2017.

Diputado César Octavio Camacho Quiroz (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SUSCRITA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Quienes suscriben, Diputados Federales e integrantes del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos y se derogan diversos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor del siguiente

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El financiamiento público a los partidos políticos en México aparece en la segunda mitad del siglo XX con dos objetivos fundamentales, por un lado para garantizar los recursos suficientes para que la competencia electoral sea equitativa y con posibilidades reales para todos los partidos, y por otro lado para asegurar que las operaciones financieras de los partidos sean de conocimiento público, garantizando la transparencia y evitando el manejo de recursos de procedencia ilícita.

En ese tenor, aunque este financiamiento suele asociarse únicamente con la entrega de dinero a partidos políticos, también se otorga mediante otras vías, como pueden ser las facilidades postales y telegráficas, el otorgamiento gratuito de espacios o locales públicos para actos partidarios, el pago de espacios físicos para fijar propaganda y la deducción de impuestos.

Recientemente, en nuestro país ha cobrado relevancia la discusión sobre financiamiento público que reciben los partidos políticos, siendo cada vez más las voces que protestan sobre lo excesivo que resulta este gasto, calificando a los partidos como auténticos negocios, de los que se benefician exclusivamente sus dirigentes.

Asimismo, se hace evidente la completa inequidad que resulta de la distribución de este presupuesto entre los diversos institutos políticos, derivado de que la gran mayoría de dichos recursos se quedan en posesión de los partidos del siglo pasado, inclinando severamente la balanza en cada elección.

Al respecto, el Instituto Nacional Electoral dio a conocer el presupuesto que destinará a los partidos políticos y candidatos independientes para sus gastos durante los comicios de 2018, mismo que asciende a 6,788 millones de pesos; esto, sin contar las prerrogativas que,

aunado a ello, recibirán por parte de los organismos electorales locales, que, según estimaciones, puede sumar otros 6 mil millones.

Financiamiento para partidos y candidatos independientes en 2018, de acuerdo al INE.

Partido	Presupuesto	Porcentaje
PRI	\$1,689,590,077	25.21%
PAN	\$1,281,114,450	19.11%
PRD	\$773,583,685	11.54%
MORENA	\$649,217,254	9.69%
PVEM	\$578,204,704	8.63%
MC	\$537,021,858	8.01%
NUEVA ALIANZA	\$419,106,116	6.25%
ENCUENTRO SOCIAL	\$398,365,190	5.94%
PT	\$376,770,017	5.62%
TOTAL	\$6,702,973,351*	100%

* El monto total no incluye 42.96 millones reservados de las franquicias postales para distribuirlo en su momento entre los partidos y candidatos independientes que participen en las contiendas federales, ni los 42.96 millones para gastos de campaña para el conjunto de candidatos independientes que obtengan su registro para contender en las campañas federales.

En ese sentido, los mecanismos legales que actualmente sirven para otorgar el financiamiento público a los partidos políticos han derivado en una crisis de impopularidad, deteriorando severamente la imagen de nuestro sistema de partidos.

Si los partidos políticos pretenden recuperar la simpatía de la gente, es necesario crear un clima de mesura, certeza e integridad, sobre todo cuando la economía de este país atraviesa momentos complicados, padeciendo un bajo crecimiento, niveles históricos de inflación y precarias condiciones de empleo. Por tal motivo, es indispensable repensar la forma en cómo se distribuyen los recursos públicos entre los partidos políticos y plantear la posibilidad de una reforma en materia de financiamiento electoral.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El financiamiento público está conformado por los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que éstos lleven a cabo sus funciones, como lo son la selección de líderes para los distintos niveles de gobierno, el vincular a la ciudadanía con los órganos de poder, representar e integrar grupos sociales, etc.

El objetivo primordial del financiamiento público a los partidos políticos es garantizar los recursos suficientes para que la competencia electoral sea equitativa y con posibilidades

reales para todos los partidos de conquistar el poder político a través del voto popular. Además, mediante el financiamiento público se busca lograr que las operaciones financieras de los partidos sean conocidas, ya que al tratarse se recursos provenientes del Estado, es más factible garantizar la transparencia y control de los mismos.

Los antecedentes del financiamiento público los podemos encontrar en la reforma constitucional de 1962 y legal de 1963 que se introdujo la primera normatividad en materia de prerrogativas estatales, que consistió en la exención de impuestos relacionados con los ingresos privados de los partidos.

Derivado de este primer ejercicio legal para proveer a los partidos políticos de financiamiento, fueron necesarias modificaciones de acuerdo al contexto que presentaba la coyuntura política de nuestro país. Así, en 1973 se llevó a cabo una nueva reforma que habría de añadir dos nuevas prerrogativas a los partidos políticos: las franquicias telegráficas y postales y el acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación masiva (radio y televisión).

Ambas reformas —la de 1963 y la de 1973— introdujeron disposiciones relativas al financiamiento público indirecto; sin embargo, en 1977 tuvo lugar una reforma política muy importante que inauguró formalmente el financiamiento público directo a partidos políticos, al contemplar en el artículo 41 constitucional lo siguiente: “En los procesos electorales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”.

Esto abrió la puerta para que el Estado otorgara recursos económicos a los partidos de manera discrecional, ya que no se establecieron montos mínimos ni máximos de financiamiento.

Por su parte, la reforma electoral de 1987 estableció una fórmula para calcular el monto total de financiamiento de los partidos políticos: el 50 por ciento del financiamiento público se distribuiría en función del porcentaje de votos obtenidos en la última elección federal, el otro 50 por ciento se distribuiría en función del número de diputaciones obtenidas por cada partido por cualquiera de los dos sistemas, dejando al arbitrio de la Comisión Federal Electoral la decisión sobre cuál sistema se tomaría para determinar el financiamiento. También, con esta reforma se incluyó la obligación de los partidos políticos de justificar anualmente el empleo de sus recursos ante la autoridad electoral.

En la reforma electoral de 1989-1990 se estableció una nueva fórmula de distribución del financiamiento público: 90 por ciento se repartiría de manera proporcional y 10 por ciento de forma igualitaria entre todos los partidos políticos. Además, se incluyeron dos nuevas formas de financiamiento público: por un parte el otorgamiento a cada partido del 50 por ciento del ingreso anual de sus diputados y, por otro, el reembolso por parte del Instituto Federal Electoral a los partidos, del 50 por ciento de sus gastos realizados en actividades específicas como educación y capacitación electoral.

En la reforma electoral de 1993 se introdujeron varias reglas a las que debe sujetarse dicho financiamiento, entre ellas, la prohibición de hacer aportaciones a los partidos políticos, por

parte de entidades públicas en los niveles federal, estatal y municipal, empresas mercantiles, personas que viven o trabajan en el extranjero, ministros o iglesias de cualquier religión, así como a partidos políticos y personas físicas o morales extranjeras; el establecimiento de límites al financiamiento privado: 1 por ciento del monto total de financiamiento a los partidos para las personas físicas, y 5 por ciento para las personas morales; la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, ya que se estableció la obligación de contar con un órgano interno encargado de las finanzas, así como de entregar un informe anual de sus ingresos y egresos, y un informe de campaña en el que se observe el respeto a los topes de gasto de la misma; por último, la determinación de que el derecho de contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas sería exclusivo de los partidos políticos.

Con la reforma electoral de 1996 se estableció que prevalecieran los recursos públicos de los partidos políticos sobre los de origen privado. Además, se aumentó el monto total de financiamiento público y se estableció la actual fórmula en la distribución del mismo: 70 por ciento proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30 por ciento de modo igualitario entre todos los partidos políticos que cuenten con registro.

Con el aumento en el monto del financiamiento público, se planteó la necesidad de disminuir el máximo de las aportaciones privadas, y se fijó un nuevo límite: 0.05 por ciento de dicho monto para personas físicas y morales.

También, se prohibieron las aportaciones anónimas a partidos políticos. Se redujeron los topes de gastos de campaña y se ampliaron los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado.

La reforma constitucional de 2007 impactó de nueva cuenta al modelo de financiamiento y fiscalización, imponiendo procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, así como sanciones por incumplimiento, luego de los escándalos generados por los casos Pemexgate y Amigos de Fox.

Estas nuevas reglas del juego siguieron la ruta marcada desde la reforma de 1990, de establecer mayores restricciones a las aportaciones privadas, con la clara intención de controlar posibles abusos y, con ello, deterioro de la equidad en la contienda.

La reforma perfecciona los mecanismos de fiscalización y de rendición de cuentas al crear una unidad especializada para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, que en el cumplimiento de sus atribuciones no estaba limitada por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Por su parte, la reciente reforma electoral de 2014 implementa cambios importantes en el sistema de financiamiento y fiscalización de partidos políticos.

En primer lugar, establece una nueva causal de nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña o por haber recibido recursos de procedencia ilícita.

Para brindar viabilidad a dicha causal de nulidad, establece un nuevo sistema de fiscalización, el cual exige a los partidos políticos presentar reporte de gastos en paralelo al desarrollo de las precampañas y campañas, con la finalidad de obtener el informe final antes de la etapa de la calificación de la elección. Este mecanismo obliga a los partidos políticos a llevar a cabo la contabilidad de acuerdo a reglas homogéneas a través de un sistema informático.

En cuanto al financiamiento privado, la reforma modifica algunas reglas y elimina el tope máximo anual de 10% de financiamiento privado para permitirles mayores ingresos. Así, las aportaciones de candidatos y de simpatizantes durante los procesos electorales, destinadas a ser utilizadas en las campañas, no pueden superar el 10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior. Las aportaciones de militantes, a su vez, no pueden exceder el 2 por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y precampañas en el año de que se trate.

Se mantiene la prohibición de las aportaciones anónimas y los partidos tienen la obligación de expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y el RFC del aportante.

Además, los partidos deben entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación. A partir de la reforma, las aportaciones en especie deben hacerse constar en un contrato entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y deben ser soportados por una factura.

En ese sentido, podemos darnos cuenta cómo las reformas electorales han tenido un propósito fundamental: el de consolidar un sistema de partidos más competitivo y equitativo. No es ninguna coincidencia que a partir de su instrumentación el sistema de partidos se haya reconfigurado de tal forma que pasó de ser un sistema de partido hegemónico a un multipartidismo cada vez más competitivo.

Y es que al modificar lo relativo al financiamiento a los partidos, se hace evidente cómo es que éste influye en sus capacidades.

Como lo hemos comentado en la actualidad, las prerrogativas en materia de financiamiento público para los partidos políticos nacionales de México están garantizadas en el artículo 41, fracción II de la Constitución:

“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 prevelezcan sobre los de origen privado”.

El mismo artículo 41, en su fracción II, establece los parámetros que conforman la fórmula de financiamiento público para las actividades ordinarias, extraordinarias y específicas de los partidos políticos nacionales de México.

“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.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.”

Complementariamente a este mandato constitucional, el artículo 51, numeral 1, incisos a), b) y c), de la Ley General de Partidos Políticos, establece los rasgos específicos de la fórmula de financiamiento para los partidos políticos nacionales de México.

“Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta Ley [...]

Lo anterior, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

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

II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución;

III. Las cantidades que, en su caso, se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

IV. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba para el desarrollo de las actividades específicas, a que se refiere el inciso c) de este artículo, y

V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el tres por ciento del financiamiento público ordinario.

b) Para gastos de Campaña:

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al treinta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

III. El financiamiento de campaña será administrado en su totalidad por los partidos políticos; estableciendo el prorrateo conforme lo previsto en esta Ley; teniendo que informarlas a la Comisión de Fiscalización diez días antes del inicio de la campaña electoral, la cual lo hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión, sin que dichos porcentajes de prorrateo puedan ser modificados.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

II. El Consejo General, a través de la Unidad Técnica, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior, y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.”

Sin embargo, y como ya lo hemos comentado con anterioridad, los contextos cambian y las sociedades evolucionan, lo que obliga a las instituciones a transformarse; por ello, es evidente que la actual forma en la que se financian los partidos políticos padece dos fenómenos muy concretos, que a pesar de los esfuerzos que se han impreso con las reformas electorales de los últimos 50 años, siguen vigentes: por una parte, el excesivo presupuesto que les es destinado, y por otra, la completa inequidad en la que éstos recursos son distribuidos, al ser concentrados en una gran proporción, por los partidos del siglo pasado.

Aunado a ello, existen elementos que hacen de la actual fórmula un mecanismo arbitrario y sin sentido, al considerar injustificadamente el valor de 0.65 del valor de la UMA como una constante para calcular el financiamiento de los partidos políticos, lo cual además de carecer de sustento, a la postre quedará desfasado y precisará una modificación.

En este sentido, la presente propuesta tiene por objeto atender, concretamente, tres cuestiones:

- 1) Reducir el financiamiento público a los partidos políticos
- 2) Eliminar criterios arbitrarios en la adopción de una fórmula, como tal supone la constante del 0.65 UMA
- 3) Hacer más equitativa la distribución de los recursos entre los partidos políticos

El mecanismo legal que actualmente utiliza el Instituto Nacional Electoral para el financiamiento de partidos políticos resulta en muchos sentidos ofensivo en el contexto económico actual, lo que encamina al sistema de partidos en nuestro país hacia una crisis de imagen.

De transitar nuestra propuesta, el financiamiento público que recibirán los partidos políticos en 2018 disminuiría sensiblemente, con lo que se podría ahorrar aproximadamente \$1,800 millones de pesos

Además, con la adecuación legal que proponemos todos los partidos políticos gozarían de un financiamiento más equitativo, reduciendo sensiblemente la inequidad entre el financiamiento que reciben los partidos grandes y los partidos pequeños.

Dicho lo anterior, nuestra propuesta encierra grandes posibilidades de incrementar la competitividad de nuestro sistema de partidos al brindar más herramientas a los partidos

minoritarios, y permitir con ello contiendas más justas. Del mismo modo, da paso a un nuevo sistema de financiamiento en el cual la imagen de los partidos políticos se ya no se desgaste y permita que esos recursos ahorrados sean destinados a sectores como el educativo, el de salud, el de desarrollo social, entre otros.

Con la supresión del Capítulo II, denominado “De la Propaganda Electoral”, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, generaremos campañas más limpias, baratas, equitativas y sin violencia.

El punto medular de dicha propuesta es evitar contaminación visual, por lo que debemos estar conscientes que al prohibir todo tipo de publicidad en pendones, volantes, paredes y anuncios espectaculares lograremos que los ciudadanos puedan estar seguros de elegir a sus próximos gobernantes bajo su libre elección.

FUNDAMENTO LEGAL

Por las consideraciones expuestas, en nuestra calidad de Diputados federales e integrantes del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía, la presente

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTICULO 41 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; EL ARTICULO 51 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLITICOS Y SE DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

PRIMERO.- Se reforman los incisos a), b) y c) de la Base II, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

...

....

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el **porcentaje de la participación obtenida en la elección de diputados federales inmediata anterior por el valor diario de la Unidad de Medida de Actualización, y el número de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, a la fecha de corte de julio de cada año** . El **sesenta** por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el **cuarenta** por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al **veinticinco** por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al **quince** por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El **sesenta** por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el **cuarenta** por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior

...

...

III. ..

Apartado A. ...

a) a g) ...

...

...

...

Apartado B. ...

a) a c) ...

...

Apartado C. ...

...

Apartado D. ...

IV. ...

...

...

V. ...

Apartado A. ...

...

...

...

...

a) a e) ...

...

...

...

...

...

...

Apartado B. ...

a) ...

1. a 7. ...

b) ...

1. a 7.

...

...

...

Apartado C. ...

1. a 11.

...

a) a c)

...

Apartado D. ...

VI. ...

...

...

a) a c) ...

...

...

SEGUNDO.- Se reforma la fracción I del inciso a) y la fracción I del inciso b) del numeral 1 del artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Artículo 51.

1. ...

a) ...

I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el

porcentaje de participación obtenida en la elección de diputados federales o locales inmediata anterior, según sea el caso, por el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización y, el número de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, a la fecha de corte de julio de cada año.

II. a V. ...

b) ...

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal o local y las dos Cámaras del Congreso de la Unión o la Cámara de alguna entidad federativa, a cada partido político nacional o local, en su caso, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al **veinticinco** por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

II. En el año de la elección en que se renueve solamente la Cámara de Diputados federal o los Congresos de las entidades federativas, a cada partido político nacional o local, respectivamente, se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al **quince** por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y

III. ...

c) ...

I. ...

II. ...

III. ...

2. ...

a) y b)

3. ...

TERCERO.- Se derogan el Capítulo II del Título Primero del Libro Quinto, así como el inciso a) del numeral 2 del artículo 243; ambos, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

CAPÍTULO 11

DE LA PROPAGANDA ELECTORAL

Artículo 209 al Artículo 212 SE DEROGAN

Artículo 243.

1. ...

2. ...

a) **SE DEROGA**

b) a d)

3. ...

4.

a) y b)

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 Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de la presente reforma y deberá expedir y/o adecuar los reglamentos que se deriven de la misma a más tardar 180 días a partir de su entrada en vigor.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,

Sede de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, a los 25 días del mes de septiembre de 2017.

Diputado Luis Alfredo Valles Mendoza (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017 Y DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PAN, PRD Y DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3 fracción VIII; 71 numeral 1, 2 y 3; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados y 55 fracción II del Reglamento Interior del Congreso de la Unión, los que suscribimos, Diputadas y Diputados de la LXIII Legislatura, a nombre de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, sometemos a consideración de esta Asamblea la presente iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

El desarrollo del sistema de partidos en México ha sido un largo proceso que ha resultado fundamental en la construcción y consolidación de nuestra democracia. El financiamiento a los partidos políticos ha vivido distintas épocas y circunstancias, los cuales debemos recapitular para fundamentar el planteamiento de la presente reforma.

Tras la Revolución Mexicana, la Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918 reglamentaba de manera incipiente a los partidos políticos, sin embargo, tanto los partidos como los candidatos independientes no sólo carecían de prerrogativas para realizar sus actividades, sino que debían financiar parcialmente los procesos electorales, al estar obligados a sufragar campañas de empadronamiento, sus propios actos proselitistas e incluso la impresión de las boletas que se usarían durante la jornada electoral.

La Ley Federal Electoral de 1946 estableció el régimen de partidos, haciendo obligatorio su registro con un mínimo de ciudadanos afiliados; limitando la proliferación de partidos locales y regionales pues podían obtener registro los que tuvieran carácter nacional; los obligó a ajustar sus estatutos, programa y actividades a lo establecido en la Constitución, a realizar procesos de elección interna, a constituir órganos internos con funciones diferenciadas y a dotarse de mecanismos de sanción a quienes faltaran a los principios o fines del partido. No obstante, esta Ley no contempló destinar financiamiento público a las actividades de los partidos.

Dicha legislación, sin embargo, no impidió que existiera en la realidad el financiamiento público ilegal, inmoral, sin control ni límite y por tanto desmesurado que el régimen posrevolucionario brindó al Partido de Estado. En esta época, el PRI disfrutó no sólo del cobijo autoritario del poder y de la instrumentación de la persecución a la oposición política, sino además usó edificios públicos, el dinero que fuera necesario, recursos materiales gubernamentales y empleados públicos a su servicio para empadronar, colocar

propaganda oficial, borrar o retirar publicidad de la oposición, promover el voto o intimidar electores, conformar las plantillas de funcionarios de casilla a modo, contar tramposamente los votos y salir a aplaudir los supuestos triunfos del PRI-Gobierno.

Ante esta situación, una de las principales demandas de la oposición, tanto la que contaba con registro como la que existía en la clandestinidad, era que el gobierno organizaba las elecciones, que usaba todos los recursos públicos para imponer a los suyos y que era juez y parte al momento de determinar a los ganadores. No existían las mínimas condiciones de competencia democrática, de libertad de expresión en los medios de comunicación, de equidad en las campañas y de imparcialidad de las autoridades electorales.

En específico, la oposición exigía terminar con el uso de recursos gubernamentales con fines electorales. No dinero público para financiar al PRI, no funcionarios públicos al servicio del partido oficial, no programas gubernamentales condicionados al voto a favor de los candidatos priístas. Esta crítica se enfocaba a terminar con el corporativismo y el control social, a poner fin a la simbiosis Partido-Gobierno, a realizar elecciones limpias donde el voto contara y se contara. No existe registro de iniciativa alguna o de discurso alguno donde la oposición de entonces pidiera la existencia de financiamiento público para generar condiciones de equidad.

Los partidos de oposición se financiaban mediante las cuotas de sus militantes y simpatizantes, la realización de rifas y de otras promociones económicas, de la donación de parte de la dieta de sus diputados y de las aportaciones de empresas privadas que muchas veces se hacía en secreto para prevenir represalias del PRI-Gobierno.

Las sucesivas reformas a la Ley Federal Electoral, incluso la nueva Ley en la materia aprobada en 1973, modificaron diversos aspectos relativos a los requisitos para constituir partidos y sobre la organización de los comicios, incluida la geografía electoral, pero no incluyeron norma alguna relativa al financiamiento público de los partidos.

El agotamiento y la crisis de legitimidad del régimen posrevolucionario que empezó a manifestarse en las elecciones federales de 1976, llevaron al gobierno a promover una Reforma Política encaminada a legitimarlo de nuevo aduciendo la necesidad de promover mayor pluralidad de los actores políticos, sin reconocer que era imposible mantener indefinidamente un modelo de control político autoritario por más tiempo. Fue así como el entonces secretario de Gobernación e ideólogo del PRI, Jesús Reyes Heróles, apadrinó tal reforma para dar una bocanada de oxígeno que mantuviera con vida al régimen.

La iniciativa de Reforma Política de 1977 consideró de manera inédita, entre otras cosas, el otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos nacionales para la realización de sus actividades como instituciones de interés público. La visión soberbia y el menosprecio del régimen a la democracia le permitía justificar la medida plasmando en la Constitución la noción de que “los partidos políticos deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades a la obtención del voto popular”.

Sin embargo, la oposición de entonces señaló con toda claridad que el propósito de fondo de esta medida era legalizar e institucionalizar el uso de recursos públicos a favor del PRI y

sus membretes, además de plantear una peligrosa dependencia económica de los partidos de oposición hacia el gobierno, lo cual podría incluso favorecer la corrupción política. El régimen empleó como justificación el criterio prevaleciente en varias democracias europeas donde existía no sólo el financiamiento público a los partidos políticos, sino que se establecía que el mismo debería tener preponderancia respecto al financiamiento privado, aduciendo que ello garantizaría que los partidos no se vieran condicionados por los intereses políticos o económicos ocultos tras los recursos económicos que recibían.

La Reforma Política de 1977 se concretó con la reforma constitucional de octubre de 1977 y la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) aprobada en los términos decididos por el gobierno. Esta legislación estableció las siguientes prerrogativas a favor de los partidos políticos:

1. Acceso permanente a tiempos de radio y televisión.
2. Exención de impuestos y derechos.
3. Franquicias postales.
4. Facilidades para tareas editoriales (Entrega de papel en especie del monopolio oficial PIPSA).
5. Contar con el mínimo de elementos para desarrollar la actividad electoral (Financiamiento público en efectivo).

La generalidad de estas disposiciones significó que el ejercicio de estas prerrogativas quedara por varios años como una facultad discrecional de la Secretaría de Gobernación al carecer de bases, criterios o fórmulas para la distribución de los tiempos, montos y recursos en especie, lo cual generó aún más sospechas de que el PRI se despachaba con la cuchara grande en el uso de recursos, razón por la cual un partido como el PAN decidió no aceptar dinero en efectivo y sólo optó por acceder a los tiempos oficiales en radio y televisión y disponer del papel para sus publicaciones al no existir alternativa para su obtención.

En 1987 tuvo lugar una nueva reforma electoral que derogó la LOPPE y promulgó el nuevo Código Federal Electoral; en materia de financiamiento público, el Código mantuvo esencialmente lo dispuesto por la legislación derogada. Tras la fraudulenta elección presidencial de 1988 y la nueva reforma política derivada de ella que fue negociada y acordada en el periodo 1989-1990 la cual dio origen al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el tema del financiamiento público fue claramente precisado y ampliado, incorporando fórmulas y criterios que lo vincularan a la cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón, al porcentaje de votos obtenido por cada partido y estableciendo topes de gastos, al desarrollo de las campañas y en general a la propaganda electoral para generar condiciones de competencia equitativa.

Sin embargo, la reforma política de 1996, que estableció la norma constitucional vigente que vincula el financiamiento al total de ciudadanos registrados en la lista nominal de

electores y el salario mínimo ha sido considerada excesiva y por consiguiente criticada como un derroche injustificado de recursos. No obstante los crecientes costos de la política y la democracia en todo el mundo, las condiciones de un país como México continúan apuntando a que existen otras prioridades de gasto público más importantes que el financiamiento de los partidos políticos.

Propósito de la reforma

Los partidos políticos son instituciones que poseen una evidente importancia en las sociedades contemporáneas, pues los sistemas democráticos del mundo resultan impensables sin la existencia de dichas organizaciones, en virtud de que estas suponen el acceso de los ciudadanos al poder público. Así, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyos fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo cual da a los partidos calidad de medios o instrumentos para que el pueblo en uso de su soberanía, tengan acceso al poder público.

Ahora bien, para que los partidos políticos puedan subsistir como organizaciones estructurales, completas e independientes, y además lleven a cabo sus funciones y actividades, necesitan recursos que les permitan solventar los gastos que implica el sostenimiento de toda la maquinaria política y el cumplimiento de los fines que la ley señala. Estos recursos económicos son los que comúnmente conocemos como financiamiento de los partidos políticos.

En nuestro país, el financiamiento de los partidos políticos, se encuentra en su mayor parte subsidiado por dinero público; es decir, recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que estos lleven a cabo las funciones y cumplan con los fines que la ley señala. Sin embargo, debido a la poca transparencia en el uso de recursos públicos y a la corrupción que ha permeado el actuar de las administraciones públicas en todos los niveles de Gobierno, durante los últimos años ha surgido en nuestro país la legítima inconformidad ciudadana relacionada con el excesivo financiamiento público recibido por los partidos políticos y lo onerosas que resultan las campañas políticas, en contraste con los altos índices de pobreza, marginación y desigualdad que vive la sociedad mexicana, que desafortunadamente se incrementan con el arribo de desastres naturales, como los ocurridos durante las últimas semanas.

Los partidos que integramos el Frente Ciudadano por México reconocemos que la preeminencia del financiamiento público ha desempeñado un papel fundamental en el fortalecimiento y la consolidación de la democracia en nuestro país, sin embargo, estamos convencidos de que prolongar éste subsidio en los términos actuales y de manera indefinida, traería consecuencias devastadoras para el propio sistema democrático, al convertir a los partidos políticos en entes dependientes del erario público, alejados de los problemas y las necesidades actuales de la sociedad. Ante tal coyuntura, los partidos políticos estamos obligados a representar debidamente a los ciudadanos y contribuir a la formación de una cultura política en la sociedad y no convertirnos en una carga a la

economía nacional, que desvíe los recursos públicos de las necesidades prioritarias del país. Ante ello, proponemos eliminar el financiamiento público de los partidos políticos y que éstos realicen sus fines constitucionales y sufraguen actividades y funciones con preeminencia de financiamiento privado, con lo cual, los partidos políticos se verían obligados a estrechar sus lazos con la sociedad en búsqueda de simpatizantes y militantes que contribuyan con recursos económicos al sostenimiento de la organización política y al cumplimiento de sus fines constitucionales.

No obstante lo anterior, estamos conscientes de que el financiamiento preminentemente privado, trae consigo riesgos que deben contenerse de manera seria y responsable, para no producir efectos contrarios a lo deseado; por lo que debe fortalecerse el sistema de control, transparencia y vigilancia en el uso y fuentes de los recursos de los partidos políticos y fomentar la participación de simpatizantes y la militancia de los partidos políticos en la financiación de los mismos; además, se debe promover una regulación legal que disminuya los gastos administrativos y operativos erogados por los servidores públicos, para evitar el desperdicio de recursos económicos.

Este es el espíritu primordial de la presentación de esta iniciativa de reforma constitucional, cuyo objetivo principal es eliminar el financiamiento público de los partidos políticos, para que dichos recursos económicos puedan ser reorientados a la satisfacción de necesidades prioritarias, urgentes e inmediatas, como las que actualmente demanda la sociedad mexicana.

Bajo ese tenor, proponemos la modificación del artículo 41 y adición de artículos transitorios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer lo siguiente:

- 1) La eliminación constitucional del financiamiento público a los partidos políticos, tanto en sus actividades ordinarias y específicas, como para la realización de las campañas electorales.
- 2) La reducción de topes de gastos de campaña al máximo.
- 3) Eliminación de los gastos de publicidad gubernamental, con excepción de los relacionados con los rubros de seguridad nacional, servicios educativos, salud, protección de derechos humanos, turismo y protección civil, y que estos sean los estrictamente necesarios.
- 4) La reorientación de tales recursos económicos para cubrir las necesidades urgentes e inmediatas de los ciudadanos, bajo el contexto que actualmente viven las familias mexicanas después de la afectación producida por los recientes desastres naturales ocurridos en territorio nacional.

Así mismo, de un análisis pormenorizado realizado al Presupuesto de Egresos de la Federación, se advierte la posibilidad de reducir hasta en **\$48,272,250,784 del presupuesto etiquetado en lo Ramos Administrativos** no vinculados a salud, seguridad, protección civil y educación en las que deberá hacerse un programa de austeridad específico. Por lo

cual, se propone la adición de diversas normas transitorias constitucionales y artículos al Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, en los siguientes términos:

El Gobierno Federal implementará un programa de austeridad que incluya, al menos:

- 1) La reducción del cincuenta por ciento del presupuesto del gobierno federal en gastos de personal por honorarios.
- 2) La reducción de por lo menos el cincuenta por ciento de la nómina de mandos altos y medios, relacionados con personal con cargos de Secretarios, subsecretarios, directores y jefe de departamento, o sus equivalentes, en las dependencias del gobierno federal;
- 3) La eliminación de los seguros de gastos médicos mayores y de vida, de altos funcionarios del gobierno federal;
- 4) La eliminación de gastos de representación, pago de teléfonos celulares, gasolina, vehículos y otras prerrogativas no prioritarias, de funcionarios de mando medio y superior del gobierno federal;
- 5) La eliminación de gastos en publicidad gubernamental, con excepción de los estrictamente necesarios para la seguridad nacional, salud, turismo, derechos humanos y protección civil.
- 6) Los recursos que resulten del programa de austeridad señalado en el presente artículo serán destinados en su totalidad a la reconstrucción y apoyo a damnificados de contingencias ambientales en territorio nacional, mediante la creación del Fondo de Reconstrucción Nacional, el cual estará vigilado por ciudadanos con alta probidad moral y profesional.

El plan de austeridad descrito en los puntos anteriores se ubica en los capítulos presupuestarios 1100, 1200, 1400, 3600 y 3700 respectivamente.

También, se propone la modificación de diversos artículos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, eliminando las primas de los seguros que se contratan en favor de los servidores públicos y demás asignaciones autorizadas en los términos de las normas aplicables. Lo anterior, tiene como finalidad atender la demanda ciudadana de reorientar el financiamiento público para cubrir las necesidades prioritarias y urgentes que actualmente tiene la sociedad mexicana.

Por las razones expuestas, se somete a consideración de esta honorable soberanía **la presente iniciativa con proyecto de Decreto por el cual se reforma el artículo 41, Base II; y, Base V, apartado B, inciso a), numerales 6, 7, y 8; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma el artículo 58 y se deroga la fracción III del artículo 64, ambos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:**

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma el artículo 41, Base II; y Base V, apartado B, inciso a), numerales 6, 7, y 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41.

I. ...

II. Los partidos políticos, podrán obtener recursos para el sostenimiento de actividades ordinarias, específicas y de campaña, únicamente mediante aportaciones de militantes, simpatizantes, y mecanismos de autofinanciamiento, conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) La ley determinará los montos máximos de las aportaciones de militantes, simpatizantes y de autofinanciamiento, así como los procedimientos para su recaudación y gasto, los cuales se ajustarán a criterios de transparencia y vigilancia, para lo cual la ley establecerá los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

b) El tope de gastos para las precampañas, así como para el tope de gasto en las campañas federales, se ajustará a los máximos siguientes y en las modalidades que establezca la ley;

I. Para la elección de Presidente de la República será lo que resulte de dividir entre sesenta, la multiplicación de la Unidad de Medida y Actualización y el padrón electoral.

II. Para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa, será lo que resulte de dividir el tope para Presidente de la República, entre doscientos.

III. Para Senador por el principio de mayoría relativa, será lo que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

c) La ley determinará las sanciones cuando la recaudación y gasto no se ajuste a lo establecido en los párrafos anteriores, así como cuando exista financiamiento de personas no autorizadas y de actividades ilícitas.

d) La ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro.

III.

....

IV.

....

V.

...

Apartado A. ...

....

Apartado B. ...

a) ...

1.

2.

3.

4.

5.

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

7. La coordinación con partidos políticos de programas de capacitación con el objeto promover el liderazgo político de las mujeres, y la difusión y promoción de la educación cívica, la cultura democrática, y la elaboración de investigaciones socioeconómicas y políticas; y

8. Las demás que determine la ley.

b)

...

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, **para lo cual contará con la Unidad Técnica de Fiscalización misma que contará con autonomía técnica y de gestión, cuyo titular será nombrado por las dos terceras partes de la**

Cámara de Diputados, conforme al procedimiento señalado por la ley. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

....

Apartado C..

Apartado D. ...

VI. ...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que las modificaciones serán aplicables para el proceso electoral 2017 – 2018. Por lo cual, por única ocasión podrán realizarse modificaciones a la legislación secundaria una vez iniciado el proceso electoral, como excepción a lo señalado en el cuarto párrafo de la fracción segunda del artículo 105 de esta Constitución.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

TERCERO. La legislación federal secundaria contemplará lo siguiente:

1. Que los montos máximos de recaudación permitidos de financiamiento privado a los partidos políticos, sean suficientes para alcanzar los topes de campaña y su operación ordinaria.
2. Que al menos se celebren seis debates para la elección de Presidente de la República, cuatro para la elección de senadores por entidad, y tres para la elección de cada diputado federal; todos ellos organizados por el Instituto Nacional Electoral.
3. Que para el caso de propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberán tener el carácter institucional y fines informativos y exclusivamente podrán versar sobre servicios educativos, seguridad, salud, protección de derechos humanos, turismo, y las necesarias para la protección civil en casos de emergencias. La ley señalará los montos y modalidades máximos de publicidad gubernamental en los rubros antes señalados. Para ello la ley garantizará que la publicidad no se condicione a otros contenidos que emitan los medios de comunicación, para lo cual la contratación estará sujeta a los principios de transparencia, equidad e imparcialidad.

CUARTO.- A partir de la publicación del presente decreto, se implementará un plan de austeridad con el objeto de hacer frente a las necesidades de ayuda y reconstrucción para los damnificados por las catástrofes naturales acontecidas en el año 2017. El Gobierno Federal incluyendo los órganos desconcentrados y descentralizados, así como los órganos constitucionales autónomos, el Poder Judicial de la Federación, el Congreso de la Unión y el Instituto Nacional Electoral, implementarán las siguientes medidas:

- 1) La reducción del cincuenta por ciento del presupuesto del gobierno federal en gastos de personal por honorarios.
- 2) La reducción de por lo menos el cincuenta por ciento del personal con cargos de jefe de departamento y hasta nivel de subsecretarías, o sus equivalentes, en las dependencias del Gobierno Federal. Lo anterior con excepción de las áreas relacionadas con salud, seguridad, protección civil y educación, en las que deberá implementarse un programa de austeridad específico.
- 3) La eliminación de oficinas alternas de funcionarios públicos, incluyendo secretarías de estado.
- 4) La eliminación de los seguros de gastos médicos mayores y de vida de altos funcionarios del gobierno federal, salvo los relacionados con labores de seguridad;
- 5) La eliminación de gastos de representación, pago de teléfonos celulares, gasolina, vehículos, y otras prerrogativas no prioritarias, de funcionarios de mando medio y superior del gobierno federal;
- 6) La eliminación de gastos en publicidad gubernamental, con excepción de los estrictamente necesarios para la seguridad, salud, turismo, derechos humanos y protección civil. Para ello, en caso de no haberse reformado la ley en los términos señalados en el numeral tercero del artículo cuarto transitorio, la Cámara de Diputados aprobará en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los montos máximos para dicha publicidad en los rubros antes mencionados, basados en el criterio de máxima austeridad.

Los recursos que resulten del programa de austeridad señalado en el presente artículo serán destinados en su totalidad a la reconstrucción y apoyo a damnificados de contingencias ambientales en territorio nacional, y serán erogados a través del Fondo de Reconstrucción Nacional, en términos señalados por la ley que al efecto se apruebe, creado para el efecto y manejado mediante mecanismos bajo la estricta vigilancia de un comité integrado por ciudadanos apartidistas, con plena solvencia moral y experiencia profesional.

QUINTO.- La Cámara de Diputados incluirá en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018 las disposiciones contenidas en el presente decreto.

SEXTO.- El nombramiento del titular de la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral será nombrado por la Cámara de Diputados, dentro de los treinta días siguientes a

la publicación del presente decreto, mediante el procedimiento que al efecto determine la Junta de Coordinación Política.

SÉPTIMO.- Los ahorros que resulten de las ministraciones que no se otorguen a los partidos políticos, derivado de esta reforma, así como aquellos que resulten de las acciones señaladas en el presente decreto, serán erogados a través del Fondo de Reconstrucción Nacional, en los términos señalados por la ley que al efecto se apruebe, creado para el efecto y manejado mediante mecanismos de estricta vigilancia de un comité integrado por ciudadanos apartidistas, con plena solvencia moral y experiencia profesional.

A partir de que se atienda completamente el objeto del Fondo en mención, el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año contemplará y definirá el destino de dichos recursos.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se modifica el artículo 58 y se deroga la fracción III del artículo 64 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 58.- ...:

I. ...

II. ...

III.

...

...

...

Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una **variación menor al 5 por ciento del presupuesto** total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones. **Cuando las variaciones del ramo sean superiores al 5% de un ramo, requerirán la aprobación de la Cámara de Diputados.**

...

Artículo 64.- El gasto en servicios personales aprobado en el Presupuesto de Egresos comprende la totalidad de recursos para cubrir:

I. ...

II. ...

III. (Derogado)

IV. ...

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO.- Quedan derogados todos los artículos de la legislación federal que se encuentren contrarios a la presente reforma constitucional.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 26 de septiembre de 2017.

Marko Cortés Mendoza

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Francisco Martínez Neri

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

José Clemente Castañeda Hoeflich

Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52 A 54 Y 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL JESÚS CLOUTHIER CARRILLO

Manuel Jesús Clouthier Carrillo, ciudadano mexicano y diputado federal en esta LXIII Legislatura; con fundamento en los artículos 1o., 35, fracción II, y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en términos de lo dispuesto en los artículos 3, numeral 1, fracción VII y IX; 5o., numeral 1; 6o., numeral 1, fracción I; 71; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto de reforma constitucional en materia electoral.

I. Exposición de Motivos

El mayor peligro para una sociedad democrática estriba en la falta de adaptabilidad de su sistema jurídico frente a la realidad que se vive en la sociedad y en la responsabilidad del Estado en satisfacer y garantizar los derechos reconocidos en su Constitución y sus leyes para garantía del cumplimiento de los mismos. En la medida en la que los ciudadanos comienzan a tomar distancia de los asuntos públicos por la insultante corrupción, impunidad y la falta de resultados por parte de sus representantes populares y funcionarios, es cuando comienza a agrietarse la credibilidad en el Estado y la democracia que lo sostiene.

Nadie puede debatir que la lucha político electoral de la contienda presidencial de 1988 resultó en una elección fundante que provocó el nacimiento de una institución ajena al Partido de Estado que organizará la elecciones por medio de ciudadanos previamente capacitados para tal encomienda. Con el nacimiento del Instituto Federal Electoral comenzó una nueva ola democratizadora en el país que fue de la mano del crecimiento electoral de los partidos políticos de oposición tanto a nivel federal como a nivel local. Se colocó a la alternancia y se le apostó como el camino para lograr una transición democrática que impactaría en mayor gobernabilidad del Estado al tiempo que se traduciría en una mayor distribución de la riqueza, mejora en los sistemas de salud y educación, mayor seguridad así como incremento en el salario de los ciudadanos mexicanos. Al haberse creado tan alta expectativa a raíz del cambio de partido político en la presidencia de la República en el año 2000 fue poco a poco perdiéndose el impulso y la dinámica ciudadana de pasar del ejercicio del derecho al voto a ser observador comprometido con el actuar del gobierno en turno.

Los partidos políticos, antes reconocidos por la Constitución y encargados en el texto de su artículo 41 a ser promotores de la participación política de los ciudadanos mexicanos en los asuntos públicos del país han dejado de realizar dicha encomienda al minar su actuar bajo reglas internas que poco convocan a sumarse a dichos institutos políticos si no es para buscar un lugar dentro de su estructura burocrática o acceder a cargos de representación proporcional, actuar que provoca un mayor hartazgo y decepción de la población que se aleja cada vez más de las urnas y de los asuntos públicos en nuestro país. Lo anterior también se ha visto reflejado en una participación ciudadana en las urnas que ha disminuido elección tras elección.

La posibilidad de modificar dicha dinámica democrática no puede ser bajo las mismas condiciones y términos en los que actualmente se realiza, de ahí la urgente necesidad de reflexionar, debatir y actuar frente a los retos de credibilidad por los que atraviesa la cosa pública en nuestro país y su sistema electoral.

I.II. Reducción del Congreso de la Unión para lograr eficacia en su representación política y en el trabajo legislativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41 señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Congreso de la Unión como órgano del Poder Legislativo se encuentra integrado por dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores con un total de 628 integrantes por ambas cámaras.

La presente iniciativa tiene como objetivo mejorar la calidad de la representación y una reducción directa del gasto que generan los diputados y senadores integrantes del Congreso de la Unión. Es una propuesta de iniciativa tendiente a incentivar a través de dicha reducción numérica y presupuestal para provocar una mayor y mejor participación ciudadana mediante la eficacia que deben envolver los trabajos legislativos de los representantes populares en ambas Cámaras.

La reducción de miembros de la Cámara de Diputados y Senadores es uno de los grandes debates que se han dado a lo largo de los años, ya que en la actualidad se puede percibir una problemática de eficacia y estancamiento del trabajo legislativo en ambas Cámaras. Vicente Flores Meléndez en su investigación titulada *De la reducción del Congreso de la Unión: una reforma orgánica y constitucional*, nos señala que la teoría de la representación formulada por el francés Emmanuel Sieyès es “*la técnica social que permite expresar el sentido común o la voluntad colectiva de un pueblo a los efectos de gobernarlo, afirmó que el individuo es la unidad básica de una comunidad poseedora de voluntad común, cuyo ejercicio es transferido a un grupo de ellos (gobierno/gobernadores) sin transmitir la voluntad en sí, y que los representantes lo son de la nación en su totalidad, y no de cada individuo a causa de las cualidades que le son comunes y no de aquellas que lo diferencian*”¹. Puedo afirmar con base en mi experiencia como representante de la nación tanto en la LXI y en la actual LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, que el verdadero reto es dejar de ser una Cámara que funcione como de grupos parlamentarios para convertirse en una verdadera Cámara de Diputados, donde el diputado así como el senador en su Cámara, tienda a desarrollar su trabajo de representación, su trabajo parlamentario y de contrapeso natural del Poder Ejecutivo sea en plena libertad y en ausencia de cualquier presión de grupo o gobierno en turno, para así cumplir tanto con el principio de división de poderes y con el de representatividad política que obliga nuestra democracia en construcción.

La democracia mexicana tiene en la actualidad el reto de recuperar la confianza de los ciudadanos en los órganos de gobierno que los representan, por lo que es necesario que los diputados y senadores expresen la voluntad de los mexicanos que los eligieron, que velen por los intereses de México y que muestren que su trabajo legislativo es productivo y eficiente para la solución de los verdaderos problemas nacionales.

De acuerdo a los datos obtenidos en el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (Infopal) y analizando las estadísticas de la LXI, LXII y LXIII de aproximadamente cuatro mil iniciativas turnadas solamente se aprueban un diez por ciento de éstas, lo que comprueba que la falta de productividad y eficiencia, así como la falta de unificación de criterios y acuerdos políticos hacen que la productividad de la Cámara sea escasa.²

El diario inglés *The Economist* en su artículo “*The Siesta Congress*” hace una crítica al Congreso de la Unión mexicano ya que nuestros legisladores son los que menos sesionan al año y quienes reciben uno de los sueldos más altos en Latinoamérica. Por otro lado, señalan la falta de productividad que se tiene para aprobar reformas ya que muestran mayor interés en bloquear las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios contrarios que por llegar a un acuerdo que beneficie al pueblo mexicano.³

La gran cantidad de escaños que existen actualmente en la Cámara de Diputados y Senadores contribuye la falta de calidad en la labor legislativa ya que no se dan los consensos necesarios para la toma de decisiones, no existe conciliación entre los grupos parlamentarios por la falta de debate que la gran cantidad de legisladores impide que se lleve a cabo.

En un estudio elaborado por la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, titulado *Reducción en el número de legisladores federales*, se señala un estudio elaborado por la Dirección de Opinión Pública en el cual se entrevistó a ciudadanos mexicanos los cuales manifestaron lo siguiente:

- 59 por ciento de la ciudadanía se inclina por señalar que el número de legisladores debe disminuir. 26 por ciento de los ciudadanos señaló que el número de legisladores debe mantenerse como se encuentra actualmente. Mientras que sólo 6 por ciento consideró que el número de legisladores debe aumentarse.

En dicha encuesta los ciudadanos que se inclinaron por señalar que el número de legisladores debe disminuir mencionaron los siguientes argumentos a favor:

- Opinan que es muy costoso tener un Congreso integrado con el número actual de diputados y senadores.
- Que es difícil que los diputados lleguen a un acuerdo “cuando son muchos.”
- Por otro lado, que al ser muchos diputados y senadores siempre existen “algunos muy malos que echan a perder el trabajo”.
- Por último, los ciudadanos consideran que el trabajo de los legisladores “no sirve a los ciudadanos.”⁴

Cabe mencionar que México es uno de los países con mayor número de legisladores a nivel mundial, incluso supera a países con mayor territorio y número de habitantes, como

Estados Unidos de América, que cuenta con 535 congresistas y Rusia, el país más grande del mundo, que tiene 620 legisladores.⁵

Aprovechemos los tiempos actuales como una oportunidad histórica de ponderar la democracia y el sentir de miles de jóvenes mexicanos por encima de la coyuntura electoral.

II. Sistema de listas abiertas. La necesidad de personalizar el voto ciudadano para la elección de candidatos bajo el principio de representación proporcional

Parte medular del equilibrio y el funcionamiento democrático de las instituciones y del estado de derecho en una República en mucho depende en el cómo los votos emitidos por los ciudadanos en las elecciones populares se convierten en escaños de representación popular en el Congreso de la Unión. El poder del voto y la calidad de la representación que genera el mismo debe provocar un involucramiento más serio e informado por parte del ciudadano, al tiempo de que la normativa electoral lo permita eliminando candados como lo constituyen las listas cerradas que registran los partidos elección tras elección en lo que respecta al sistema de representación proporcional.

El sistema de representación proporcional se utiliza en 99 países , entre los que se incluyen Alemania, Argentina, Brasil, Dinamarca, Noruega y Suiza en donde los legisladores se eligen exclusivamente por ese sistema, en 17 países se usa uno mixto , como en México y, en 58 países se aplica exclusivamente el sistema de mayoría relativa o mayoría simple. Giovanni Sartori señala que el sistema de representación proporcional busca transformar de manera proporcional los votos en escaños. Dieter Nohlen dice que la representación proporcional trata de reproducir con la mayor fidelidad posible en el parlamento las fuerzas sociales y los grupos existentes en la población.⁶

La crisis política que acarrea dolosamente dicho sistema de elección es tendiente a desgastar sin fundamento un mecanismo democrático de gran utilidad que cuenta con el único propósito de reflejar en la mayor medida la representación de las minorías políticas en el Congreso de la Unión en aras de que el debate público y parlamentario tienda a generar los contrapesos necesarios frente a la tentación de retrocesos en materia de derechos humanos y de otros fundamentales que constituyen la base del sistema político mexicano que pudieran impulsar las mayorías.

Hoy mucha de la lucha que se libra al interior de los partidos políticos nacionales y locales es por acaparar a la brevedad y con la mayor fuerza los órganos partidarios que definen las listas regionales y locales de candidatos por el sistema de representación proporcional. Son recurrentes los militantes y ciudadanos que participan en dichos procesos internos y acuden a solicitar justicia por estimar violación a sus derechos políticos ante los tribunales electorales respectivos. Lo anterior en cuanto a partidos políticos que sí convocan a elecciones internas, otros sólo las simulan a través de “unidad”, otros por “sorteo”, y otros ni eso.

El sistema de representación proporcional en México se adoptó en 1963, después de que durante más de 40 años únicamente existió un sistema de mayoría, con la hegemonía de un solo partido político y, la nula posibilidad de triunfo de la oposición, se tuvo que buscar un

mecanismo que permitiera a otros partidos políticos minoritarios tener una cierta representatividad en el Congreso. De esta forma se reformó la Constitución para incluir el principio de representación proporcional como método de elección y permitir una mayor participación de los partidos de oposición.⁷ Esto con la idea de que en una verdadera democracia las minorías saben que pueden llegar a ser mayorías.

Coincidió con el sustento que planteó el diputado federal Fernando Belaunzarán en la iniciativa que presento en la pasada LXI Legislatura cuando en el mismo sentido de la propuesta en concreto, señaló que con una reforma de ese calado “reafirma la importancia que tiene el sistema de representación proporcional, para la representación política en nuestros órganos legislativos federales, ya que su existencia, permite darle expresión plena a la pluralidad y diversidad política de nuestro país, a diferencia del principio de mayoría relativa, que tiende más a la sobrerrepresentación y sub representación de los partidos políticos, y ésta expresión, es uno de los mayores frutos de nuestro esfuerzo a lo largo de los últimos treinta años por una verdadera transición y consolidación democrática”.⁸

El método de representación proporcional en la elección de Senadores de la República se cumple al asignar un escaño a la fórmula de candidatos que haya obtenido la primera minoría en la elección de la entidad federativa de que se trate. Así, el objetivo se cumple al ser los 96 integrantes del Senado de la República producto de un voto realmente directo y que convierte dichos escaños a través de la personalización que el elector realizó en la jornada electoral correspondiente. Esto y la posibilidad de poder volver a contender por un periodo más de acuerdo a la reforma constitucional que permite la reelección, contribuye a que el legislador desde la Cámara alta realice una mejor representación y trabajo parlamentario de acuerdo a las facultades que la Constitución le otorga y las obligaciones que la misma le exige.

En el mismo sentido también presentó iniciativa el diputado federal Hugo Eric Flores Cervantes del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, para reformar los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afirmando que en caso de establecerse un sistema de listas abiertas “*se beneficiaría considerablemente a nuestro sistema electoral, ya que se crearán incentivos claros y concretos a la participación ciudadana, que vería en los procesos electorales, y en particular, en la elección de sus representantes, una oportunidad real de conformar su verdadera representación política ante las Cámaras del Congreso de la Unión, de esta forma los representantes contarían con un apoyo popular contundente de sus electores, permitiendo construir políticas públicas de una agenda de gobierno, no de los partidos solamente, sino de la ciudadanía en su expresión colectiva*”⁹.

Finalmente, la importancia de la propuesta de abrir las listas se mide a través de lo que se quiere conseguir, por ejemplo, como declaraba no hace mucho Felipe González al conmemorar los treinta años de haber llegado al poder: **acabar con las peleas dentro de los partidos por “el puesto que se ocupa en la lista”**, o sea, obtener sólo algún efecto secundario.¹⁰ Ese efecto secundario que si bien no limita que el debate deba existir dentro y fuera de los partidos políticos en los momentos de definiciones de candidaturas, lo más valioso es que la propuesta y el perfil del candidato prevalezca el día de mañana al participar de cara a la sociedad en una lista abierta en la que los partidos políticos tendrán la

gran oportunidad de registrar y postular a los mejores militantes y ciudadanos posibles. Todos ganamos.

III. Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los artículos 78, 97 y 102, numeral 2 del mismo ordenamiento referente a los requisitos y elementos para la presentación de iniciativas de diputadas y diputados:

Se somete a esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 52; 53; 54, fracciones I, II, III y IV; y 56, primer y segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

IV. Texto normativo propuesto

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por **200** 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 **abiertas**, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los **200** 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 **abiertas**, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones y **el número de fórmulas propuestas por los partidos políticos en las listas regionales abiertas**.

Artículo 54. La elección de los **100** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales **abiertas**, 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 **abiertas**, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos **cientos veinte** 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 **abiertas** 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 **abierta** 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 **200** diputados por ambos principios.

V. ...

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 el párrafo segundo.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

V. 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 180 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.

Tercero. El Instituto Nacional Electoral dentro de los 365 días posteriores a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberá expedir la distritación correspondiente a los 200 distritos electorales federales.

Cuarto. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Sieyes, Emmanuel. ¿Qué es el Tercer Estado?, Buenos Aires, Editorial Americana, 1943. En: Flores Meléndez, Vicente. De la reducción del Congreso de la Unión: una reforma orgánica y constitucional, investigación, disponible para consulta en: http://ojs.dpi.ulsu.mx/index.php/Memorias_del_Concurso/article/viewFile/774/1075

2 Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL), disponible para consulta:

http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

3 The Siesta Congress. The Economist. 21 de enero de 2012. Disponible para consulta en: <http://www.economist.com/node/21543172>

4 Reforma Electoral: Relección y Segunda Vuelta, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, en: Los Mexicanos Dicen..., Dirección de Estudios de Opinión Pública, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Número 4, noviembre de 2006. En: Reducción en el Número de Legisladores Federales, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Octubre 2016. Pág. 49. Disponible para consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf>

5 México tiene más legisladores que EU y Rusia. Red Política. Noticia. 27 de noviembre de 2015. Disponible para consulta en: <http://www.redpolitica.mx/congreso/mexico-tiene-mas-legisladores-que-eu-y-rusia>

6 El Sistema de representación proporcional en México, *Strategia Electoral*, 2004, México, p. 1. Link: <http://strategiaelectoral.mx/2014/08/29/el-sistema-de-representacion-proporcional-en-mexico/>

7 Op. Cit. p. 2.

8 Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 03 de febrero de 2015. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el diputado federal Fernando Belaunzarán Méndez, del Grupo Parlamentario del PRD.

9 Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 02 de marzo de 2017, Iniciativa que reforma los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo del diputado federal Hugo Eric Flores Cervantes.

10 Nohlen, Dieter, Gramática de los Sistemas Electorales. Una Introducción a la Ingeniería de la Representación, Editorial Tecnos, Madrid, 2015, p. 158-

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2017.

Diputado Manuel Jesús Clouthier Carrillo (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 1o. Y 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

Desde la reforma constitucional en materia de los pueblos indígenas se ha evidenciado una contradicción de las prácticas indígenas que suceden en su ámbito contra el orden jurídico establecido en el derecho positivo, principalmente en materia de derechos humanos y sus garantías, así como en relación con los aparatos judiciales del Estado. La propuesta legislativa pretende dar seguridad y certidumbre al régimen de aplicación de los derechos humanos y su relación con el reconocimiento de los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Argumentos que la sustentan

El 14 de agosto del 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación decreto que adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 1, reformó su artículo 2, derogó el párrafo primero del artículo 4, adicionó un sexto párrafo al artículo 18 y otro a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Históricamente, se trata de la segunda reforma realizada a la Constitución federal tratando de reconocer los derechos de los pueblos indígenas de México. Esta reforma ha sido materia de numerosos estudios y reflexiones constitucionales y políticas, ya que su génesis se gestó a raíz de la sucesión presidencial y el levantamiento zapatista de 1994.

“El asunto no es para menos. Se trata de una reforma que había sido discutida con mucha intensidad durante siete años, como parte de los grandes problemas nacionales de la nación y desde muchas décadas atrás aunque no con tanta intensidad. Un somero recuento de estas acaloradas discusiones nos lleva a 1992, fecha de la primera reforma sobre la materia, en el marco de la protesta de los pueblos indígenas de América Latina por la celebración que los gobiernos pretendían realizar por los 500 años del descubrimiento de América y las organizaciones convirtieron en lucha de resistencia por 500 años de colonialismo. Dos años después de esta reforma llegaría la rebelión zapatista, que puso en la mesa de los grandes pendientes nacionales el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de México. Lo que sucedió después ya se sabe: el gobierno inició en el año de 1995 un diálogo con los rebeldes que en febrero de 1996 tuvo sus primeros resultados: los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena que debieron servir de base para establecer una nueva relación entre el gobierno nacional y los pueblos indígenas. Pero los gobiernos priistas se negaron a cumplir con lo pactado.”¹

Sin embargo, hay ciertos sucesos del orden jurídico que ocurren en las comunidades indígenas, que generalmente responden al tipo de ordenamiento cultural del núcleo de población, así como al grado de autonomía que tenga la comunidad respecto del aparato

judicial del Estado. Y en ciertos casos, éstos son violatorios de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano.

Es de conocimiento público que en las comunidades indígenas se juzgan delitos de carácter doméstico, tales como abandono de hogar; violencia intrafamiliar; pequeños robos; daños en propiedad ajena cometidos por animales, entre otros, y en éstos generalmente se imponen multas o se exige la reparación del daño además de obligar por los medios a su alcance, principalmente la presión social, para que los infractores se corrijan.

En este contexto, la mayoría de los casos los delitos –o infracciones- son menores los cuales son juzgados y sancionados internamente por la administración de justicia de las comunidades indígenas. En muy pocas ocasiones asuntos de este tipo llegan al conocimiento de los aparatos judiciales del Estado.

“En la aplicación de la ley, las autoridades indígenas competentes para ello se basan fundamentalmente en sus usos y costumbres (ley consuetudinaria), abstrayéndose totalmente de la aplicación de la ley nacional. Inclusive, en muchas ocasiones tratándose de delitos mayores, como son el homicidio, la violación, el robo, etcétera, los procesados son remitidos a instancias superiores, pero dentro de las propias comunidades indígenas, en donde éstos son juzgados de acuerdo con la costumbre jurídica de la comunidad; las sanciones aplicables son suficientes, y no estiman conveniente turnar a los reos ante los jueces de primera instancia en donde se aplica la justicia estatal. El tipo de castigo que reciben los delincuentes de delitos mayores va desde la multa hasta la pena de muerte, pasando por la venganza privada; se incluye la reparación del daño o la devolución de lo robado”.²

Es importante resaltar que el problema de la aplicación entre la ley indígena y la ley nacional es bastante complejo, no obstante que tanto en nuestra Constitución mexicana como en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, elevado a la categoría de tratado internacional, se reconocen los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Bastante más complejo resulta el problema por cuanto los estudios sobre la costumbre jurídica en los pueblos indígenas es pobre y con muy poca recopilación, pese a que personas como Teresa Valdivia Dounce, Rodolfo Stavenhagen y otros investigadores interesados en el tema de los derechos indígenas en México vienen realizando grandes esfuerzos en dicha materia.

Por otro lado, menudo problema también representa el comportamiento cultural distinto de las comunidades indígenas, no solamente con relación al derecho positivo del Estado, sino también entre los propios pueblos indígenas, teniéndose en cuenta que los usos, prácticas y costumbres propios pueden variar de un pueblo indígena a otro.

De todo lo señalado se pueden obtener las siguientes interrogantes, cuya solución trataremos de resolver en este trabajo:

1. El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas se ubica en un plano de igualdad con el derecho nacional.

2. La costumbre jurídica indígena se establece en un plano superior al del derecho del Estado, lo que se traduce en una violación constante al derecho positivo, y a la propia Constitución mexicana.

3. El derecho positivo (ley nacional) está por encima de los usos y costumbres de las comunidades indígenas, lo que trae como consecuencia una violación a la autodeterminación jurídica de los pueblos indígenas.

Asimismo, el Poder de la Federación ha señalado sobre “personas indígenas” o pueblos indígena, lo siguiente:³

Personas indígenas. Ámbito subjetivo de aplicación del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Autoadscripción

El artículo 2 de la Constitución federal, reformado el 14 de agosto de 2001, ofrece una respuesta normativa a aspectos determinantes de nuestra historia y de nuestra identidad como sociedad que están en el núcleo de muchos de los vectores de desventaja e injusticia que afectan a los ciudadanos. Sin embargo, como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de subrayar al resolver los amparos directos en revisión 28/2007 y 1851/2007, las dificultades que enfrenta una corte de justicia al intentar determinar quiénes son las “personas indígenas” o los “pueblos y comunidades indígenas” a quienes aplican las previsiones constitucionales anteriores son notables; dichos conceptos, de sustrato originalmente antropológico y sociológico, deben adquirir un significado específicamente jurídico, cuya concreción viene dificultada por la intensa carga emotiva -tradicionalmente negativa y sólo recientemente transformada en algún grado- que gravita sobre ellos. La arquitectura del artículo 2 de la Constitución federal prevé que exista un desarrollo normativo mediante el cual el legislador ordinario concrete los conceptos, derechos y directrices que contiene, pero mientras este desarrollo no exista, o exista sólo parcialmente, los tribunales de justicia se ven a menudo confrontados directamente con la tarea de delimitar esas categorías de destinatarios en cumplimiento de su deber de atenerse a la fuerza vinculante y a la aplicabilidad directa de muchas de ellas. En el desarrollo de esa tarea deben tomar en consideración que el texto constitucional reconoce, en primer lugar, la importancia de la articulación (total o parcial) de las personas en torno a instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (en el caso de los pueblos indígenas), así como de la identificabilidad de algún tipo de unidad social, económica y cultural en torno a un territorio y a ciertos usos y costumbres (en el caso de las comunidades indígenas). Asimismo, la Constitución -siguiendo en este punto al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo- no encierra ambigüedad alguna en torno al imperativo de tomar la autoconciencia o la autoadscripción como criterio determinante al señalar que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Por tanto, en ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en que debe manifestarse esta conciencia, será indígena y sujeto de los derechos motivo de la reforma constitucional, aquella persona que se autoadscriba y autoreconozca como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas. La apreciación de si existe o no

existe una autoadscripción indígena en un caso concreto debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, y debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, sobre todo en casos penales y en aquellos que prima facie parecen involucrar a grupos estructuralmente desaventajados.

Por otra parte, los órganos judiciales encargados de la interpretación constitucional han sostenido que:⁴

Violencia familiar. No la justifican los usos y costumbres del pueblo o comunidad indígena al que pertenece la acusada de dicho delito, utilizados para disciplinar o corregir el comportamiento de sus hijos menores de edad, al no estar aquéllos por encima del interés superior del menor, previsto en el artículo 4 de la Constitución federal

El artículo 2, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “La Nación Mexicana es única e indivisible. ... A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.”; sin embargo, la observancia al derecho de libre determinación (autonomía) de los pueblos y comunidades indígenas, contenido en ese dispositivo constitucional, particularmente en lo relativo a las formas internas de convivencia y organización tanto social como cultural, así como a la implementación de los sistemas normativos que les rijan, no conduce a estimar que la práctica de la violencia familiar pueda justificarse en el ejercicio de los usos y costumbres del pueblo autóctono al que pertenezca la sentenciada, pues si bien es cierto que la ejecución de medidas disciplinarias para regular el comportamiento de sus hijos menores de edad está permitida en determinadas culturas indígenas, siempre y cuando su aplicación no trascienda los límites que establezca el sistema normativo de su comunidad, también lo es que tales usos y costumbres no pueden estar por encima del principio del interés superior del menor, previsto en el artículo 4, párrafo octavo, de la Constitución federal, que esencialmente consiste en garantizar el pleno respeto, satisfacción y ejercicio de los derechos de los niños y niñas (entre ellos, su sano desarrollo) lo cual se funda en la dignidad del ser humano y en las condiciones propias de la niñez.

Por todo lo anteriormente expuesto, quien suscribe **Alberto Martínez Urincho**, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados; someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente proyecto de:

Decreto

Por el que se adiciona el tercer párrafo del artículo 1, y se reforma y adiciona la fracción II del apartado A del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona el tercer párrafo del artículo 1, y se reforma y adiciona la fracción II del apartado A del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1. ...

...

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. **El reconocimiento de los usos y costumbres de los pueblos indígenas se hará siempre que se ajusten a los derechos humanos previstos en esta Constitución así como en los tratados internacionales que en materia de derechos humanos el Estado Mexicano sea parte.**

...

...

Artículo 2. ...

...

...

...

...

A. ...

I...

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, **promoviendo, respetando, protegiendo y garantizando los derechos humanos y sus garantías y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.** La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III a VIII...

...

B...

...

I a IX...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Espinoza Saucedo, Guadalupe, *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, ver http://www.lopezbarcen.org/files/escritos/LOS_DERECHOS_INDIGENAS_Y_LA_REFORMA_CONSTITUCIONAL.pdf

2 Rubio Padilla, Martín Ángel, *Usos y costumbres de la comunidad indígena a la luz del derecho positivo mexicano*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, ver:

[http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/24/r24_6 .pdf](http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/24/r24_6.pdf), 3 de marzo de 2017

3 Tesis: 1a CCXII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 165718, Primera Sala, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Pag. 291, Tesis Aislada (Constitucional)

4 Tesis: I.5o.P.24 P (10a), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, 2006469, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo III, Pag. 235, Tesis Aislada (Constitucional)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2017

Diputado Alberto Martínez Urincho (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, diputada Araceli Damián González, 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 el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, del numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, producto del Constituyente de 1916-1917, ya no es la misma, con sus 99 años es la tercera más antigua del continente y la segunda en América Latina.

El artículo 93, párrafo tercero de la Norma Suprema,¹ establece que el pleno de la Cámara de Diputados, a petición de una cuarta parte de sus integrantes, está facultado para integrar comisiones para investigar sólo el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, lo que ha sido rebasado, pues el contexto histórico de 1977 en que esto se estableció, es diverso a la actual realidad que vivimos.

En la exposición de motivos que dio origen a la adición del párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución Política,² en su parte conducente enunciaba:

“El desarrollo económico experimentado por el país en los últimos años ha provocado el crecimiento de la administración pública, fundamentalmente del sector paraestatal multiplicándose el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal . Acorde con el propósito de la reforma administrativa y con los ordenamientos que de ella han surgido, se hace necesario buscar fórmulas que permitan poner una mayor atención y vigilar mejor las actividades de dichas entidades.”

“Con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuve de manera efectiva en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo sobre las corporaciones descentralizadas y empresas de participación estatal, se agrega al artículo 93 de la Constitución un nuevo párrafo, que, en caso de ser aprobado, abre la posibilidad de que cualquiera de las dos Cámaras pueda integrar comisiones que investiguen su funcionamiento, siempre y cuando lo solicite la tercera parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los Senadores. Esta facultad se traducirá en nuevos puntos de equilibrio entre la administración pública y el Poder Legislativo.”

“Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal; **éste será el que determine las medidas administrativas y el deslinde de las responsabilidades que resulten** . De esta manera se conservan intactas las facultades del propio Ejecutivo, relativas a la dirección del sector paraestatal de la administración pública, **sin que resulte quebrantado el principio de separación de Poderes.**”

El Ejecutivo planteó en aquella época, nuevos puntos de equilibrio entre la administración pública y el Poder Legislativo, encomendándose al primero el deslinde de las responsabilidades en que hubiesen incurrido los servidores públicos de la administración pública paraestatal, dejando incólumes a sus secretarios de despacho.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos, y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del 18 de octubre de 1977,³ sus integrantes señalaban que la iniciativa propuesta por el Ejecutivo federal, era una “medida altamente saludable”, además de “una expresión más de la colaboración de los Poderes y de su corresponsabilidad para resolver con eficacia aspectos trascendentales de la administración pública”, por lo que no tuvieron inconvenientes en su aprobación.

Por su parte, las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores,⁴ ratificaron el porcentaje de la colegisladora, y en lugar de una tercera parte, aprobaron como mínimo la cuarta parte para los diputados.

Además, citando al Ejecutivo federal, sostenían que:

“El imperativo de la participación del Estado está dado por nuestra democracia social; de ahí todo el juego de posibilidades y alternativas tan amplias, riquísimas que tenemos y podemos tener; la participación directa, reguladora del Estado mediante sus leyes que pueden obligar y pueden prohibir; se puede concertar y convenir; es dable fomentar, propiciar, promover, estimular y desestimular es posible actuar en forma descentralizada o actuar participando”.

“Dentro de estos principios se requiere que los organismos o empresas públicas sean eficientes para el mejor cumplimiento de sus objetivos y que sean administrados con eficacia y probidad. **Por tal razón, es muy importante que las Cámaras puedan vigilar su funcionamiento**”.

El Constituyente Permanente consideró trascendental que las Cámaras del Congreso de la Unión vigilaran el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con lo cual instauró un nuevo equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, sin quebrantar la división de Poderes.

Así, en su momento, el desarrollo económico experimentado por el país y el crecimiento de la administración pública, principalmente los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, motivaron en 1977 la creación de comisiones de investigación, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores a efecto de que coadyuvaran, en las tareas de supervisión y control de tales organismos.

A casi cuatro décadas, la administración pública federal, centralizada y paraestatal, se ha transformado, amén de la reciente creación de las empresas productivas del estado y un número creciente de órganos autónomos.

El artículo 93 constitucional,⁵ dispone que las funciones de control de la actividad gubernamental le corresponden al Congreso de la Unión. En particular, a la Cámara de Diputados, órgano de carácter representativo, el Código Político de 1917 le atribuye diversas facultades para verificar la regularidad de la gestión administrativa del Estado, encontrándose, dentro de éstas, las denominadas “de investigación”, a través de las cuales los representantes de la nación conocen el estado que guarda la administración pública respecto a un determinado asunto, generando un juicio propio que permite valorar la eficiencia y legalidad de la actuación del gobierno.

La representación nacional ejerce funciones propias de control sobre organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria que integran la administración pública federal, derivado de la atribución establecida en el tercer párrafo del artículo 93 constitucional.

La Cámara de Diputados, sólo puede ejercer su facultad de investigación, tratándose de los organismos antes señalados, por lo que su atribución se encuentra limitada.

Una de las características de los estados democráticos, consiste en la facultad de los congresos para investigar las actividades gubernamentales. En las democracias avanzadas, se considera incluso que ese acto de control político forma parte de los derechos de minoría parlamentarias.⁶

Los representantes de la nación se han convertido en simples testigos de los acontecimientos que sacuden al país, y a lo más que pueden aspirar en la actualidad es a expresar opiniones o puntos de vista, pero no a tomar decisiones, y menos indagar acerca de hechos que afecten a sus representados.⁷

Por lo antes expuesto, esta soberanía debe contar con amplias facultades para indagar lo que aflige a sus ciudadanos, y poder recuperar así la confianza en nuestras instituciones. La debilidad del Poder Legislativo mexicano ha impedido una efectiva facultad de control sobre el Ejecutivo y la administración pública en su conjunto,⁸ y desde luego, al Poder Judicial de la Federación.

Este último poder, a pesar de la responsabilidad en que han incurrido sus jueces, magistrados o ministros, así como los integrantes del Consejo de la Judicatura, poco o nada ha hecho al respecto; la administración de justicia, no poca veces está al servicio de los menos, dejando en el desamparo a los más.

El Código Político de 1917, no previó el estado de cosas que aquejan hoy a la República, y que en nombre del bien común, han despojado a la nación de su patrimonio y recursos naturales, además de que sus servidores públicos se han convertido en mercaderes de las rentas públicas.

El pueblo, en ejercicio de su soberanía, puede y debe impedir los actos de corrupción e impunidad en que se encuentra la Republica.

Morena, como grupo parlamentario, tiene el compromiso de combatir y denunciar la corrupción, las injusticias, y los abusos del poder donde quiera y contra quien sea, es por ello que se plantea ampliar la competencia de las comisiones de investigación e incluir, a la administración pública centralizada y paraestatal, al Poder Judicial de la Federación y a los órganos autónomos.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma** el artículo 93, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 93. Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

...

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento **de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, de las empresas productivas del estado, así como del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos.** Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal **y de las autoridades competentes.**

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Cfr. Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

2 Cfr. Iniciativa decreto que reforma y adiciona los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada en la Cámara de Diputados el 6 de octubre de 1977 por el Poder

Ejecutivo; Dictamen de Primera Lectura del 18 de octubre de 1977; Dispensa de Segunda Lectura y Debate en lo general del 19 de octubre de 1977; Debate en lo particular del 20, 24 y 25 de octubre de 1977 en la Cámara de Diputados; Dictamen de Primera Lectura del 3 de noviembre de 1977; Dispensa de Segunda Lectura y Debate en lo general del 4 de noviembre de 1977; Debate en lo particular del 11 de noviembre de 1977 en la Cámara de Senadores; Proyecto de Declaratoria del 1 de diciembre de 1977 en la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

3 Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de Primera Lectura del 18 de octubre de 1977.

4 Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores 3 de noviembre 1977.

5 Cfr. Artículo 93, párrafo tercero, que a la letra dice: Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

6 Doctor Diego Valadez, Reforma del 15 de septiembre de 2015, p. 10

7 Ídem. Op. Cit.

8 Donato-Mora, Cecilia, Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/4/art/art4.htm>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de septiembre de 2017.

Diputada Araceli Damián González (rúbrica)

DEL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA SUR, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS PÁRRAFOS SEGUNDO DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y TERCERO DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

La Paz, Baja California Sur, a 5 de septiembre de 2017.

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presente

En sesión pública ordinaria celebrada el día de hoy el honorable Congreso de Baja California Sur, aprobó un punto de acuerdo (se anexa copia) consistente entre otros resolutivos en:

Primero: La Decima Cuarta Legislatura del honorable Congreso del estado de Baja California Sur, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto por 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 del Estado de Baja California Sur, remite al Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el tercer párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Atentamente
Diputada Julia Honoria Davis Meza (rúbrica)
Secretaria de la Mesa Directiva

El suscrito diputado Joel Vargas Aguiar, en mi carácter de Representante del decimocuarto distrito local electoral conjuntamente con la diputada Irma Patricia Ramírez Gutiérrez y diputado Amadeo Murillo Aguilar todos integrantes de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en la Décimo Cuarta Legislatura al Congreso del estado de Baja California Sur, conforme a las facultades establecidas en los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 64, fracciones II y III, de la Constitución Política del estado de Baja California Sur, y 105 de la Ley Reglamentaria de este Poder Legislativo, me permito someter al pleno de esta honorable soberanía popular: **Proposición con punto de acuerdo, que contiene proyecto de decreto, mediante el que proponemos en uso de la facultad que nos otorga el artículo 71 fracción III de la Carta Magna del país y el numeral 64, fracciones II y II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, sean**

reformados el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el tercer párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El 18 de junio de 2008, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de justicia penal que ha tenido como objetivos hacer más eficiente y actualizar la administración e impartición de justicia en nuestro país.

Según lo dispuesto por el Artículo Segundo transitorio de la citada reforma, el juicio acusatorio adversarial y oral entró en vigor en todo México el 18 de junio de 2016. Por su parte, el artículo segundo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales estableció que dicho ordenamiento entraría en vigor a nivel federal de manera gradual en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emitiera el Congreso de la Unión, previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pudiera exceder del 18 de junio de 2016. Asimismo, que en el caso de las entidades federativas y del entonces Distrito Federal hoy Ciudad de México, el Código entraría en vigor en cada una de ellas en los términos que estableciera la declaratoria que al efecto emitiera el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

El cambio de paradigma obedece a que el viejo sistema inquisitorial o tradicional había demostrado su ineficiencia, pues se caracterizaba porque los procedimientos eran lentos y nada expeditos, lo que se contraponía a lo que dispone el artículo 17 constitucional. Ese modelo era poco transparente, en el que el debate probatorio nunca se realizaba frente al Juez, además de que no se contemplaba a las víctimas del delito como tales, porque sólo se le concedían meros “auxilios” jurídicos. En cambio, con la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales se busca transitar hacia mejores estadios de justicia; puesto que para erradicar el delito, el objetivo fundamental no es solamente elevar las penas, sino lo que se demanda es tener un sistema de justicia más eficaz, equitativo y transparente, que sirva para vigorizar y fortalecer las instituciones de administración de justicia y, con ello, consolidar la confianza de la ciudadanía. Los juicios orales garantizan que las actuaciones ministeriales y judiciales se desarrollen en un marco de pleno respeto a los derechos humanos, que la cuestión probatoria se verifique ante la presencia del juzgador, volviéndose más expedito a través de la oralidad, publicidad, igualdad, concentración, inmediación, contradicción, y donde la prisión preventiva deja de ser la regla y se convierta efectivamente en una excepción.

Un aspecto fundamental del Código Procesal Penal es que homologa todas las prácticas en la aplicación del sistema, en el ámbito federal, en los estados y en el entonces Distrito Federal hoy Ciudad de México, garantizando los derechos humanos de los justiciables, mediante la aplicación irrestricta de la ley.

Resulta importante mencionar que el referido Código Nacional es resultado de uno de los ejercicios democráticos más importantes en nuestro país, toda vez que su desarrollo derivó

del debate y los consensos entre los operadores del sistema a nivel federal y local, académicos, expertos, así como de la sociedad civil.

Luego entonces, al ser abrogado el Código de Procedimientos Penales para el estado de Baja California Sur; debido a la implementación del nuevo Sistema Penal Acusatorio, también fue abrogado el artículo 148 de éste, en el cual se encontraba el catálogo de los delitos considerados como “graves”, y por los cuales no se otorgaba libertad bajo fianza al inculpado.

Según datos de sobre la Incidencia Delictiva del Fuero Común 2017 del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enero a julio de 2017, y la cual se desprende de las denuncias y querrelas presentadas ante las agencias del Ministerio Público, tenemos que a nivel nacional se cometieron un total de 48 mil 798 robos a casa habitación, de los cuales 4 mil 174 fueron con violencia y 44 mil 624 fueron sin violencia, en tanto, que en Baja California Sur, en el mismo periodo es decir, de enero a julio de 2017, fueron cometidos un total de mil 712 robos a casa habitación, siendo 5 de ellos con violencia y mil 707 sin violencia.

En tanto, que para Semáforo Delictivo en julio de 2017, a nivel nacional se cometieron un total de 7,135 robos a casa habitación, y en Baja California Sur, fueron cometidos un total de mil 712 robos a casa habitación, incrementándose en Sudcalifornia la comisión de dicho hecho delictivo en un porcentaje de 16 por ciento respecto al mismo mes del año 2016, y teniendo un incremento también de 15 por ciento respecto a la media nacional.

Nuestra Carta Magna, establece en el segundo párrafo de su artículo 19, en qué supuestos el juez a petición del Ministerio Público podrá ordenar la prisión preventiva oficiosa, estableciéndose que será 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.

Además, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en el tercer párrafo de su artículo 167, los mismos supuestos que marca nuestra Carta Fundamental, respecto a la Prisión Preventiva Oficiosa. Así las cosas, y ante la situación real y actual que padecemos en Sudcalifornia, actualmente el delito de robo a casa habitación en sus diferentes modalidades, no se encuentra dentro de los contemplados en el catálogo de los que ameritan Prisión Preventiva Oficiosa en el Código a que hemos hecho referencia, ni la Constitución Política General, mientras el mismo no sea cometido con medios violentos como armas de fuego y explosivos, por lo que ha quedado, al igual que otros delitos, excluidos de dicha clasificación.

Es claro y contundente el clima de inseguridad en que vivimos diariamente los habitantes de nuestra querida patria chica desde el mes de julio del año 2014 y hasta esta fecha, y esto se ha padecido de Cabo San Lucas hasta Guerrero Negro, lo que ha demostrado sin duda alguna la incapacidad del Nuevo Sistema de Justicia Penal, y porque no también decirlo la incapacidad de algunos operadores a quienes simplemente apenas se comienza a instruir sobre la marcha, falta de depuración de las corporaciones policiacas que es una promesa

incumplida, pues lamentablemente el nuevo sistema no es infalible contra los malos servidores público que están del lado de los delincuentes y que siguen con toda impunidad en sus trabajos, como también los hay quienes siguen en sus cargos cuando no son calificados como aptos para desempeñar los mismo. Todo esto vulnera el patrimonio y la seguridad de los sudcalifornianos, debemos de reconocer que muchos de los delitos como es el robo a casa habitación ya no es denunciado por las víctimas por no perder su tiempo, pero no solo se comete el hecho delictivo del robo a casa habitación sino que en muchas ocasiones los afectados son re victimizados y simplemente nunca se les repara el daño así como tampoco ven a los responsables como internos de un Centro de Reinserción, y entonces advertimos de hechos y quejas, relatos y ofensas a los ciudadanos que con gran impotencia nos comentan de que tal o cual sujeto es un asiduo ratero y que a éste pese que ya lleva varios robos en la misma población y en otras “no le hacen nada”, entonces la justicia no llega, así de contundente, así de lamentable.

Como se advierte esta propuesta legislativa que hoy presentamos al pleno de esta soberanía popular, tiene el objetivo de que sean reformados el segundo párrafo del artículo de nuestra Carta Magna así como el tercer párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; para que sea incluido el robo a casa habitación dentro de los delitos que tienen establecida como medida cautelar la prisión preventiva oficiosa, ya que dicho hecho señalado como delito por la Ley Penal, además, de causar molestias y frustraciones pone en riesgo la integridad física e inclusive en ocasiones el derecho humano más importante que es la vida de las víctimas, daña o afecta también su patrimonio que en muchas ocasiones con sacrificio han sido adquiridos los bienes que los delincuentes tranquilamente los despojan de ellos, asimismo, el multicitado delito afecta también psicológicamente a los integrantes de la familia.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea popular, la siguiente proposición con punto de:

Acuerdo

Primero: La Decima Cuarta Legislatura del honorable Congreso del Estado de Baja California Sur, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto por 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 del Estado de Baja California Sur, remite al Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el tercer párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales; en los siguientes términos:

Proyecto de Decreto

Se reforman el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el tercer párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo Primero. Se reforma el segundo párrafo 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, **robo a casa habitación**, 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 Segundo. Se reforma el tercer párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 167. ...

...

El juez de control en el ámbito de su competencia, 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, **robo a casa habitación**, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

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

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 legales que se opongan al presente decreto.

Segundo: Remítase el presente acuerdo a los honorables Congresos de las entidades federativas, para su conocimiento y, en su caso, adhesión al mismo.

Dado en la sala de sesiones General José María Morelos y Pavón, del Poder Legislativo del estado de Baja California Sur; a los cinco días de septiembre del año dos mil diecisiete.

Diputados: Irma Patricia Ramírez Gutiérrez , Amadeo Murillo Aguilar, Joel Vargas Aguilar (rúbricas).

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, diputados federales del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero recorriéndose en su orden los subsecuentes a la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de financiamiento de los partidos políticos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La democracia de nuestro país se refleja en el sistema educativo, sector salud, en las políticas públicas que impulsan los representantes populares y la constante participación de los ciudadanos. El pueblo mexicano al constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos unidos en una federación, plasmó las bases de organización del Estado mexicano en el pacto social.

En la integración estableció el sistema de democracia representativa, donde ciudadanos organizados forman partidos políticos, o bien, candidatos independientes que juegan un papel primordial para la elección en cargos de elección popular “la ciudadanía puede influir sobre el proceso político en general y brindar legitimidad a las autoridades”¹, es decir, se crea la aceptación mayoritaria de los gobernados hacia los gobernantes.

En México la elección de los representantes en el legislativo y ejecutivo está supeditada a la decisión popular a través de la emisión del voto y son los partidos políticos uno de los vínculos en la intervención de los sectores de la población en la vida democrática del país. Los partidos políticos contribuyen en las decisiones del gobierno para el bien común de la sociedad, para ello, cuentan con una serie de prerrogativas en la activa participación de los ciudadanos.

En 2014 se diseñó una reforma electoral con la finalidad de reestructurar el régimen electoral mexicano y transformar la institución electoral, logrando con ello la homologación de estándares de los procesos electorales a nivel nacional para garantizar la calidad en nuestra democracia.

Los partidos políticos son instituciones que promueven la participación ciudadana en la vida democrática, sus miembros deben velar por los intereses y necesidades de los habitantes, por ello sirven como organizaciones de ciudadanos para ocupar cargos de elección popular.

En este sentido, para la realización de sus actividades los partidos obtienen recursos mediante financiamiento público y privado, prevaleciendo el público sobre el privado. La institución encargada de garantizar la vida democrática de México es el Instituto Nacional Electoral (INE), el cual tiene entre sus funciones fiscalizar los recursos de los partidos políticos a nivel federal y local.

Sin embargo, una de las grandes inconformidades de la sociedad mexicana es el excesivo financiamiento público que reciben los partidos políticos, de ahí la importancia de hacer un ajuste a la fórmula para el financiamiento; no sin antes llevar a cabo un análisis del esquema actual de financiamiento, que se clasifica básicamente en tres tipos:

1) **Financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias:** se calcula de acuerdo con la Constitución Política de la siguiente forma:

Número total de ciudadanos registrados en el Padrón electoral	X	65% del valor de la Unidad de Medida y Actualización
---------------------------------------------------------------	---	------------------------------------------------------

El total obtenido, se distribuye:

30 % Forma Igualitaria entre todos los partidos	70 % De acuerdo con el Porcentaje de Votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior
----------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------

2) **Financiamiento público para actividades tendientes a la obtención del voto** durante el año en el que se elijan presidente, senadores y diputados federales, el cual equivale a 50 por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; y tratándose de la elección sólo de diputados federales se otorga solo 30 por ciento del financiamiento, como se refleja en la siguiente tabla:

Año	Tipo de elección	Porcentaje de Financiamiento	Monto para actividades ordinarias	Monto otorgado para gastos de Campaña
2012	Presidencial	50%	\$3,361,120,842	\$1,680,560,420.79
2015	Diputados Federales	30%	\$3,909,545,803	\$1,172,863,740.94

3) **Financiamiento público por actividades específicas relativas** a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, mismo que equivale a 3 por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.

Año	Monto de Financiamiento real	Monto otorgado para actividades específicas (3%)
2015	\$3,909,545,803	\$117,286,374.0
2016	\$3,838,503,224	\$115,155,096.7
2017	\$3,940,984,374	\$118,229,531.2

El total obtenido, se distribuye:

30 % Forma Igualitaria entre todos los partidos	70 % De acuerdo con el Porcentaje de Votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior
----------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La propuesta presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México abre la oportunidad para que los recursos del financiamiento de partidos políticos puedan ser destinados para atender los siguientes:

1. Emergencia extraordinaria declarada por decreto podrá designarse hasta 100 por ciento de los recursos del financiamiento de los partidos políticos para atender las necesidades de la población.
2. Políticas públicas prioritarias declaradas por decreto.

Con la reasignación del financiamiento público de los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE) se fomentará la eficiencia en el gasto de los partidos políticos, en caso de emergencia extraordinaria en beneficio de la población.

Lo anterior cobra especial relevancia si se toman en consideración las afectaciones derivadas de los sismos registrados en nuestro país en días recientes, que han dejado pérdidas humanas y económicas calculadas en más de 29 mil millones de pesos en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Estado de México y la Ciudad de México.

Hoy los legisladores del Partido Verde Ecologista de México, conscientes del reclamo social y las necesidades prioritarias de la ciudadanía, es momento de permitir que los recursos económicos de México sean utilizados para atender las contingencias y reconstruir a nuestra nación.

La ciudadanía posterior a los sismos del 7 y 19 de septiembre, nos dieron el ejemplo de solidaridad, apoyo, compromiso y amor a su país, mediante el rescate de las víctimas, el retiro de escombros y la creación de centros de acopio para ayudar a todos los afectados.

Ante esta muestra ciudadana lo menos que podemos hacer los representantes de la nación es brindar los elementos jurídicos que permitan hacer los ajustes presupuestales necesarios para solventar las afectaciones graves.

De manera particular proponen:

- Reformar la fracción II del artículo 41 constitucional, a fin de reasignar hasta el cien por ciento en caso de emergencia extraordinaria o política pública prioritaria declarado por decreto.
- Para atender las emergencias extraordinarias por los sismos del 7 y 19 de septiembre, proponemos en un artículo transitorio que los recursos destinados a partidos políticos de 2018 sean destinados en su totalidad para atender estas emergencias.
- Asimismo, proponemos que el cáncer infantil es un problema de salud pública creciente y costosa, es necesario hacer un rubro temporal para asignar 60 por ciento del financiamiento de los partidos políticos de 2019, para contribuir con la ayuda a la población afectada por esta enfermedad.
- La excepción al párrafo tercero del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse. Con la finalidad de que el espíritu de reasignación del financiamiento público de los partidos políticos plasmado en el presente, aplique de manera inmediata a partir de su entrada en vigor.

Para mayor claridad sobre el contenido de las reformas que se proponen, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	INICIATIVA PVEM
<p>Artículo 41.</p> <p>...</p> <p>I. ...</p> <p>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.</p> <p>El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:</p> <p>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.</p> <p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta</p>	<p>Artículo 41.</p> <p>...</p> <p>I. ...</p> <p>II.</p> <p>....:</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p>

<p>por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p> <p>c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p> <p>(sin correlativo)</p> <p>La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.</p> <p>De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bien</p> <p>III. al VI....</p>	<p>c) ...</p> <p>En caso de emergencia extraordinaria o ejecución de políticas públicas prioritarias declaradas por decreto, el financiamiento público de los partidos políticos referido en la presente fracción, podrá destinarse y distribuirse de manera distinta a lo indicado en esta fracción.</p> <p>...</p> <p>....</p> <p>III. al VI...</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En atención a lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero recorriéndose en su orden los subsecuentes a la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de financiamiento de los partidos políticos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero recorriéndose en su orden los subsecuentes a la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. ...

II.

...

a) ...

b) ...

c) ...

En caso de emergencia extraordinaria o ejecución de políticas públicas prioritarias declaradas por decreto, el financiamiento público de los partidos políticos referido en la presente fracción, podrá destinarse y distribuirse de manera distinta a lo indicado en esta fracción.

...

...

III. al 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 las reformas necesarias para armonizar la legislación secundaria correspondiente con lo previsto en el presente decreto, dentro de los treinta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas deberán expedir las reformas necesarias para armonizar el marco jurídico correspondiente con lo previsto en el presente decreto, en los términos que determinen las reformas a la legislación secundaria realizadas por el Congreso de la Unión.

Cuarto. Por única ocasión, para el proceso electoral de 2018 no será aplicable la regla prevista en el párrafo tercero del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que mandata que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

Quinto. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018, la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión deberá asignar el cien por ciento de los recursos públicos referidos en la fracción II del artículo 41 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos a las labores de reconstrucción y apoyo a damnificados por los sismos ocurridos en septiembre de 2017.

Tratándose de este rubro, el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá integrar un órgano de vigilancia, conformado por ciudadanos, cuya finalidad sea supervisar el ejercicio transparente de los recursos.

Sexto. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019, la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión deberá asignar el sesenta por ciento de los recursos públicos referidos en el inciso a) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la prevención y atención del cáncer infantil.

Tratándose de este rubro, los recursos referidos se destinarán al Ramo 12 Salud, del Presupuesto de Egresos de la Federación, para su distribución y ejercicio exclusivo en materia de cáncer infantil.

Nota

1 Crespo, José Antonio, *Elecciones y Democracia*, Instituto Nacional Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2016, p. 55

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de septiembre de 2017.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, Alma Lucía Arzaluz Alonso, 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, Daniela de los Santos Torres, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, 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, Nancy López Ruiz, Uberly López Roblero, 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, Claudia Villanueva Huerta, Enrique Zamora Morlet.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA VICTORIA MERCADO SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La que suscribe, María Victoria Mercado Sánchez, diputada federal integrante a la LXIII Legislatura, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reducción de la jornada de trabajo semanal para quedar en cuarenta horas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En nuestro país, las mejores exposiciones respecto de la protección a un salario remunerador han quedado rebasadas en los hechos, debido a que a lo largo de los últimos años las conquistas laborales en beneficio de los trabajadores se siguen mermando y hoy se enmarcan bajo condiciones adversas e inclusive extenuantes, más aún si se refieren a las jornadas laborales.

“Ejemplo de estas conquistas económicas se conocen con el establecimiento de la jornada de trabajo de ocho horas instituida en Moscú, resultado de una gran Lucha Revolucionaria Socialista de Octubre en 1917”¹ y como consecuencia de ello, se daría la firma del Convenio Sobre las Horas de Trabajo efectuado por la Organización Internacional del Trabajo, Washington 1919.² Hechos propios harían consagrar reformas en las leyes a favor de mejoras en las condiciones de vida de los obreros desde 1813 en los Sentimientos de la Nación bajo el lema “Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto”;³ asimismo la instauración del día primero de mayo en el año de 1913 como día del trabajo, ello con el propósito de enaltecer el esfuerzo realizado en Chicago por miles de trabajadores recordados como un símbolo de dignidad de toda la clase trabajadora en apego a mejoras en sus condiciones de trabajo.⁴

México arraigado a sus tradiciones sobre el respeto de los tratados internacionales mediante los cuales en su mayoría es parte signante, recobra el espíritu de defensa de los derechos de los trabajadores y deja plasmado en el artículo 123 apartado A fracción I y apartado B fracción I de nuestra Carta Magna, así como en el artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo la duración máxima de una jornada laboral en general, misma que no excede de las ocho horas diarias de trabajo.

Lamentablemente nuestro país se hace notar ante el mundo por la forma en la que es transgredida toda norma respecto a la protección de los derechos de los trabajadores, dejando la buena imagen de aquella grandeza histórica en la defensa de los trabajadores y sus derechos tan solo como anecdotario. La excesiva jornada laboral contrastada frente al pago de una cuota mínima diaria que hoy en día se conoce a lo largo y ancho del territorio nacional, deja mucho que decir en toda empresa pública o privada sobre estas jornadas que definitivamente no hacen correspondencia con el nivel de vida deseado para los trabajadores.

Estas transgresiones se reflejan desde la demagogia pura hasta la consumación de actividades tajantemente contradictorias e inclusive inhumanas en la vida diaria de trabajo de miles de asalariados.

Mientras que estados miembros de la OCDE, como Países Bajos, Alemania, Noruega, Dinamarca y Francia, quienes encabezan la lista de naciones quienes tienen un alto rendimiento laboral con jornadas de trabajo menos alargadas para los asalariados, México se ubica al final de dicha lista apenas seguido por Corea, Grecia y Chile.⁵

“Por difícil que parezca esto es una realidad. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía reveló que, durante el primer trimestre del presente año, del total de la Población Económicamente Activa (52.9 millones de personas) (50.8 millones ocupadas) el 7.9 por ciento de ellas se encuentran en condiciones de subocupación”.⁶ Lo anterior significa que poco más de 4 millones de personas trabajan más de los tiempos reglamentarios en una jornada laboral para poder sufragar sus gastos familiares.

Lo ya señalado ha sido discutido durante muchas legislaturas bajo la línea de garantizar que todos los trabajadores gocen de un salario acorde a su rendimiento, que puedan poseer niveles deseables de estabilidad emocional, que puedan gozar de buena salud y sobre todo que puedan disfrutar de más tiempo con sus familias y dedicarse a actividades que coadyuven con la integración familiar.

Bajo este orden de ideas es pertinente recordar que en la opinión de muchos especialistas, la desintegración familiar por la que pasan muchas de las familias mexicanas tiene que ver con la falta de tiempo para una sana convivencia.

Es de todos conocido que dicho fenómeno trae consigo en muchas de las ocasiones la separación de los padres de su respectivo lazo familiar; la imperiosa necesidad de la madre de salir a buscar empleo y dejar a un lado los lazos afectivos que como madre deben ofrecer a los hijos; el desconcierto emocional por la que pasan los menores de edad y aquejados de inmadurez; y por si fuera poco hoy en día se vive un creciente número de embarazos en adolescentes. Todo ello como reflejo de la necesidad habitualmente mostrada por parte de los padres de familia para ocupar más tiempo en sus jornadas de trabajo, lo que provoca sin lugar a dudas ausencias prolongadas bajo el propósito de mantenerse ocupados en sus trabajos para aportar mayores recursos económicos para el sostén familiar.

Cabe señalar que el derecho a vivir en familia y el derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, son parte esencial del desarrollo de las niñas,

niños y adolescentes; pero definitivamente resulta un término difícil de alcanzar frente a la tajante negativa de garantizar jornadas laborales menores para que los trabajadores puedan dedicar más tiempo a sus familias y el desarrollo personal.

De los 365 días del año, contabilizando los días de descanso obligatorios por ley,⁷ en nuestro país se calculan 255 de estos, días que realmente son laborables,⁸ pero esto parece poco ante la voraz dinámica empresarial y comercial en la que se vive en nuestros tiempos insertos en un mercado altamente exigente y competitivo.

Uno de los problemas principales en el sector empresarial y la industria es que se manejan bajo el supuesto de que la producción está en juego, pero el resultado de mayores cargas de trabajo después de su jornada de ocho horas al día para los empleados suele ser incluso contraproducente debido al incremento constante de afectaciones en la salud de dichos trabajadores.

La presente iniciativa tiene como propósito precisamente el implementar un punto medio por el que la jornada de trabajo en cada trabajador sea menor pero que en términos reales signifique mayor rendimiento en sus actividades de trabajo así como una remuneración acorde al resultado en su trabajo, pero de facto “tan sólo por sus resultados y capacidades” y no nada más por el conteo de horas de trabajo.

Es preciso aclarar que los motivos para establecer por obligación una jornada de trabajo de cuarenta horas a la semana obedecen a un orden fisiológico en la persona.

“Ejemplo de lo anterior es que el Instituto Nacional de Salud Pública mantiene en su portal de internet toda la información detallada acerca de la afectación en las personas por tiempos prolongados de trabajo. Estos problemas pueden causar desde inseguridad, bajo desempeño, baja competitividad, estrés, falta de control, baja participación en la toma de decisiones, enojo, depresión, entre otras”.⁹

Diversas posturas respecto de los resultados obtenidos en las jornadas de los trabajadores arguyen que la baja productividad de los empleados dado a que durante el tiempo que dura la jornada de trabajo normal, sus resultados medidos en niveles de producción no coinciden con lo deseado para sacar adelante los objetivos de las empresas. Sin embargo, esta lógica recae más en un discurso ya bastante utilizado, pues en nuestro actual sistema económico se hace notar que las empresas ya sean de gobierno o particulares, buscan obtener mayor rendimiento en la producción del trabajo o los servicios que ofrecen al mercado.

En este sentido, toda empresa procura utilizar mayores tiempos dedicados al trabajo a través del esfuerzo del obrero o trabajador. Pero en inmediato resalta la afectación antes descrita en las personas, pues está claro que por necesidad requieren de tiempo de descanso y para satisfacer sus necesidades físicas como lo es el sueño, la recreación, el cuidado de su salud y la sana convivencia con sus prójimos, además de aquellas necesidades que en el contexto cultural en el que se desenvuelvan pueda inferir en la personalidad de los mismos.

“Datos de la OCDE señalan que es de gran importancia cuidar el balance entre los aspectos laborales y personales, debido a que los horarios largos de trabajo pueden resultar perjudiciales para la salud de las personas”.¹⁰

El simple hecho de trabajar menos no es sinónimo de producir poco, por el contrario, al grado de ir disminuyendo las jornadas de trabajo se logra elevar el nivel de vida de los trabajadores. Así lo demuestran experiencias en otros países principalmente europeos (como se señala en párrafos anteriores).

La fuerza laboral en nuestro país tiene muchas ventajas y está más que claro que sí es posible diversificar el tiempo dedicado al trabajo, en otras palabras, es posible buscar que los trabajadores desarrollen sus actividades durante cuarenta horas pero al mismo tiempo las empresas contratantes puedan ocupar otros trabajadores que se desempeñen durante las restantes ocho horas que la empresa necesita cubrir para alcanzar sus niveles de producción necesarias.

Si se pone atención a esto, vemos que de esta manera se abre la posibilidad de ofrecer incluso mayores oportunidades de empleo a más trabajadores.

Por razones como estas, es que proponemos una nueva redacción en materia de reducción de la jornada laboral a la semana, tanto en nuestra Constitución como en la Ley Federal del Trabajo, para así buscar garantías y alcanzar una mejor calidad de vida en los trabajadores.

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

Decreto. Se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Federal del Trabajo.

Único. Se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se reforma la fracción I del apartado A del artículo 123, y se reforma la fracción I del apartado B del mismo artículo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Sexto Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. ...

A. ...

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas; **por ningún motivo las sumas de las jornadas de trabajo diarias podrán ser de más de cuarenta horas semanales.**

...

Artículo 123. ...

A. ...

De I. a XXXI. ...

B. ...

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario; **por ningún motivo las sumas de las jornadas de trabajo diarias podrán ser de más de cuarenta horas semanales.**

...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 59 y 66 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Ley Federal del Trabajo

Capítulo II

Jornada de trabajo

De 1 a 58. ...

Artículo 59. El trabajador y el patrón fijarán la duración de la jornada de trabajo, sin que pueda exceder los máximos legales; **por ningún motivo las sumas de las jornadas de trabajo diarias podrán ser de más de cuarenta horas semanales.**

De 60. a 65...

Artículo 66. Podrá también prolongarse la jornada de trabajo por circunstancias extraordinarias, sin exceder nunca de tres horas diarias; **por ningún motivo las sumas de las jornadas de trabajo diarias podrán ser de más de cuarenta horas semanales.**

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Revolución de Octubre (En Línea): Organización Autónoma sin Fines de Lucro “TV-Novosti” <Rusopedia

http://rusopedia.rt.com/historia/issue_276.html> (Consulta: 1 de octubre de 2016).

2 Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1) (En Línea): Organización Internacional del Trabajo

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C001> (Consulta: 1 de octubre de 2016).

3 Los Sentimientos de la Nación de José María Morelos (En Línea): Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México <<http://www.inehrm.gob.mx/work/models/inehrm/Resource/439/1/images/SentimdeNac.pdf>> (Consulta: 1 de octubre de 2016).

4 Conmemoración Internacional del 1 de mayo como el Día del Trabajo (En Línea): Secretaría de Educación Pública

<http://www.sep.gob.mx/es/sep1/1_mayo> (Consulta: 1 de octubre de 2016).

5 Horas Trabajadas al Año Vía OCDE (En Línea): Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. <<http://imco.org.mx/competitividad/horas-trabajadas-al-ano-via-ocde/>> (Consulta: 1 de octubre de 2016).

6 Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras Durante el Primer Trimestre de 2016 (En Línea): INEGI. México

<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/enoe_ie/enoe_ie2016_05.pdf> (Consulta: 1 de Octubre de 2016).

7 Ley Federal del Trabajo (En Línea): Cámara de Diputados. México

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf> (Consulta: 1 de octubre de 2016).

7 Días Laborables (En Línea); México <http://www.diaslaborables.com.mx/dias_laborables_feriados_2016.htm#> (Consulta: 1 de octubre de 2016).

9 Los Riesgos del Estrés Laboral para la Salud (En Línea): Instituto Nacional de Salud Pública. México

<[https://www.insp.mx/avisos/3835-riesgos-estres-labor al-salud.html](https://www.insp.mx/avisos/3835-riesgos-estres-labor-al-salud.html)> (Consulta: 1 de octubre de 2016).

10 Balance Vida-Trabajo (En Línea): OCDE
<<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/work-life-balance-es/>> (Consulta: 1 de octubre de 2016).

Salón de plenos, a 28 de septiembre de 2017.

Diputada María Victoria Mercado Sánchez (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH, VERÓNICA DELGADILLO GARCÍA Y VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoeflich, Verónica Delgadillo García y Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fractura hidráulica y protección ambiental, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. El fracturamiento hidráulico es un tratamiento de estimulación ejecutado en pozos de petróleo y gas que se encuentran en yacimientos de baja permeabilidad, el cual consiste en la inyección de un fluido especial que es bombeado a una alta presión y a un alto régimen de bombeo, con la finalidad de producir fracturas en las formación que permitan la fácil liberación del hidrocarburo.¹

Ésta es una de las tecnologías para la extracción de hidrocarburos más cuestionadas a escala mundial debido a los impactos ambientales que genera. La extracción de hidrocarburos mediante el fracturamiento hidráulico implica riesgos de contaminación de acuíferos, del suelo y subsuelo, de fuentes de agua potable y de la atmosfera, que conllevan daños a la salud de la población.²

Esta serie de problemáticas ambientales alrededor del fracturamiento hidráulico ha derivado en investigaciones en todo el mundo, las cuales han llevado a la prohibición de esta tecnología en regiones de Alemania, España, Estados Unidos³ y Francia, siendo este último país el que legisló la prohibición absoluta de esta técnica.⁴

Una de las principales preocupaciones en torno al uso de esta tecnología es el empleo de grandes volúmenes de agua y los químicos utilizados en el proceso de fracturamiento, pues el volumen promedio de agua utilizado se encuentra en un rango de 2 a 4 millones de galones por pozo,⁵ de la cual después de su inyección sólo se recupera de un 30 a un 40 por ciento del volumen, sin mencionar que al regresar a superficie contiene una mezcla de químicos que la hace inadecuada para el consumo humano,⁶ además de que ésta se reutiliza sólo en una quinta parte por los altos costos que ello implica.⁷

Los fluidos de fracturamiento para la extracción de gas en formaciones de lutitas⁸ están constituidos por agua (90 por ciento del fluido aproximadamente), “apuntalante y una cantidad de fluidos no acuosos diseñados para reducir la caída de presión ocasionada por la

fricción, mientras se bombea el fluido al interior del pozo. Estos fluidos incluyen geles, reductores de fricción, reticuladores, rompedores del gel y surfactantes similares a cosméticos y productos de limpieza domésticos”,⁹ los cuales varían según las condiciones del pozo que será fracturado.

Los químicos adicionados al fluido de fracturamiento son para cambiar sus propiedades físicas y químicas como puede ser viscosidad, Ph o densidad. Aproximadamente el 1 por ciento de los fluidos fracturantes está compuesto por una mezcla de químicos, por ejemplo, para un fluido de 4 millones de galones se necesitarían 40 mil galones de químicos.¹⁰

La contaminación de fuentes de agua cercanas a los pozos que son sometidos al fracturamiento hidráulico es una más de las afectaciones que tiene este proceso, pues incide directamente en el abastecimiento, consumo y salud de las localidades que dependen de dichas fuentes de agua.

Las afectaciones que se tienen en aguas subterráneas localizadas en las cercanías de pozos de lutitas, están relacionados con los procesos de fracturación hidráulica, pues estos modifican las condiciones naturales de permeabilidad de la formación, permitiendo la conexión de esta con otros materiales de permeabilidad intrínseca natural como lo son los acuíferos, produciendo intercambio de fluidos en ambas formaciones. Este proceso puede conectar agua subterránea con el fluido del fracturamiento, hidrocarburos y salmueras del yacimiento principalmente.¹¹

Para ejemplificar con mayor claridad lo anterior, durante el proceso de fracturamiento, la estructura tanto de la tubería como la de la cementación, se ven afectadas por las grandes presiones a las cuales son sometidas.¹² Si bien el proceso de cementación funge un papel fundamental para mantener aislados acuíferos que se encuentran cerca de pozos petroleros, la presión a la que es sometido el pozo durante el proceso de fracturamiento hidráulico genera fallas mecánicas en el revestimiento del pozo.

En 2011, el Departamento de Protección Ambiental de Estados Unidos presentó un reporte realizado en Pennsylvania en el cual mencionaba numerosos casos donde la contaminación de acuíferos era el producto de una cementación defectuosa.¹³

Adicionalmente, varios de los químicos contenidos dentro de los fluidos fracturantes causan impactos sobre la salud. La siguiente tabla muestra algunos de los compuestos químicos más comunes utilizados en los fluidos para fracturamiento hidráulico:¹⁴

COMPONENTE QUÍMICO	PROPOSITO DE USO	DAÑOS A LA SALUD
PERSULFATO DE AMONIO ¹	Retardar la polimerización	INHALACION: Tos, dificultad respiratoria, dolor de garganta, sibilancia.
		CONTACTO CON LA PIEL: Enrojecimiento, sensación de quemazón, dolor.
		INGESTION: Diarrea, náuseas, dolor de garganta, vómitos.
		CONTACTO CON LOS OJOS: Enrojecimiento. Dolor.
ISOPROPANOL ²	Incrementa la viscosidad del fluido	INHALACIÓN: Puede provocar dolor de garganta, tos, dolor de cabeza, náusea, vómitos, vértigo, somnolencia, sofocos, mareos, alucinaciones, distorsión de la percepción, disnea, depresión del Sistema Nervioso Central (SNC), depresión y coma.
		INGESTIÓN: Puede provocar dolor de garganta, tos, dolor de cabeza, náusea, vómitos, vértigo, somnolencia, sofocos, mareos, alucinaciones, distorsión de la percepción, disnea, depresión del SNC, depresión y coma.
		CONTACTO CON LA PIEL: Puede provocar enrojecimiento. La absorción dérmica del isopropanol puede causar taquicardia.
		CONTACTO CON LOS OJOS: Puede causar dolor, enrojecimiento y visión borrosa.
DIMETILFORMAMIDA ³	Prevenir la corrosión en las tuberías	INHALACIÓN: Puede provocar dolor abdominal, pérdida de apetito, náuseas, vómitos, vértigo, diarrea, agitación nerviosa, rubefacción facial e intolerancia al alcohol.
		INGESTIÓN: Puede causar estreñimiento.
		CONTACTO CON LA PIEL: Puede absorberse, producir piel seca, enrojecimiento y aspereza.
		CONTACTO CON LOS OJOS: Puede provocar enrojecimiento y dolor.

ETILENGLICOL ⁴	Prevenir precipitaciones en la tubería.	<p>INHALACIÓN: La exposición a los vapores en un periodo largo de tiempo causa irritación de la garganta y dolor de cabeza. Puede causar náuseas, vómitos, mareos y somnolencia. Puede también ocurrir edema pulmonar y depresión del sistema nervioso central (SNC).</p> <p>INGESTIÓN: Los síntomas iniciales de dosis masivas asemejan la intoxicación con alcohol, pasando a depresión del SNC, vómitos, dolor de cabeza, frecuencia respiratoria y cardíaca rápida, presión sanguínea disminuida, estupor, colapso e inconsciencia con convulsiones.</p> <p>CONTACTO CON LA PIEL: Puede ocurrir una ligera irritación y penetración en la piel.</p> <p>CONTACTO CON LOS OJOS: Las salpicaduras pueden causar irritación, dolor, daño ocular.</p>
BORATO DE SODIO ⁵	Mantener la viscosidad del fluido ante incrementos de temperatura	<p>INHALACIÓN: La exposición puede producir resequedad en la boca, nariz y garganta; tos seca, sangrado de la nariz, dolor en la garganta, deficiencia respiratoria y opresión en el pecho.</p> <p>INGESTIÓN: puede causar vómito, diarrea, calambre abdominal, letargo, contracción muscular, convulsiones, daño en el hígado y riñón, cianosis, coma, fiebre y colapso.</p> <p>CONTACTO CON LA PIEL: irritación, malestar y salpullido.</p> <p>CONTACTO CON LOS OJOS: Irritación, malestar, lagrimeo, dificultad en la visión.</p>

Además de los efectos negativos en el ambiente y en la salud que puede generar esta técnica, hay una crítica fuerte hacia la viabilidad económica de los proyectos gasíferos de lutitas, pues las características geológicas de los yacimientos generan una rápida declinación en la producción. En Estados Unidos de América (EUA) se observó que hubo una reducción en más de un cincuenta por ciento de equipos de lutitas en operación de 2008 a 2013.²⁰

Los pozos más antiguos y productivos de EUA, localizados en el Barnett Shale en Texas, han disminuido su productividad en un 44 por ciento. Estudios realizados a estos pozos reportan una declinación de 65 por ciento el primer año y 53 por ciento el siguiente, hasta caer gradualmente a un 20 por ciento anual. Los pozos de lutitas rinden en promedio más de la mitad de su producción total el primer año, por lo que se debe seguir perforando para mantener una tasa fija de producción,²¹ con todas las implicaciones negativas para el ambiente que ello conlleva.

II. La situación de México ante la explotación de yacimientos de lutitas mediante el fracturamiento hidráulico es de desventaja, pues las implicaciones que ello conlleva no se equilibran con el poco beneficio que se pudiese obtener por la extracción de este tipo de recursos y, fundamentalmente, por los severos daños ambientales y a la salud que provoca.

De acuerdo con Petróleos Mexicanos, el país tiene “potencial de recursos gasíferos en yacimientos no convencionales” en cinco provincias geológicas ubicadas en el noroeste del país:²²

1. Chihuahua, en Chihuahua y Coahuila.
2. Sabinas-Burro-Picachos, en Coahuila, Monterrey y Tamaulipas.
3. Burgos, en Tamaulipas.
4. Tampico-Misantla, en Veracruz.
5. La cuenca de Veracruz, en Veracruz.

En México, el desarrollo de *shale gas* ha tenido resultados poco satisfactorios, en 2010 Pemex inicia los trabajos exploratorios de shale Gas-Oil, desarrollando el proyecto Emergente-1 en el bloque Olmos de la cuenca de Burgos, el cual fue el primer pozo que Pemex perforó utilizando la técnica de la fractura hidráulica. La empresa mexicana logró una extracción de 4,020 millones de pies cúbicos de gas de lutitas y de los 17 pozos que perforó desde 2011 en el norte del país, solo 4 de ellos resultaron con una producción rentable, lo que significó costos de perforación superiores a 60 por ciento de los que se tienen en un pozo convencional.

A finales de octubre de 2016, la Comisión Nacional de Hidrocarburos autorizó el primer plan de exploración de Pemex para que busque recursos en la cuenca de Tampico Misantla, donde invertirá 70 millones de dólares para 45 pozos que se explotaran mediante fracturamiento hidráulico, sin embargo la aprobación se dio pese a que no se cuenta con una regulación específica sobre la seguridad ambiental e industrial, así como sobre sus consecuencias en el entorno.

Es cierto que hay diversas cuencas en el territorio nacional con recursos potenciales, en donde se cuentan con una estructura geológica compleja o se encuentran a profundidades de más de 5 mil metros, lo que hace inviable que se exploten con la tecnología actual.²³ Sin embargo, las cuencas de Sabinas y Burgos, que tienen un mayor potencial cuentan con poca disponibilidad de agua, por lo que la ejecución de procedimientos de fracturamiento hidráulico traería consecuencias sumamente negativas.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Tamaulipas, Coahuila y Monterrey, donde se localizan las cuencas de Burgos y Sabinas, cuentan con una disponibilidad de agua muy baja por habitante, además de que el incremento población de los próximos años naturalmente aumentará la demanda, impactando en los niveles de consumo de la población,²⁴ por lo que el uso eficiente, la conservación y el reúso resultarán fundamentales.

La falta de agua es uno de los principales problemas que afecta a las regiones del norte, centro y noroeste del territorio nacional, misma que ha llevado a una sobreexplotación de

los acuíferos,²⁵ por lo que el desarrollo de recursos no convencionales, como el fracturamiento hidráulico, aumentaría la escasez de agua en los municipios y regiones cercanas a las áreas de explotación, sin mencionar los efectos negativos en el medio ambiente que ya han sido detallados en esta exposición de motivos.

III. El proceso de fracturamiento hidráulico en yacimientos de lutitas trae graves consecuencias tanto al medio ambiente como a la salud de los seres vivos que dependemos de este, además de ello, la relación costo-beneficio basada en la rápida caída de la tasa de producción de los pozos y los efectos perjudiciales sobre los ecosistemas es a todas luces negativa, pues es mucho mayor el costo a largo plazo de los daños ambientales que los beneficios obtenidos de este tipo explotación de hidrocarburos.

En síntesis, la tecnología de fracturamiento hidráulico está severamente cuestionada debido a los químicos utilizados, la contaminación de los acuíferos, los daños a la salud de la población, la explotación de recursos gasíferos en zonas con baja disponibilidad de agua y el beneficio económico real. Adicionalmente, no se puede dejar de mencionar que todo esto contraviene el derecho a la salud, a un ambiente sano y al agua, plasmados en la Carta Magna.

Por la presente iniciativa planteamos adicionar al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una disposición específica para prohibir la utilización de técnicas como el fracturamiento hidráulico en nuestro país, como una medida de largo plazo y una apuesta nacional para salvaguardar el ambiente y la salud de los mexicanos.

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

Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección ambiental

Único. Se **adiciona** un párrafo octavo, y se recorren los subsiguientes, al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 27. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Queda prohibida la extracción de hidrocarburos líquidos y gaseosos a través de la fractura hidráulica, o de cualquier otro método que menoscabe la integridad del ambiente.

[...]

[...]

[...]

Transitorios

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

Segundo. La Comisión Nacional de Hidrocarburos evaluará los proyectos de desarrollo de campos gasíferos de lutitas que estén en proceso de ejecución en el territorio nacional para determinar el proceso y calendario de cancelación o conclusión de éstos.

Notas

1 “Hydraulic fracturing”, Oilfield Glossary, Schlumberger, 2016.

http://www.glossary.oilfield.slb.com/Terms/h/hydraulic_fracturing.aspx

2 “Impacts of shale gas and shale oil extraction on the environment and on human health”, Parlamento Europeo, 2011.

<https://europeecologie.eu/IMG/pdf/shale-gas-pe-464-425-final.pdf>

3 “Lista de países que prohibieron el *fracking*. Antecedentes para la discusión”, en *ecoportal.net*, 2013.

http://www.ecoportal.net/EcoNoticias/Lista_de_paises_que_prohibieron_el_fracking._Antecedentes_para_la_discusion

4 “Prohibición del *fracking* en Francia: lecciones para América Latina”, Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, 2015.

<http://www.aida-americas.org/es/blog/prohibicion-del-fracking-en-francia-lecciones-para-america-latina>

5 “Assessment of the potential impacts of hydraulic fracturing for oil and gas on drinking water resources”, US Environmental Protection Agency, 2015.

https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-06/documents/hf_es_erd_jun2015.pdf

6 Ídem.

7 “Texas study finds increase in water used for fracking”, en *The Texas Tribune*, 2013.

<https://www.texastribune.org/2013/01/15/texas-study-traces-fracking-and-water-use/>

8 Lutita: “Roca sedimentaria detrítica, fisible, de granos finos, formada por la consolidación de partículas del tamaño de la arcilla y el limo en capas relativamente impermeables de escaso espesor, estas pueden contener grandes cantidades de material orgánico que las hace tener un potencial alto para ser rocas generadoras de hidrocarburos” (Lutita, Schlumberger, Oilfield Glossary, 2017).

<http://www.glossary.oilfield.slb.com/Terms/s/shale.aspx>

9 Oilfield glossary en Español, Schlumberger, 2016.

http://www.glossary.oilfield.slb.com/Terms/f/frac_fluid.aspx

10 “Evaluating the environmental implications of hydraulic fracturing in shale gas reservoirs”, en *All Consulting*, 2008.

<http://www.all-llc.com/publicdownloads/ArthurHydrFracPaperFINAL.pdf>

11 “Recomendaciones ambientales en relación con las medidas preventivas y correctoras por considerar en proyectos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos mediante técnicas de fractura hidráulica”, Instituto Geológico y Minero de España, 2014.

<https://web.ua.es/es/fracking/documentos/documentos-de-interes/igme-recomendaciones.pdf>

12 Cementación primaria, Oilfield Glossary, Schlumberger, 2017.

http://www.glossary.oilfield.slb.com/Terms/p/primary_cementing.aspx

13 “Natural gas’s toxic waste”, en *The New York Times*, 2011.

<http://www.nytimes.com/interactive/2011/02/27/us/natural-gas-documents-1.html#document/p417/a9945>

14 Se seleccionaron algunos químicos a partir del estudio *Assessment of the potential impacts of hydraulic fracturing for oil and gas on drinking water resources*, Departamento de Protección Ambiental de Estados Unidos, 2015.

https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-06/documents/hf_es_erd_jun2015.pdf

15 “Fichas internacionales de seguridad química: persulfato de amonio”, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España, 2003.

<http://www.icv.csic.es/prevencion/Documentos/productos/persulfatoamonio0632.pdf>

16 “Riesgo químico-accidentes graves isopropanol”, Consejería de Sanidad, Dirección General de Salud Pública, Servicio de Sanidad Ambiental, Comunidad Autónoma de Canarias, 2007.

<https://www.murciasalud.es/recursos/ficheros/105452-Isopropanol.pdf>

17 Riesgo químico-accidentes graves n,n-dimetilformamida, Consejería de Sanidad, Murcia (España), 2008.

<https://www.murciasalud.es/recursos/ficheros/132201-N-N-DIMETILFORMAMIDA.pdf>

18 Etilenglicol-Hoja de datos de referencia, Dorwil Química Analítica, 2008.

19 Hoja de seguridad-Borato de sodio, Corporación Química Venezolana, 2007.

<http://iio.ens.uabc.mx/hojas-seguridad/borato-de-sodio.pdf>

20 *Desarrollo del gas lutita (shale gas) y su impacto en el mercado energético de México: reflexiones para Centroamérica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013.

<http://www.cepal.org/es/publicaciones/27184-desarrollo-gas-lutita-shale-gas-su-impacto-mercado-energetico-reflexiones>

21 *Ibídem.*

22 *Technically recoverable shale oil and shale gas resources: Mexico*. Energy Information Administration, 2015.

http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas/pdf/Mexico_2013.pdf

23 *Ibídem.*

24 “Agua potable y drenaje”, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2015.

<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/agua/dispon.aspx?tema=T>

25 Atlas del Agua en México 2015. Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional del Agua, 2015.

<http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/ATLAS2015.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de septiembre de 2017.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica), Verónica Delgadillo García, Víctor Manuel Sánchez Orozco.

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

Actualmente, México enfrenta importantes retos en materia de seguridad pública y procuración de justicia en las instituciones de los tres órdenes de gobierno. Tales retos se pueden agrupar, de manera genérica, en tres vertientes: i) operativo, ii) organizacional y iii) normativo. En el plano operativo, las instituciones adolecen de un estado de fuerza adecuado para hacer frente a las amenazas del crimen organizado en algunas regiones del territorio nacional. Por ejemplo, las 20 corporaciones municipales más grandes concentran 25 por ciento del estado de fuerza de policías municipales en el país, lo cual contrasta con la tasa de 10 por ciento de estado de fuerza policial que se encuentra en mil 110 municipios.

Por otra parte, en el plano organizacional es necesario que las instituciones redoblen sus esfuerzos de cara al proceso de consolidación del nuevo sistema de justicia penal. Lo cual implica modificar las estructuras orgánicas actuales de las instituciones, para dar cumplimiento a las exigencias que impone el nuevo sistema, mediante la instauración de una reingeniería institucional que garantice un esquema funcional que satisfaga el imperativo de justicia que reclaman las y los mexicanos. Por ello, para hacer frente a estos retos, es imprescindible consolidar y fortalecer las áreas de asuntos internos, contralorías, unidades administrativas responsables de la evaluación de control de confianza y de desarrollo profesional de carrera, así como de capacitación continua para el personal penitenciario, policial, pericial y ministerial.

En el plano normativo existen actualmente dos grandes desafíos legislativos –amén de los dictámenes en materia de mando mixto o único y de seguridad interior–, cuyas modificaciones, de llevarse a cabo, otorgarán certeza jurídica en el actuar de las y los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia. El primero es la modificación de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de uso de la fuerza, de observancia y aplicación obligatoria en los tres órdenes de gobierno, para posteriormente legislar en esa materia mediante la expedición de la legislación única secundaria correspondiente.

El segundo, materia de la presente iniciativa, es la modificación del régimen jurídico de las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia para con el Estado, y en lo particular la eliminación de la prohibición constitucional que actualmente impide reincorporar a policías, peritos y agentes del Ministerio Público en los casos en que su cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio haya sido injustificada.

El eje rector de la presente Iniciativa es la dignificación de las y los servidores públicos integrantes de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia: policías,

peritos y agentes del Ministerio Público. Por ello, partimos de la premisa de que, para fortalecer a las instituciones y garantizar el justo y legítimo reclamo de la sociedad mexicana de prevenir, investigar y perseguir el delito con eficacia, es necesario que las decisiones legislativas y de política pública pongan en el centro la protección del capital humano y de su desarrollo, como eje principal y condición *sine qua non* para la construcción de instituciones sólidas.

Es de destacar que, conforme al derecho mexicano, los integrantes de las instituciones de seguridad pública tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos a través del ejercicio de sus atribuciones y de la expresión de su conducta real con los principios constitucionales: legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Sin embargo, el Estado mexicano, tanto en el orden constitucional, como en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales instaurados conforme aquél, ha sido omiso en brindar las garantías y en reconocer los derechos necesarios para que estos integrantes puedan brindar su servicio con apego a los principios antes descritos.

La expresión manifiesta sobre la ausencia de garantías y de derechos para los integrantes de las instituciones de seguridad pública se encuentra prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la prohibición constitucional de reincorporar al servicio a los policías, peritos y agentes del Ministerio Público, aún y cuando éstos hayan demostrado en sede jurisdiccional que su cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio haya sido injustificada. Es decir, la Constitución prevé una regulación diferenciada para estos servidores públicos, ya que si bien desde la norma fundamental se reconoce el derecho de reinstalación al empleo para los trabajadores que han sido despedidos de manera injustificada, los policías, peritos y agentes del Ministerio Público no gozan de tal derecho, lo cual amenaza sobremanera su estabilidad en el servicio que desempeñan para la sociedad.

Si bien es cierto que se ha argumentado que a estos integrantes no les asisten algunos derechos debido a que formalmente no son considerados trabajadores, sino que mantienen una relación de naturaleza jurídico administrativa para con el Estado, es de destacar que la propia regulación no sólo los priva –por ese carácter– de la tutela constitucional respecto de prerrogativas como la estabilidad en el empleo o medidas de protección al salario, sino que además la propia norma impide que éstos se reincorporen al servicio cuando su cese o remoción haya sido injustificada.

Aunado a esta diferenciada normativa constitucional, el precepto en cita autoriza a la aplicación retroactiva de la norma en perjuicio del integrante, debido a que el artículo 14 constitucional prohíbe dicha aplicación en perjuicio, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, preceptúa que a los integrantes se les debe separar de su cargo si no cumplen con los requisitos que señalen las normas vigentes al momento del acto (es decir, al momento de presentarse una evaluación de control de confianza, por ejemplo). Así, actualmente se evalúa a los integrantes conforme a la norma vigente, mas no conforme a la normativa que regule los requisitos de permanencia con base en la cual causaron alta en la institución. En consecuencia, los términos bajo los cuales se rigen los integrantes son de carácter incierto,

pues en tanto que para otros trabajadores su relación laboral con el patrón se encuentra descrita en un contrato, en el caso de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, su permanencia se condiciona de momento a momento al amparo de una norma potencialmente cambiante y que puede ser aplicada sin perjuicio de los requisitos previstos en la ley al momento de su ingreso a la institución.

En síntesis, la regulación vigente dispone que para efectos de que un policía, perito o agente del Ministerio Público continúe en el servicio, es necesario observar los requisitos que regulan su permanencia, los cuales no necesariamente estaban previstos en la normativa vigente a su alta en la corporación. Lo anterior constituye una seria amenaza para su certeza jurídica, al tiempo que amenaza otros bienes o derechos jurídicos tutelados desde la propia Norma Fundamental, tales como la garantía de seguridad jurídica o el principio de irretroactividad.

En virtud de lo anterior, los suscritos estimamos que la norma constitucional debe proteger sin exclusión los derechos humanos de todas las personas y en consecuencia los inherentes a integrantes de las instituciones policiales, así como a los peritos y agentes del Ministerio Público.

Por ello, es tiempo de reformar la Norma Fundamental mexicana para que policías, peritos y agentes del Ministerio Público de los tres órdenes de gobierno gocen de dignificación y estabilidad en el servicio, mediante la derogación de la prohibición constitucional que actualmente les impide reincorporarse en los casos en que su cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio haya sido de manera injustificada.

Argumentación

La presente iniciativa tiene por objeto reformar la fracción XIII del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de dignificar a los policías, peritos y agente del Ministerio Público de los tres órdenes de gobierno, quienes realizan actividades inherentes a la función de seguridad pública al servicio de la sociedad, garantizando su estabilidad en el servicio prestado al Estado mexicano.

Por ello, se proponen dos modificaciones: i) derogar la porción normativa que prohíbe la reincorporación al servicio, en los casos de cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio injustificada; ii) establecer que, para efectos de la permanencia en el servicio, se deban acreditar los requisitos que establece la ley vigente al momento en que se ingresa a la institución –derogando con ello la regulación que prescribe que debe estarse a lo que dispone la ley vigente al momento del acto–.

En ese sentido, los que suscriben pretendemos la dignificación y estabilidad de los seres humanos a quienes se les encomienda tan elevada función, la cual comprende actividades de prevención del delito, investigación y persecución, de conformidad con las leyes aplicables y sus competencias. Ello en virtud de que la dignidad es uno de los derechos humanos más preciados que desde luego se debe reconocer y proteger en el sistema jurídico mexicano, en armonía con el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, que establece: “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”¹; en tanto que la estabilidad se refiere al principio de seguridad del servidor público de que no padecerá incertidumbre respecto a la duración del encargo del que es sujeto.+ ²

Aspectos generales sobre la regulación vigente del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

a. Relación jurídica de los servidores públicos de la fracción XIII, para con el Estado

La relación entre el Estado mexicano, como ente público que ejerce la función administrativa y los servidores públicos, militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos e integrantes de las instituciones policiales, es jurídico-administrativa, es decir, el vínculo está regulado por normas jurídicas de naturaleza administrativa y, en consecuencia, existen derechos y obligaciones recíprocas para las partes.

Desde la Sexta Época, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la relación jurídica entre miembros de las instituciones policiales para con el Estado es de tipo administrativa, y no laboral. Cabe destacar que en diciembre de 1960 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adicionar un apartado B al artículo 123 constitucional, y con ello establecer una relación jurídica *sui generis* o diferenciada de un vínculo laboral para los cuerpos de seguridad pública. Así, mediante la porción normativa que establece que los “militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes”, se colige que el vínculo de estos servidores públicos para con el Estado es de naturaleza administrativa, y no laboral. En este tenor, los derechos públicos subjetivos que se desprenden del vínculo administrativo son tutelados por la norma administrativa en la ley secundaria correspondiente, sin que exista una tutela de los mismos desde el orden constitucional, salvo la norma que mandata al Estado a prever sistemas complementarios de seguridad sociales.

La anterior distinción administrativa contra la laboral detona diversas consecuencias jurídicas. Por ejemplo, que desde el orden constitucional, priva a los policías de la titularidad y, en consecuencia, del ejercicio de derechos laborales inherentes a otros servidores públicos, como son: derechos a la estabilidad en el empleo, medidas de protección al salario, salarios caídos. Ello no implica que estos derechos no se puedan reconocer en ley secundaria, ya que no hay impedimento para ello, sino que tales derechos no están reconocidos ni tutelados desde la propia Constitución para estos integrantes.

b. Efectos jurídicos de la norma vigente

Los efectos que produce el actual artículo 123 apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son:

1. Régimen de excepción, al establecer que se regirán por sus propias leyes, los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos e

integrantes de instituciones policiales, lo cual genera un vínculo de naturaleza administrativa entre el servidor público y el Estado.

2. Separación del cargo, cuando no cumplan requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer, respecto a agentes del Ministerio Público, peritos e integrantes de instituciones policiales de la federación, entidades federativas y municipios.

3. Remoción del encargo, a integrantes de instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, agentes del Ministerio Público y peritos, al incurrir en responsabilidad al desempeñar sus funciones.

4. Indemnización y prestaciones que en derecho correspondan, cuando la autoridad judicial resolviere que fue injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier forma de terminar el servicio.

5. Prohibición absoluta de reincorporarse al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa promovido.

6. Las autoridades de los tres niveles de gobierno instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social al personal de las corporaciones policiales Ministerio Público, y de servicios periciales, así como a sus familias y dependientes.

Antecedentes legislativos de reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Adición de 5 de diciembre de 1960
- Adición y reforma de 8 de marzo de 1999
- Adición y reforma de 18 de junio de 2008
- Reforma de 29 de enero de 2016

a) Adición constitucional de 5 de diciembre de 1960

Esta reforma se basó en el espíritu evolutivo del legislador y se materializó al incluir el denominado “apartado B” dentro del artículo 123 constitucional, mediante el que se reconocieron las garantías mínimas a los servidores públicos, en sus cargos o niveles jerárquicos al servicio del Estado mexicano.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960 se argumentó que los trabajadores al servicio del Estado prestan su servicio para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública y que el trabajo no es una simple

mercancía, porque es parte esencial de la dignidad del hombre, por lo que debe ser siempre legalmente tutelado.³

A partir de esta reforma constitucional se reconoce el vínculo jurídico administrativo de los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior para con el Estado.

b) Adición y reforma constitucional de 8 de marzo de 1999

La adición y reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo como destinatario o sujetos regulados a los agentes del Ministerio Público y miembros de instituciones policiales, sustituyendo las palabras “*cuerpos de seguridad pública*”, incorporándolos al “régimen de excepción” para regirse por sus propias leyes, de la misma forma que este régimen se mantiene para efectivos de las Secretarías de Marina y Defensa Nacional, así como al personal del servicio exterior.

Además incorporó un tercer párrafo, para señalar que los integrantes de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno podrían ser removidos de sus cargos al incumplir los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes en el momento de dicha remoción, sin que procediera su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatirla y sólo procedía la indemnización.

En la parte final del adicionado tercer párrafo, se dispuso que la remoción de agentes del Ministerio Público, efectivos de las Secretarías de Marina y Defensa Nacional, así como al personal del servicio exterior se rigiera de conformidad con los preceptos legales aplicables.

La razón que motivó esta reforma fue privilegiar el alto interés nacional sobre el interés particular de los “malos servidores públicos” de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, entendiendo por aquéllos a los integrantes que no satisfacen las aptitudes mínimas para realizar las funciones encomendadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Además, se precisó 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...”⁴

c) Adición y reforma constitucional de 18 de junio de 2008

De una simple lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 11 de diciembre de 2007, se puede observar que se pretendió apartar del seno de las corporaciones policiales a los

“malos elementos”, considerando a éstos como servidores públicos que durante el ejercicio de sus atribuciones, desempeño y vida personal abusan de su posición o cometen actos ilegales, es decir, hubiere corrompido su convicción de servicio.

La reforma introdujo el concepto de *separación*, y se hizo extensiva a los agentes del Ministerio Público y peritos, al igual que a los integrantes de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno. Con esta reforma, se distinguió entre *separación* y *remoción*, señalando que aquélla sería aplicable a la hipótesis de incumplimiento de los requisitos que establece la ley vigente al momento del acto.

En esta tesitura, la reforma estableció que la *remoción* sería aplicable por incurrir en responsabilidad en el desempeño de funciones y si la autoridad judicial resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación de su servicio fue injustificada, se indemnizaría, sin derecho a la reincorporación.

La razón que motivó la adición y reforma fue como medida para suprimir la corrupción por parte de integrantes de instituciones policiales y procuración de justicia, al señalar que al incurrir en incumplimiento o falta grave prevista en ordenamientos legales, disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por representar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético requeridos en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, así como la posibilidad de contar con mecanismos de depuración de aquéllos elementos que ensucian y dañan a las instituciones.⁵

d) Reforma constitucional de 29 de enero de 2016

La finalidad de esta reforma fue armonizar el texto de los párrafos segundo y tercero, fracción XIII, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para agregar los conceptos de “entidades federativas” en sustitución de “Distrito Federal”.

A continuación presentamos un cuadro comparativo que contiene las modificaciones en el tiempo del numeral 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 123 Apartado B fracción XIII (antes de reforma de 1999)	Artículo 123, apartado B, fracción XIII (DOF 08/03/1999)	Artículo 123, apartado B, fracción XIII (DOF 18/06/2008)	Artículo 123, apartado b, fracción XIII (DOF 29/01/2016)
<p align="center">Título Sexto</p> <p align="center">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 para el trabajo, conforme a la Ley.</p>	<p align="center">Título Sexto</p> <p align="center">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 para el trabajo, conforme a la Ley.</p>	<p align="center">Título Sexto</p> <p align="center">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 para el trabajo, conforme a la Ley.</p>	<p align="center">Título Sexto</p> <p align="center">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. y B. ...</p> <p>I. a XII. ...</p> <p>XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes;</p>	<p>A. y B. ...</p> <p>I. a XII. ...</p> <p>XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.</p>	<p>A. y B. ...</p> <p>I. a XII. ...</p> <p>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.</p>	<p>A. y B. ...</p> <p>I. a XII. ...</p> <p>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.</p>

<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>SIN CORRELATIVO</p>
<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio e medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, solo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.</p>	<p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</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. 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.</p>
<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de</p>	<p>Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar</p>

		propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.	el 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.
SIN CORRELATIVO	SIN CORRELATIVO	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.	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.

Jurisprudencia y tesis aisladas aplicables

La Jurisprudencia es considerada fuente del derecho en nuestro país y en ese sentido el numeral 94, décimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice que:

“La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.”

La Jurisprudencia la podemos considerar a la luz de las interpretaciones en su aspecto positivo - jurisdiccional, el cual “se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en un sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos concretos semejantes que se presenten a su conocimiento para resolver un punto de derecho determinado”.⁶

Anteriormente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó respecto a la remoción de los policías contenida en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que podría ser reinstalado en el servicio el buen elemento que cubriera los requisitos exigidos para permanecer en su institución policial.⁷

Posteriormente, la misma Segunda Sala se pronunció respecto a la reinstalación al resolver la contradicción de tesis 21/2010, en sesión de 23 de junio de 2010 y determinó que independientemente del resultado de los medios de impugnación que se interpusieran en contra de la separación o remoción del cargo, no procede reinstalación y con base en lo anterior se estableció la jurisprudencia 2a./J.103/2010.⁸

El criterio judicial más reciente sobre el particular se deriva de la ejecutoria pronunciada en la contradicción de tesis 55/2016, que originó la tesis jurisprudencial que lleva por rubro “Miembros de las instituciones policiales. Efectos de la concesión del amparo directo contra la sentencia dictada en sede jurisdiccional cuando se adviertan violaciones procesales, formales o de fondo en la resolución definitiva dictada en sede administrativa que decide separarlos, destituirlos o cesarlos”, y que en lo medular establece que, el efecto de la concesión del amparo no debe ser la reposición del procedimiento, en virtud de la existencia de una restricción constitucional, sino de constreñir a la autoridad a resarcir el derecho violado. Con este criterio, la Corte refrendó la imposibilidad jurídica, atento a la prohibición constitucional que rige la materia, de reincorporar al servidor público, cuando éste demuestre que su cese o remoción fue injustificado.⁹

Identificación de la problemática

Como se ha mencionado en supra líneas, la regulación vigente en el texto constitucional produce dos consecuencias de derecho que lesionan la dignidad de los integrantes: por una parte, la prohibición de dar lugar a la reinstalación, luego de que se demuestre que su cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; por la otra, la aplicación de la norma de manera retroactiva en perjuicio.

a) Desde la reforma constitucional de 1999 se impidió la reinstalación del policía de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la ley fundamental, cuando no cumplieran los requisitos que las leyes vigentes señalaran para permanecer en dichas instituciones.

Posteriormente, en 2008 se estableció la prohibición categórica a la reincorporación aun cuando la autoridad judicial determinare que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fuere injustificada. Ello implica que, en ningún caso se podrá restituir al integrante en el goce y ejercicio del derecho violado, pues la Constitución lo prohíbe. Esto atenta seriamente, desde el orden constitucional, con garantías que le permitan desarrollar un proyecto de vida para sí y para su familia, mediante la estabilidad en el servicio que desempeña ante la sociedad.

b) Se aplica retroactivamente la norma constitucional en perjuicio del policía, perito o agente del Ministerio Público porque respecto a los requisitos de permanencia en las instituciones policiales la Constitución mandata aplicar la ley vigente al momento del acto, sin considerar la normativa que correspondería al momento de ingresar a su institución. Es decir, la norma constitucional permite aplicar la norma posterior a situaciones de derecho acaecidas con anterioridad. Esto es, constitucionalmente se permite que una norma posterior pueda modificar los términos y condiciones de los requisitos para permanecer en el cargo, aún y cuando el integrante haya ingresado a la institución con base en requisitos de permanencia distintos. Con ello, se abre la posibilidad para que una norma posterior modifique los requisitos para permanecer en el cargo, en contravención a la garantía de irretroactividad de la norma reconocida por la Constitución.

Consecuencias sociales de la regulación

En el aspecto social, la prohibición constitucional que impide la reinstalación del policía en el servicio luego de obtener resultado favorable en el juicio o medio de defensa promovido ante el cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio de forma injustificada deteriora a la familia del servidor público, es decir, perjudica al núcleo social al pasar de un estado de capacidad económica para obtener los satisfactores elementales a un estado desprovisto de los medios para solventar las necesidades de sus familiares o dependientes.

Además, se estigmatiza su actuar en lo cotidiano porque al no obtener su reincorporación no obstante haber demostrado lo injustificado de la causa de separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, no es bien visto ante la comunidad como una persona de respeto ni valores, provocando rechazo e incluso este último podría extenderse a familiares, amigos y ex compañeros de su institución policial.

Lo anterior, es visible cuando los buenos policías cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio de forma injustificada se presentan a solicitar empleo en otras instituciones gubernamentales o en la iniciativa privada, donde se ven imposibilitados de obtener empleo al recibir negativa de contratación por la referencia de su actividad anterior y las causas por las que se separó de la institución a la que pertenecía.

Por otra parte, la aplicación de la norma contenida en el numeral 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente la prohibición absoluta de reincorporación al servicio, obstaculiza la anagnórisis o reconocimiento de identidad al interior de las instituciones policiales de la República Mexicana, agentes del Ministerio Público y peritos, lo que se traduce en la carencia de ánimo en el servicio, al considerar que la estancia en su institución es efímera o pasajera.

Además, considerando la premisa de que el sustento de sus familias lo obtienen como producto de su actividad de servicio público, con esfuerzo, dedicación y en ocasiones cubriendo horarios extremos, es necesaria la reforma que hoy presentamos para dignificar tan importante función de seguridad pública.

Argumentos jurídicos

a) El orden constitucional debe ser coherente en su totalidad, en tanto es una unidad que expresa la voluntad soberana del pueblo

La sociedad cambia al igual que las personas, por tanto, una misma disposición constitucional no necesariamente debe regir de forma perpetua, no obstante la rigidez de nuestra Norma Fundamental contenida en su artículo 135, misma que con toda claridad el Doctor Jorge Carpizo sostenía que tiene ese carácter rígido porque existe un órgano y un procedimiento especial para la reforma de uno de sus preceptos, al tiempo que señalaba que es obvio que la Constitución se debe adecuar a la cambiante realidad.¹⁰

El sistema constitucional mexicano debe ser coherente las disposiciones de sus artículos y sólo la voluntad soberana los puede modificar, porque en caso de mantener el carácter

rígido excesivo supondría limitar el poder constituyente de las generaciones futuras y en general, los principios de la democracia política¹¹.

El numeral 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Federal Mexicana que impide la reincorporación al servicio de agentes del Ministerio Público, peritos e integrantes de instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, constituye una norma jurídica de rango constitucional, pero al mismo tiempo es incompatible con el artículo primero de la Norma Fundamental, específicamente con el principio *pro persona*, en el marco de interpretación a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011. Además, es contradictoria con los ideales del Estado Constitucional Democrático de Derecho, porque suprime el derecho a obtener un efecto resarcitorio, respecto de los servidores públicos que hubieren obtenido resolución favorable en el medio de defensa o juicio presentado, atribuyéndole una especie de culpabilidad inmerecida, contrario a la presunción de inocencia.

La segunda consideración de incoherencia con el texto constitucional mexicano se observa al sostener argumentos contradictorios que hacen nugatorio el derecho a la reincorporación en el servicio de los elementos policiales, agentes del Ministerio Público y peritos, debido a que el actual artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal contraviene el texto del artículo 5 del mismo ordenamiento fundamental.

Lo anterior, porque la relación jurídico-administrativa entre elementos policiales y el Estado mexicano, les permite recibir un salario como producto de su trabajo o profesión cuando sean lícitos, constituyendo un derecho humano ampliamente tutelado por el precepto 5 constitucional, el cual también refiere que el ejercicio de esa libertad únicamente se podrá vedar por determinación judicial “cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa “cuando se ofendan los derechos de la sociedad”.

En consecuencia deviene en natural, lógico y congruente que cuando el elemento policial obtiene resolución favorable en el medio de defensa o juicio que hubiere presentado, consecuentemente significa que fue absuelto de los argumentos formulados en su contra, por lo que deviene inconcuso que en ningún momento vulneró derechos de terceros, ni profirió ofensas en perjuicio de la sociedad.

Al impedir la reincorporación al servicio de los elementos policiales, agentes del Ministerio Público y peritos, aun habiendo obtenido ese resultado favorable contra su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, se actualiza la contraposición entre los artículos 1, 5 y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Federal, porque la única limitante para su reincorporación que en su caso podría aplicar sería cuando se dicte resolución conforme a una ley limitativa que considere el perjuicio que la sociedad pudiere resentir al ejercer ese derecho¹².

Por lo anterior, nos permitimos afirmar que para que una sociedad exista como tal se requiere que esté asegurado y sea respetado el derecho humano al trabajo, así como a su ejercicio, sin distinción alguna debe imperar la congruencia entre el texto del artículo 123, apartado B, fracción XIII y la totalidad de los derechos reconocidos en la ley fundamental

mexicana, en armonía con los instrumentos internacionales aplicables, mediante la actuación del poder revisor de la Constitución federal.

La iniciativa que hoy proponemos tiene el ánimo firme de defender el texto constitucional, mediante instrumentos jurídicos que impidan su desconocimiento, permitiendo así el desarrollo y evolución de las disposiciones constitucionales.¹³

b) Las disposiciones no deben socavar los principios vigentes en un Estado Constitucional Democrático de Derecho: principio de legalidad y no discriminación

El principio de legalidad constituye una condición *sine qua non* para la consolidación de un Estado Constitucional Democrático de Derecho, pues persigue la finalidad de que todas las autoridades se sujeten al imperio de la ley que emana de la Constitución y de delimitar su actuar conforme a las normas establecidas previo al ejercicio del poder del Estado, *ius imperii*.

Los suscritos consideramos que, para asegurar la vigencia del estado de derecho, y con ello vincular a todas las autoridades a sujetarse al imperio de la ley, las normas jurídicas deben prever sanciones por el ejercicio indebido de la potestad del Estado, por lo que el sistema jurídico debe reconocer y crear los cauces para canalizar las demandas por la contravención al orden legal. Por ello, como correlativo a cada obligación del Estado, debe corresponder un derecho del gobernado que se pueda ejercitar contra aquél. Esto no sólo implica reconocer la existencia de un medio de impugnación para combatir una resolución contraria a derecho, sino con la posibilidad de que la resolución recaída a tal medio sea eficaz, es decir, que tenga efectos resarcitorios y restitutivos para el gobernado.

En el caso concreto, se estima que la norma debe mandar la reincorporación en el servicio de aquellos servidores públicos cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio de forma injustificada, pues ésta representa la única sanción o consecuencia jurídica eficaz contra la actividad irregular del Estado. De esta manera, y bajo la óptica del análisis económico del derecho, se generan incentivos para asegurar que el Estado actúe con apego a la norma, evitando a los operadores incurrir en espacios de discrecionalidad, en perjuicio del principio de irretroactividad.

En este tenor, resulta imprescindible suprimir del texto constitucional la prohibición de la reincorporación al servicio, cuando el resultado del juicio o medio de defensa determine que fue injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación de la relación jurídico-administrativa del servidor público para con la institución, en virtud de que la regulación vigente permite amplios espacios de discrecionalidad por parte los operadores, que pueden desencadenar en el ejercicio de decisiones arbitrarias, en perjuicio del principio de legalidad.

Por ello, se estima procedente y justificable la adición y reforma de la presente iniciativa para mantener vigente la protección de estos principios de legalidad y no discriminación hacia los servidores públicos a quienes se les encomienda la función fundamental de la seguridad pública para que el Estado mexicano alcance los fines de proteger y servir a la sociedad.

Sin perjuicio de lo anterior, los suscritos estamos completamente convencidos que cuando exista sentencia firme de autoridad judicial que resolviere justificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de un integrante de institución policial, la consecuencia jurídica es impedir su reincorporación, por considerar que cometió faltas a las obligaciones legales aplicables en el ejercicio de sus actividades, mismas que por su trascendencia y naturaleza permiten correctamente la determinación de prescindir de su continuidad al servicio.

c) El artículo 123, apartado B, fracción XIII, debe guardar correspondencia con el artículo 14 constitucional, respecto de la prohibición de la aplicación retroactiva de la norma en perjuicio

A partir de la reforma constitucional de 1999 se impidió categóricamente la reinstalación en el servicio de policías de los tres órdenes de gobierno y de igual manera se dispuso la aplicación de la ley vigente al momento del acto, para efectos del acreditamiento del cumplimiento de requisitos de permanencia en el servicio.

La regulación vigente prevista en el multicitado precepto constitucional obliga a observar los requisitos que la ley vigente al momento del acto establezca, afectando con ello la formación de la relación jurídico administrativa acaecida con anterioridad, modificada de manera retroactiva por virtud de la entrada en vigor de una norma posterior. Ello en contravención a la garantía de irretroactividad de la norma y del principio de seguridad jurídica.

La garantía o principio de irretroactividad, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige e impone el deber de que ninguna norma de derecho mandate la aplicación de una norma jurídica posterior para situaciones de derecho acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor, en perjuicio de una persona. Pues tal acontecer implicaría afectar una expectativa legítima en su esfera de derechos, al tiempo que contravendría la garantía de irretroactividad, constitucionalmente reconocida y tutelada.

Por ello, como se apuntó en supra líneas, los suscritos consideramos que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser coherente con las demás disposiciones que integran la Norma Fundamental y, por tanto, debe observar la garantía de irretroactividad de la ley, constitucionalmente tutelado.

En este tenor, los suscriptores de la presente iniciativa impulsamos la reforma a esta porción normativa, a efecto de que se establezca que los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública deben observar los requisitos de permanencia que señalan las leyes vigentes al momento del ingreso a su institución.

d) Se debe tutelar constitucionalmente el derecho de acceso a la justicia, lo que comprende que el servidor público sea restituido es en el goce de su derecho, no sólo en su esfera patrimonial, sino también en el servicio que venía desempeñando, cuando su terminación se haya dado de manera injustificada

Aunado a los argumentos previamente expuestos, los suscritos consideramos que la normativa vigente transgrede el derecho humano de acceso a la justicia, pues conforme a la misma la consecuencia jurídica de una resolución favorable que decrete que la separación, cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, no puede ser otro, sino la de ordenar el pago de la indemnización correspondiente. Es decir, la norma sólo contempla efectos resarcitorios en la esfera patrimonial del servidor público cesado o removido.

Sin embargo, la norma, en virtud de la restricción constitucional expresa, prohíbe dar efectos restitutorios en la sentencia que reconozca y declare la forma de terminación injustificada, por lo que en ningún caso podría lograrse la reincorporación en el servicio.

Ello contraviene el derecho de acceso a la justicia, pues ésta no solamente se ve satisfecha con la posibilidad de que una persona ejercite la acción, como un derecho público subjetivo de orden procesal oponible ante la autoridad, ante un órgano materialmente jurisdiccional, sino también con la posibilidad de obtener una sentencia favorable que coloque a la persona (quejoso) en el goce y en el ejercicio de su derecho antes de haberse cometido la violación en su perjuicio (terminación en el servicio).

e) La Constitución no debe permitir un trato desigual y debe observar el principio de no discriminación en el texto constitucional de manera integral

De la simple lectura del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que el precepto impide la reincorporación al servicio de agentes del Ministerio Público, peritos e integrantes de instituciones policiales, por lo que se advierte que existe evidente desigualdad. Lo anterior en virtud de que si bien el párrafo inicial de esta fracción establece el denominado *régimen de excepción* al señalar que los “militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales se registrarán por sus propias leyes”, la distinción se manifiesta en el texto del párrafo segundo que impide la reincorporación en el servicio de servidores públicos, con excepción de los integrantes de las instituciones armadas de la Unión, es decir, de las Secretarías de Marina y Defensa Nacional, así como del personal del servicio exterior.

En ese sentido, se manifiesta la desigualdad en el tratamiento de los policías, de los servidores públicos integrantes de las Fuerzas armadas y servicio exterior, porque si bien es cierto que se rigen por sus propias leyes de forma excepcional, igualmente cierto es que se proporciona un tratamiento diferente si consideramos que forman parte de la administración pública, es decir existe una “excepción” al régimen de excepción, porque son colaboradores íntimos de las actividades cotidianas del Estado mexicano en los tres niveles de gobierno y no por eso se justifica su inclusión en el tratamiento limitante que impide su reincorporación al servicio al obtener resultado favorable en su medio de defensa.

Por ello, los suscritos estimamos necesario eliminar esta distinción constitucional que desalienta a los miembros de las instituciones de seguridad pública en relación con su sentido de pertenencia e identidad institucional, y que en nada contribuye a la formación de instituciones sólidas en el Estado mexicano.

Los que suscriben consideramos que entre la realidad actual y los alcances del artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existe desigualdad debido a que en 2008 se pretendió un sentido de equidad verbal para resarcir daños y perjuicios generados al policía con motivo de su despido injustificado.

Con ese argumento quedó sin efecto la igualdad sustancial y se incorporó como derecho estricto la prohibición absoluta de reincorporación para suprimir la corrupción por parte de los integrantes de instituciones policiales y procuración de justicia, por faltar a los valores institucionales y para contar con mecanismos de depuración de elementos que ensucian y dañan a las instituciones.

Ahora bien, la prohibición absoluta a la reincorporación en el servicio es un argumento que no atiende la igualdad sustancial que referimos, lo que hace recordar el aforismo del jurista romano Marco Tulio Cicerón “*summum ius summa iniuria*” (la extrema justicia es extrema injusticia) contenido en su tratado *De Officiis*, el cual nos permite interpretar que existe la necesidad de no aplicar la norma constitucional con tal rigidez que pierda congruencia con la realidad y el tiempo que se vive, porque su esencia es la protección del buen policía y es a quien la Norma Fundamental debe proteger, por lo que estamos convencidos de que es momento de cambiar el texto constitucional para respetar y reconocer los derechos humanos de los policías que obtuvieron resultado favorable en el recurso o medio de defensa legal interpuesto ante el despido sin justificación.

Propuesta de modificación

En virtud de lo anteriormente expuesto, y al amparo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, los suscritos de la presente iniciativa proponemos el replanteamiento normativo del artículo 123, apartado B, fracción XIII, con base en tres modificaciones:

Primero, se plantea permitir y reconocer el derecho a la reincorporación de los servidores públicos, cesados, removidos o cuyo servicio haya sido terminado por cualquier otra causa, en los casos en que se demuestre en sede jurisdiccional que fue injustificada.

Segundo, se proyecta mandar la aplicación de la norma vigente al momento del ingreso a la institución, para efectos del acreditamiento de los requisitos de permanencia, a cargo de los servidores públicos.

Tercero, se contempla una previsión transitoria para permitir una reincorporación condicionada a los servidores públicos cesados o removidos con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto.

Conclusión

Refrendamos nuestro compromiso con los derechos humanos de las personas integrantes de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, con la finalidad de

construir las bases para garantizar la dignificación y estabilidad en el servicio de las y los policías, peritos y agentes del Ministerio Público de los tres órdenes de gobierno.

En virtud de los argumentos esgrimidos con anterioridad, los suscritos presentamos a continuación la propuesta de reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de dignificar y procurar la estabilidad en el servicio de las y los servidores públicos descritos:

Texto vigente	Texto que se propone
<p>Artículo 123. A. ... B. ... I. a XII. ...</p> <p>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.</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. 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.</p> <p>XIII bis. ...</p> <p>XIV. ...</p>	<p>Artículo 123. A. ... B. ... I. a XII. ...</p> <p>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.</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 ingreso a las instituciones señalen para permanecer en las mismas, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, de acuerdo con la normativa aplicable al momento de la realización del acto. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho o reincorporar al servidor público, a elección de este último, debiendo pagar en ambos supuestos las prestaciones a que tenga derecho. La reincorporación no procederá cuando el servidor público haya sido sentenciado por delito que amerite prisión preventiva oficiosa en términos de la normativa aplicable.</p> <p>XIII bis. ...</p> <p>XIV. ...</p>
<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p style="text-align: center;">TRANSITORIOS</p> <p>Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

	<p>Segundo.- Los servidores públicos que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan sido removidos, cesados o cuya terminación del servicio hubiese sido injustificada por resolución judicial, podrán ser reincorporados siempre y cuando acrediten los requisitos de permanencia que señala la Ley vigente al momento que ingresaron a la institución.</p> <p>Lo anterior, estará sujeto a lo que determinen las disposiciones legales aplicables respecto a la devolución de los recursos otorgados por concepto de indemnización.</p> <p>Tercero.- Los servidores públicos que a la fecha de su ingreso a la institución no tenían la obligación de acreditar requisitos de ingreso y permanencia, en virtud de la inexistencia de la norma que regulara estos supuestos, para efectos de su permanencia en la institución, se sujetarán a la normativa inmediata posterior a la fecha de su ingreso, que regule estos requisitos.</p> <p>Cuarto.- Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el suscrito Waldo Fernández González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática 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 77, 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

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

Único. Se reforma el artículo 123, apartado B, fracción XIII, en su segundo párrafo, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

A. ...

B. ...

I. a XII. ...

XIII. ...

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del ingreso a las instituciones señalen para permanecer en las mismas, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, de acuerdo con la normativa aplicable al momento de la realización del acto. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho o reincorporar al servidor público, a elección de este último, debiendo pagar en ambos supuestos las prestaciones a que tenga derecho. La reincorporación no procederá cuando el servidor público haya sido sentenciado por delito que amerite prisión preventiva oficiosa en términos de la normativa aplicable.

Transitorios

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

Segundo. Los servidores públicos que a la entrada en vigor del presente decreto hayan sido removidos, cesados o cuya terminación del servicio hubiese sido injustificada por resolución judicial, podrán ser reincorporados siempre y cuando acrediten los requisitos de permanencia que señala la ley vigente al momento que ingresaron a la institución.

Lo anterior estará sujeto a lo que determinen las disposiciones legales aplicables respecto a la devolución de los recursos otorgados por concepto de indemnización.

Tercero. Los servidores públicos que a la fecha de su ingreso a la institución no tenían la obligación de acreditar requisitos de ingreso y permanencia, en virtud de la inexistencia de la norma que regulara estos supuestos, para efectos de su permanencia en la institución, se sujetarán a la normativa inmediata posterior a la fecha de su ingreso, que regule estos requisitos.

Cuarto. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Instrumento internacional que entró en vigor en México el 24 de marzo de 1981, adoptado el 22 de noviembre de 1969, consultado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>.

2 José Dávalos, Derecho del trabajo I, Porrúa, 5ª ed., México, 1994, p. 138.

3 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sistema de Consulta de Ordenamientos, Procesos legislativos, Exposición de motivos del Decreto que reforma el artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, recuperado en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieaowylcJOqGqZr/WN6b/cWx4ZiS84nMWIEFgqbgEIVqw==>

4 Argumentos que se pueden consultar en la exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 9 de diciembre de 1997.

5 El texto se puede consultar en el Dictamen de primera lectura publicado en la Gaceta Parlamentaria de Cámara de Diputados, número 2401-VIII, martes 11 de diciembre de 2007, que contiene Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, páginas 47 - 48.

6 Ignacio Burgoa Orihuela, “El Juicio de Amparo”, 17ª edición, Porrúa, México, 1983, página 816.

7 Seguridad Pública. El párrafo tercero de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución federal, adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, únicamente prohíbe la reinstalación de los miembros de las corporaciones policiales que al momento de la remoción no llenaron los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes. Localización: [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Julio de 2002; Pág. 356. 2a./J.79/2002.

8 Seguridad Pública. La prohibición de reinstalar en su cargo a los miembros de las instituciones policiales, prevista por el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General de la República, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, es aplicable en todos los casos, independientemente de la razón que motivó el cese. Localización: [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXII, Julio de 2010; Pág. 310. 2a./J. 103/2010.

9 Miembros de las instituciones policiales. Efectos de la concesión del amparo directo contra la sentencia dictada en sede jurisdiccional cuando se adviertan violaciones procesales, formales o de fondo en la resolución definitiva dictada en sede administrativa que decide separarlos, destituirlos o cesarlos. [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 35, Octubre de 2016; Tomo I; Pág. 897. 2a./J. 117/2016 (10a.).

10 Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, “Derecho constitucional”, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A: Fuentes, b) textos y estudios legislativos, número 81, México, 1991, p. 1710 y 1711.

11 Luigi Ferrajoli, José Juan Moresco y Manuel Atienza, “La teoría del derecho en el paradigma constitucional”, Editorial Cajica, México, 2009, p. 77.

12 Ignacio Burgoa, “Las garantías individuales”, 17ª edición, Porrúa, México, 1983, página 311.

13 Héctor Fix Zamudio, “Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano”, segunda edición, Editorial Porrúa México, 2011, página 9.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de octubre de 2017.

Diputado Waldo Fernández González (rúbrica)

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

Los suscritos diputados federales a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos segundo y tercero y se adicionan los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno de la fracción VI, apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente

Planteamiento del problema

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, plasma las principales demandas sociales, económicas y políticas que detonaron y dieron causa a la Revolución Mexicana.

El Constituyente consideró, en la fracción VI del artículo 123 constitucional, que “el salario mínimo que debería disfrutar el trabajador sería el que se considerara bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia”. Adiciones posteriores regulan la forma de fijación del tipo de salario mínimo y la participación en las utilidades.

Para la fijación del salario mínimo y la participación en las utilidades, la fracción IX del mismo artículo estableció que serían tareas de comisiones especiales formadas en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecería en cada Estado.

El 28 de agosto de 1931 se publicó la primera Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 constitucional, que estableció en su artículo 85 que el salario tendría que ser estipulado libremente, pero que en ningún caso podría ser menor a aquel que de acuerdo con las condiciones de la propia Ley fijara como mínimo. Esa Ley definía al salario mínimo como aquel que, atendidas las condiciones de cada región, fuera suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia, y teniendo en cuenta que debía disponer de los recursos necesarios para su subsistencia también durante los días de descanso semanal en los que no perciba salario.

El 11 de noviembre de 1962 es publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 123 constitucional, que consideró que los salarios mínimos generales deberían

ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos, considerando además que los salarios mínimos profesionales se tendrían que fijar tomando en cuenta las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.

Para ello se practicarían investigaciones y estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional, tomando en cuenta la necesidad de fomentar el desarrollo industrial, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales. El 31 de diciembre del mismo 1962 fueron publicadas, en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a la Ley Federal del Trabajo, en cuyo artículo 414 establece que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos funcionaría con un Presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica. La convocatoria para los trabajadores y patrones para la elección de sus representantes quedaría bajo la responsabilidad del Secretario del Trabajo y Previsión Social, y el nombramiento del Presidente de la Comisión a cargo del Presidente de la República.

En 1963 se creó la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y 111 Comisiones Regionales de los Salarios Mínimos.

La Ley Federal del Trabajo del 1º de abril de 1971 consideró la misma definición de salario mínimo que la plasmada en la Constitución y para su fijación faculta, en su artículo 94, a las Comisiones Regionales después de ratificación o modificación por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

En diciembre de 1986, una nueva reforma del artículo 123 constitucional, que entró en vigor el 1º de enero de 1987, desintegró las Comisiones Regionales y estableció que los salarios mínimos serían fijados por áreas geográficas.

Actualmente, el órgano facultado para fijar el salario mínimo sigue siendo la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, que funciona como un organismo público descentralizado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, integrado por un Presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica, tal cual se estableció en 1962.

El Consejo de Representantes se integra por la representación del Gobierno (compuesta por el Presidente de la Comisión, quien funge también como Presidente del Consejo y dos asesores, con voz informativa, designados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social) y por un número igual, no menor de cinco, ni mayor de quince, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patrones, designados cada cuatro años, de conformidad con la convocatoria que al efecto expide la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Si no se designan representantes de patrones o trabajadores, son nombrados por la misma Secretaría del Trabajo y Previsión Social. El Consejo de Representantes debe quedar integrado el primero de julio del año que corresponda, a más tardar.

La Dirección Técnica se integra por un Director (nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con el número de Asesores Técnicos que designe la propia Secretaría) y por un número igual, determinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de

Asesores Técnicos Auxiliares, designados por los representantes de los trabajadores y de los patrones.

De acuerdo con el artículo 553, de la Ley Federal del Trabajo, el Presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tiene los deberes y atribuciones siguientes:

- I. Someter al Consejo de Representantes el plan anual de trabajo preparado por la Dirección Técnica;
- II. Reunirse con el Director y los Asesores Técnicos, una vez al mes, por lo menos; vigilar el desarrollo del plan de trabajo que efectúe las investigaciones y estudios complementarios que juzgue conveniente;
- III. Informar periódicamente al Secretario del Trabajo y Previsión Social de las actividades de la Comisión;
- IV. Citar y presidir las sesiones del Consejo de Representantes;
- V. Disponer la organización y vigilar el funcionamiento de las Comisiones Consultivas de la Comisión Nacional;
- VI. Presidir los trabajos de las Comisiones Consultivas o designar, en su caso, a quienes deban presidirlos;
- VII. Los demás que le confieran las leyes.

Lo menos que puede decirse es que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos no ha cumplido con las expectativas de protección al salario y atención a los derechos sociales de los trabajadores plasmados en el espíritu del Constituyente. Su actuación es clara y sostenidamente violatoria de los derechos sociales de los trabajadores del país. Y no sólo eso: el demérito del salario afecta negativamente a la economía en su conjunto.

Argumentos

Resulta conveniente analizar el papel que han jugado los mecanismos de fijación de los salarios mínimos en las últimas décadas, tanto en México, como en algunos otros países de América Latina. Nuestro argumento sostiene que existen al menos, dos tipos de problemas en esos instrumentos, si bien se manifiestan de modo más acusado en México:

- 1) El control que el Poder Ejecutivo ejerce sobre los mecanismos de fijación, sea de manera directa o indirecta (a través de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, en México), lo que permite un “uso abusivo” del salario mínimo, como lo prueban los vaivenes experimentados en el contexto de la reestructuración económica de las tres últimas décadas (Marinakís, 2006, pp. 26-27).¹

2) La asimetría de poder de los actores interesados y que integran esos mecanismos. Esta desproporción de peso e influencia ha tenido consecuencias negativas sobre los perceptores de salarios mínimos (que constituyen los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo) y más allá, en la reproducción de la pobreza y la desigualdad.

Por ello, la presente iniciativa plantea la necesidad de acotar el poder de intervención del Ejecutivo, colocando nuevos elementos y contrapesos, fortaleciendo la capacidad técnica del sistema de fijación, ensanchando la representatividad y el poder de negociación de los interlocutores sindicales y de los trabajadores que efectivamente son afectados por el decreto de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (Conasami) año tras año, así como un papel más relevante a un diálogo social genuino. Esta condición resulta indispensable si es que se quiere devolver su objeto a dichas instancias, sin supeditación a los objetivos macroeconómicos o de abaratamiento sistemático del trabajo.

Dadas estas condiciones, la reorientación de la política de salarios mínimos en México no puede dejar de considerar cuáles serían las mejores alternativas no solo para superar los problemas mencionados sino para evitar que en el futuro vuelvan a imponerse objetivos ajenos a los que señala la Constitución y al propósito superior de mejora sistemática del ingreso de los mexicanos.

Como se indicó, la regulación de los salarios mínimos en México tuvo su origen en la incorporación a la Constitución de 1917 (fracción VI, del artículo 123). Como es sabido, una singularidad de nuestro país radicó en la inclusión temprana de los derechos de los trabajadores al más alto nivel jurídico, aun cuando el marco normativo actual de los salarios mínimos data, en lo fundamental, de las reformas constitucionales de 1962 y 1986.

Esta raigambre histórica de los derechos sociales, le dio al artículo 123 constitucional un alto valor simbólico, pero no se tradujo en una sostenida efectividad de sus instituciones por lo que se refiere al cumplimiento de sus objetivos sociales originales, como lo prueba la evolución del salario mínimo real a partir del año de 1976 ampliamente documentada en el instrumento que presentó el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, desde agosto de 2014 (Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal: propuesta para un Acuerdo Nacional).²

En un contexto de fuertes crisis y reformas estructurales que afectaron de muchas maneras a los trabajadores asalariados- es decir, cuándo más necesaria era la protección institucional- los grupos más vulnerables experimentaron una drástica pérdida del poder adquisitivo, debido a la fuerte caída de los salarios mínimos reales entre los años ochenta y noventa y a su posterior estancamiento, como se ha documentado hasta aquí (Garavito, 2013).³

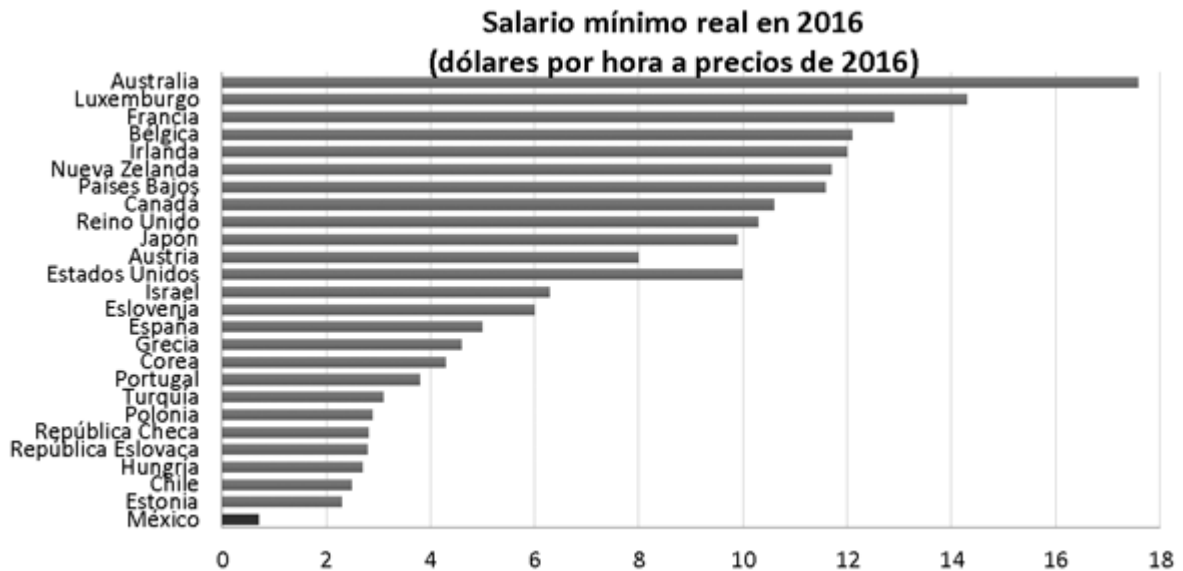
Además de lo antes señalado, el caso de México es también singular en la región porque el problema que se enfrenta actualmente no radica en el bajo cumplimiento de la obligación de pagar el salario mínimo por parte de los empleadores, como sucede, por ejemplo, en Guatemala. En México el problema principal es el fracaso de la institución del salario mínimo como instrumento para fijar un piso “*efectivo y digno*” en el mercado de trabajo que evite que los trabajadores con menor calificación y más vulnerables caigan en la

pobreza extrema. Como hemos dicho, ello sucede en abierta contradicción con el precepto constitucional (artículo 123, fracción VI constitucional).

De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, ambos ratificados por México, los Estados firmantes se comprometen a garantizar una “remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias (...)”.⁴

Igualmente, México ratificó en 1973 el Convenio 131 de la OIT, que forma parte de los convenios fundamentales en materia de derechos humanos laborales. De acuerdo con este convenio, además de que se debe tomar en cuenta la opinión de los interlocutores sociales, entre los criterios a considerar están, por una parte, las necesidades del trabajador y sus familias, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social y el nivel relativo de otros grupos sociales. Por otra, los factores económicos, “*incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel del empleo*” (artículo 3, convenio 131, OIT).⁵

Cabe señalar que, con base en la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, estas reglas forman parte del orden jurídico nacional y obligan, por lo menos, a buscar el equilibrio entre los objetivos sociales y los de tipo macroeconómico, a la hora de fijar los salarios mínimos, equilibrio que desde hace más de tres décadas nuestro país dejó de buscar. El resultado histórico de esta distorsión es que México ocupa el sótano mundial en materia de salarios mínimos.



Es así que, en contra de lo establecido en el precepto constitucional y en los pactos internacionales, la fijación de los salarios mínimos por parte de la Conasami que hasta

mediados de los setenta había sido un instrumento para mejorar el ingreso de los trabajadores de menor calificación, operó durante los años ochenta y noventa exclusivamente como un instrumento de contención del proceso inflacionario, ajuste fiscal para luego utilizar la contención salarial como “medida para la competitividad” y la atracción de inversiones.

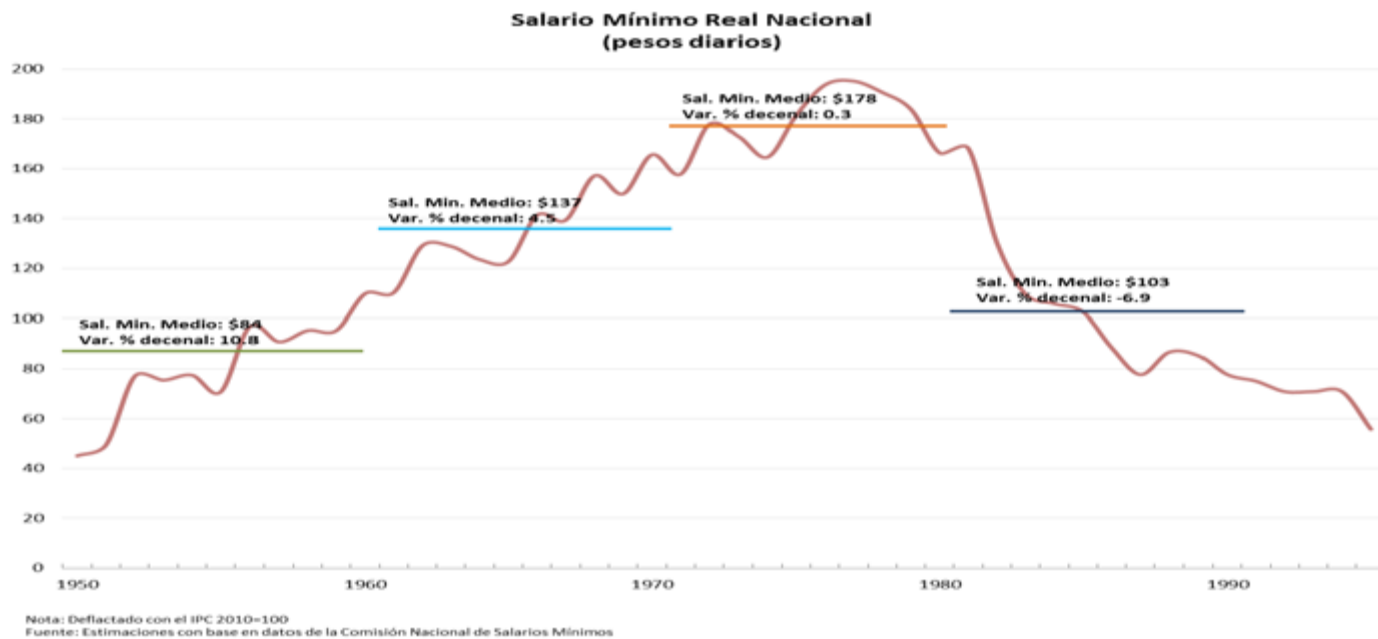


No debe sorprender entonces, que la amplia agenda discriminatoria de la actual administración norteamericana y sus bases de renegociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, señalen con toda claridad que la política salarial mexicana constituye un “dumping social”, para lograr una ventaja competitiva en la relación comercial a costa de millones de trabajadores mexicanos. La gráfica anterior, formulada por Parish Flannery, asesor del Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América, subraya la dimensión de la disparidad, decretada en México por la Conasami.

Así, el salario mínimo abandonó, su función social y constitucional. Pero el uso y abuso del salario mínimo le depararon un nuevo destino, también ajeno a su propósito: asegurar una amplia flexibilidad laboral y una ventaja comparativa frente a otros países, al impulsarse un modelo exportador basado en bajos salarios, con el mismo efecto negativo sobre la capacidad de los trabajadores y sus familias para satisfacer sus necesidades básicas. México fue, junto con Haití, el país de la región que en lo que llevamos del siglo XXI mantuvo este indicador por debajo de la línea de pobreza.

Esta política tuvo además un efecto negativo que irradió a toda la escala salarial, en tanto los porcentajes de incremento anual se convirtieron, salvo escasas excepciones, en un tope difícil de superar en la negociación colectiva, ante la creciente debilidad y, en su caso, desinterés de las organizaciones sindicales, en sus diversas vertientes (Bensusán y Middlebrook, 2013).⁶ Y aún más, como lo demuestra un importante estudio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)⁷ que en su momento la Conasami quiso clasificar como “reservado y confidencial” el bajísimo salario mínimo ha afectado a otras tantas escalas salariales, pues el mercado laboral mexicano ha optado por colocarlas como múltiplos de la unidad-salario mínimo. De modo que incluso ganar dos salarios mínimos no permite al trabajador y a un dependiente, salir de la pobreza.

Como resultado de todo esto: mientras en los años cincuenta y aún, en los años setenta los salarios de la industria manufacturera reflejaban el incremento de la productividad y elevaban los ingresos de los trabajadores en sectores no transables, como el de la construcción, tal y como se demuestra en la siguiente gráfica, a partir de la década siguiente comenzó a experimentarse el fenómeno inverso: los incrementos de los salarios mínimos, limitados por rígidos topes salariales, marcaron los aumentos en los sectores dinámicos de la economía, como el sector automotriz. De esta manera, donde no existieron incrementos de productividad, como en las pequeñas y medianas empresas (Pymes), los empleadores se apropiaron de la parte del salario que debería destinarse a la satisfacción de las necesidades básicas del trabajador y su familia, mientras que, allí y donde la productividad experimentó mejoras, no se reflejó en el salario de los trabajadores (Palma, 2011).⁸



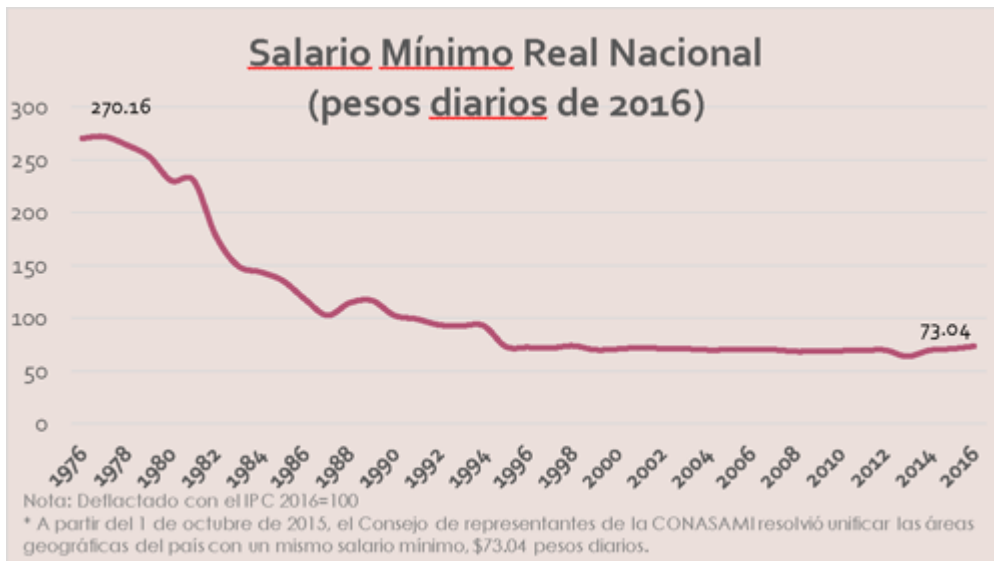
En suma, la fijación de los salarios mínimos en México ha transgredido y sigue transgrediendo las obligaciones internas e internacionales contraídas por el país y fue el resultado, entre otros factores, de la marcada asimetría del trabajo y el capital en la capacidad de negociación desplegada dentro de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. En tales condiciones, el Poder Ejecutivo y sus continuas “políticas de ajuste” pudo aprovechar esta distorsión institucional para usar al salario de garantía con propósitos muy distintos a los que indica el texto constitucional.

El salario mínimo resulta hoy relevante en México por muchas razones, entre ellas porque:

- Determina directamente el ingreso de aproximadamente 1.5 millones de asalariados, pero de modo indirecto de 10.9 millones de trabajadores en el país.
- Tiene un papel de referencia, señal o faro en las negociaciones contractuales.

- Es una de las pocas medidas que ayudan a fortalecer el poder de negociación de los trabajadores individualmente considerados.
- Se ha convertido en una unidad del mercado laboral que, al ser tan baja, incluso para quien cobra dos salarios mínimos perpetúa su pobreza.
- Brinda una suerte de excepción moral a patrones y empresas, fijando el piso de remuneración en un justificante social.

Desde su creación y hasta mediados de la década de los setenta, el nivel del salario mínimo real se fue paulatinamente incrementando. Sin embargo, como producto de una decisión política consciente que privilegia únicamente el combate a la inflación, su valor se ha ido reduciendo hasta llegar a representar hoy menos de un tercio que el registrado en 1976, como se ve en la gráfica siguiente.



Los salarios bajos no benefician a la dinámica general ni al crecimiento; por el contrario, la caída de los sueldos empeora los problemas económicos.

La opacidad de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y su falta de argumentos para no incrementarlos, se han visto también evidenciadas por diferentes estudios económicos y sociales, además de políticas públicas que otros países han puesto en práctica, que demuestran la factibilidad de elevar los ingresos mínimos legales sin afectar las metas de control de la inflación.

En prácticamente la totalidad de los países de América Latina los salarios se han venido incrementando sin que esto haya afectado las metas de inflación; en México, la productividad del trabajo se ha elevado lenta pero consistentemente, pero esto no ha sido acompañado de un aumento de los salarios.

El debate del salario mínimo al que convocó el Jefe de Gobierno el primero de mayo de 2014, enfrentó, en un primer momento una notable confusión conceptual que aún persiste en ciertos sectores, incluso entre las mismas autoridades responsables y por eso, debemos hacer un alto conceptual.

El salario mínimo es un precio fuera del mercado. Siempre y en todas partes, se decreta (en Uruguay, Inglaterra, Estados Unidos de América, Alemania, entre otros) por un organismo o un colegiado que lo dicta, fuera de la empresa. Por eso no le son aplicables los modelos típicos de la microeconomía. El salario mínimo es el nivel calculado para evitar los abusos “monopsónicos” de cualquier empresario, de cualquier tamaño, es decir, la posibilidad de abusar de su poder de contratación y de despido ante los trabajadores más vulnerables. Hay que subrayarlo: el salario mínimo es un precio moral.

La discusión ha exhibido también una notable desactualización intelectual, incluso entre economistas prominentes. Pero ya empieza a reflejarse los cambios importantes, sobradamente respaldados por pruebas, que han ocurrido en los últimos veinte años a propósito de la determinación de los salarios. Antes, muchos economistas pensaban en el mercado laboral como un mercado equivalente al resto de mercados, donde los sueldos están determinados por la oferta y la demanda. De tal suerte que, si los salarios de muchos trabajadores se habrían reducido, debía ser porqué la demanda de sus servicios se está reduciendo. Y no hay mucho que las políticas puedan hacer para modificar las cosas, salvo ayudar a los trabajadores pobres mediante subsidios o deducciones de impuestos. Por consiguiente, dicen, “la baja cualificación y la consiguiente productividad” son la causa principal del estancamiento salarial.

Pero resulta que esa visión ya no es la dominante en gran parte del mundo debida a una serie de estudios notables sobre lo que sucede cuando se modifica el salario mínimo.

Hace más de 20 años, dos economistas David Card y Alan Krueger (1994)⁹ cayeron en cuenta de que la elevación del salario mínimo, significativo y moderado, incluso sostenido en el tiempo, ayuda a la economía. ¿Cómo ocurre esto? Porque el mercado laboral no es un mercado de cosas, de objetos: los trabajadores son personas y cuando se les paga más, tienen la moral más alta, cambian menos de trabajo y son más productivos. Estos beneficios compensan en gran medida el efecto directo del aumento del coste de la mano de obra, así que elevar el mínimo no tiene por qué reducir la cantidad de puestos de trabajo.

Después Arindrajit Dube, William Lester y Michael Reich (2010)¹⁰ generalizaron el estudio: entre 1990 y 2006 y en mil 380 ciudades de Estados Unidos de América: la evidencia es la misma. Y luego, con instrumentos estadísticos mucho más sofisticados (metaestudios, estudios sobre cientos de estudios en todo el mundo) aparece la misma conclusión: incrementar el salario mínimo significativamente reduce la desigualdad, aumenta los ingresos de la parte baja de la escala y no tiene efectos sobre el empleo (Doucouliagos y Stanley, 2009; Belman y Wolfson, 2014).¹¹

Al menos en el mundo de las ideas, las condiciones están dadas para una gran corrección salarial en México, como está ocurriendo en Inglaterra, Alemania, y muchas grandes Ciudades de Estados Unidos de América.

Por otra parte, durante los últimos 30 años, el principal argumento para no incrementar los salarios mínimos fue que éstos, se habían convertido en referencia para establecer cientos y miles de precios en la economía. Una multa equivalía a “x” número de salarios mínimos. Un crédito se calculaba con múltiplos de salarios mínimos. Becas, tarifas, el cálculo del financiamiento de los partidos políticos y los contratos privados incluso, utilizaban la “unidad salario mínimo” para determinar sus precios. Era parte, tal vez la más importante, de lo que el economista Marinakis ha llamado “uso y abuso” de los salarios mínimos.

De tal modo que, si se incrementaba significativamente el salario mínimo, en automático, se incrementaban cientos de precios. Aumentar el salario mínimo producía una inflación por “default”. Era un argumento cierto que explicaba en gran medida el estancamiento neto del salario mínimo: era necesario para que México mantuviera su estabilidad macroeconómica y su control inflacionario.

Por ello, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México propuso desde 2014 que el primer paso para permitir una nueva política salarial era “desindizar”, “desindexar”, liberar al salario de la abusiva función de referencia de otros precios.

El Congreso de la Unión, atento a estos argumentos, formó una Comisión Especial y solicitó un estudio al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y al Centro de Investigación y Docencia Económicas para que propusieran la redacción y la fórmula jurídica más expedita y clara que lograra el propósito de la “desindexación”.

Así, el día 5 de diciembre de 2014, el Ejecutivo Federal envió una iniciativa al Congreso de las Unión en la que retomaba en casi todos sus términos la propuesta de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y al Centro de Investigación y Docencia Económicas y a su vez, proponía la creación de la “Unidad de Medida y Actualización” (UMA), un nuevo referente que sustituyera en toda ley o reglamento al salario mínimo de su indebido papel como unidad de cuenta.

Se trataba de una reforma constitucional de enorme importancia porque, estaba pensada, y así fue discutida, para empezar con una política real de recuperación salarial.

No obstante que, el Ejecutivo Federal había hecho suya la iniciativa de desindexación, que dos de las instituciones académicas más prestigiadas de México habían encontrado una solución jurídica practicable y que todas las fuerzas políticas, sin excepción, en el Congreso de la Unión y en prácticamente todos los Congresos de los Estados, votaron unánimemente ese decreto, con el objetivo expreso de remover el principal obstáculo para el aumento del salario mínimo, la Conasami ignoró y desoyó completamente ese proceso democrático.

Como puede leerse en el propio decreto, el Constituyente mexicano previó un valor inicial a la UMA y diseñó un método para calcularla anualmente. Aunque resulta conveniente contar con una ley de la UMA, el cambio constitucional tuvo como objetivo que la liberación del salario mínimo no necesitara de la emisión de ningún otro ordenamiento legal para surtir efectos. La reforma constitucional tuvo efectos inmediatos y nacionales, precisamente porque la Constitución había creado un nuevo referente sustituto (UMA), había decidido un valor bien definido y había plasmado su fórmula de actualización.

Desde entonces el Inegi difunde el valor de la UMA año tras año y cientos de precios ya no hacen referencia al salario mínimo.

Al margen e ignorando deliberadamente todo este proceso de deliberación pública y el proceso democrático, en el 2015 la Conasami actuó con prisa y por inercia con la misma lógica de tres décadas atrás: decretó un aumento con base al porcentaje de la inflación pasada y los salarios mínimos permanecieron estancados durante el 2016, a pesar del contexto de baja inflación, de hecho, la menor inflación desde que se tienen registros.

Resulta muy sintomático que las instituciones que produjo el cambio democrático acaban corrigiendo o señalando el trabajo de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, quizás, uno de los últimos reductos del viejo México corporativo. Conforme este debate avanza el salario mínimo se convirtió en la fuente de la controversia de dos realidades incompatibles: una nación que se quiere fundar sobre derechos fundamentales, frente a otra, que se basa en acuerdos cupulares. Un constante desencuentro entre esa Comisión y las instituciones que la democracia ha creado, integradas trabajosamente a través de pesos y contrapesos que representan el complejo pluralismo mexicano.

Aquí una reseña de las controversias.

1) El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) corrigió la decisión de Conasami por ocultar los estudios que ella misma propuso para estudiar el aumento del salario mínimo. Divulgar tales documentos, hechos con recursos públicos y comprometidos públicamente desde 2014 *“tensaría la relación obrero-patronales”* decía la Conasami. Pero el INAI entendió que el salario de los mexicanos, y su evaluación técnica, económica es del más alto interés público. Deben formar parte de la deliberación nacional y ordenó publicar esos estudios. Su nombre: *“Informe final que contiene los resultados de las investigaciones y estudios efectuados y las sugerencias y estudios de los trabajadores y patronos”*.

2) La Auditoría Superior de la Federación (ASF) formuló hace un año, una crítica al desempeño de la Conasami,¹² señalando que sus “estudios” (144, entre 2001 a 2014) constituyen un trabajo inconexo, incoherente, “sin metodología” pero que le han costado a los mexicanos 539.6 millones de pesos. Es decir: los salarios mínimos en México no se decretan con profesionalismo ni seriedad técnica, sino con prejuicios en un Consejo absolutamente sesgado y sin representación.

3) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) atrajo un amparo que una trabajadora de limpieza interpuso en contra del decreto que la Conasami en diciembre de 2015, y por el cual, el salario mínimo se ubicaba en 73 pesos al día. La Suprema Corte entiende que este es un asunto de enorme relevancia y que debe ser corregido incluso por la forma en que se decreta. Y por ello, el tema de los ingresos de los más pobres.

La Corte afirma que es un asunto “sensible y de interés social” y dice claramente que estamos ante un derecho humano con base constitucional “razón por la cual el monto que fije la Conasami debe ser tal, que efectivamente cumpla su contenido”.

Y dio un paso más allá, algo que no debe seguir ignorando el debate en México: “...al momento de emitir una resolución que fije los salarios mínimos debe contemplar todos los informes que aseguren la obtención de una cantidad que importe un salario remunerador, así como tomar en cuenta el ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria señalada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)”.

En la gráfica que sigue se puede ver claramente la trayectoria del salario mínimo frente a la canasta alimentaria, esa línea apenas suficiente para que obtengan los gastos de alimentación un trabajador y solo un dependiente.

La situación actual es muy preocupante: debido a las decisiones de Conasami, en los casi cinco años que lleva este sexenio el salario mínimo ha avanzado menos de un peso. Y es posible que con el brote inflacionario por el que atravesamos, incluso sufra un retroceso respecto al año 2013. Entonces, el dinero que faltaba para comprar una canasta alimentaria equivalía a 17.3 pesos. En julio la brecha se abrió para llegar a los 16.4 pesos. Otra vez, como desde hace 35 años, los trabajadores llevan la peor parte de la situación macroeconómica.



Precisamente la insistencia del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, del alcalde de Guadalajara, de la Coparmex,¹³ de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional, economistas de muy diversas escuelas de pensamiento, organizaciones sociales y sindicatos independientes coinciden en que nuestro país necesita otra política salarial cuyo comienzo es ubicar el mínimo en el nivel del precio de la canasta alimentaria para el trabajador y un dependiente económico.

Lo dicho por la Suprema Corte es un llamado para todos. Jurídicamente se ha pronunciado sobre el contenido material del derecho humano y social. Cualquier decreto que tome la Conasami no puede desentenderse de esa directriz.

Puesto en palabras de la CNDH: el salario mínimo es un derecho que permite el ejercicio de los demás derechos.

4) Quizás lo más categórico provino de lo señalado precisamente por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuyo pronunciamiento dice: “(...) las reflexiones en torno al salario mínimo se suscitan actualmente bajo un renovado marco

jurídico que brinda mayor fortaleza y protección a los derechos humanos, derivado en particular de la reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de junio de 2011”.

En un documento fundamental¹⁴ argumenta que el salario es una precondition material para el ejercicio de los demás derechos, es imposible separar el ingreso que proviene del trabajo duro y honesto, de las posibilidades de realización como ciudadanos.

Así, el salario mínimo mexicano actual no sólo viola cada día y de modo generalizado la Constitución de la República sino también otros 21 instrumentos internacionales firmados por México. Después de un exhaustivo recuento (estándares de los derechos en nuestras leyes laborales; Declaraciones, Pactos, Convenciones y Protocolos internacionales a los que México está obligado) la CNDH concluye: el salario mínimo debe instalarse en el moderno bloque constitucional de derechos, lo cual constituye un salto interpretativo de primer orden. El salario mínimo como derecho humano es, probablemente, el avance jurídico más importante en una discusión nacional que ha llevado ya tres años.

Nuestro tema adquiere una nueva cualidad y la decisión de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos a partir de ahora, está sometida a control de constitucionalidad.

Finalmente, vale señalarlo: la Coparmex (sindicato empresarial) ha entendido donde está la economía mexicana y el momento anímico de la nación; ha entendido que mejores salarios estabilizarán la economía en una era de incertidumbres y está dispuesta a contribuir con una dosis redistributiva en la parte peor pagada del trabajo.

Es todo un síntoma: las instituciones modernas, producidas o modificadas por la democratización (INAI, ASF, SCJN y CNDH) han calificado el trabajo de la Conasami. Lo más relevante, es que los salarios mínimos, están dejando de ser un asunto que se discute y se resuelve en las instancias del México corporado y se colocan por derecho propio, como un tema medular de nuestra democracia. Por eso, necesitan una institucionalidad renovada.

Por otra parte, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. Y que para ello se promoverá la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la Ley.

También establece que el Congreso de la Unión debe expedir leyes sobre el trabajo, sin contravenir las bases del mismo artículo ni los tratados internacionales en la materia.

Sin oponerse al mandato constitucional, la iniciativa que se presenta considera que, en el pleno ejercicio de sus facultades, el Congreso establezca las disposiciones que deban normar a la Comisión que determine el salario mínimo en el país, donde prevalezcan la equidad y la justicia social de los trabajadores. En ese órgano, además de los trabajadores, los patronos y el Gobierno, deben estar representadas las instituciones productoras de la información económica y social, el poder legislativo, la academia y expertos de la sociedad civil en el tema.

La creación de una Comisión como la que nos ocupa tampoco debe crear nuevas estructuras que eleve los costos de una tarea que proviene de un mandato constitucional.

Por tales razones, esta iniciativa propone lo siguiente:

1. Reformar el artículo 123 de la Constitución para acabar con la noción del “tripartidismo” pues está claro que el concepto no refleja las condiciones del mercado laboral de nuestro tiempo, ni del lado empresarial, ni del lado sindical y mucho menos de los trabajadores que realmente ganan el salario mínimo, pues casi por definición, están fuera de toda organización gremial que los proteja.

Por otro lado, México puede aprovechar a las instituciones probadas, técnicamente solventes, productoras de información y con reconocimiento internacional para soportar los estudios necesarios para tomar decisiones precisas, responsables, equilibradas y adecuadas al momento económico del país.

Al mismo tiempo, una Comisión plural, que dé seguimiento a las consultas auténticas y que testifique el buen trabajo técnico de la nueva Comisión.

La academia y los especialistas también deben formar parte del proceso que define el salario mínimo, aportar elementos, nuevas visiones y verificar la transparencia y el rigor del decreto que al menos anualmente, emita la nueva Comisión Nacional de Salarios.

2. Por tanto se debe eliminar del artículo 123, apartado A, fracción VI, de la Constitución, la figura de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, puesto que:

a. Suma 35 años de incumplimiento y violación del mandato constitucional de protección al salario y de diversos convenios internacionales de los que México forma parte, como lo ha señalado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

b. Su carácter tripartito no representa al mercado laboral actual.

c. Se ha convertido en una dependencia más del Ejecutivo Federal, sin contrapesos, y ha permitido que el salario mínimo sea utilizado para fines muy diferentes a los que manda la Constitución.

d. En todo momento ha privilegiado acuerdos cupulares y por su naturaleza, opacos. Incluso estudios comprometidos públicamente luego han sido “reservados” por la misma Conasami.

e. Por muy distintas razones, ha sido descalificada por cuatro instituciones autónomas: INAI, ASF, SCJN y CNDH.

3. Con el fin de no reproducir nuevas estructuras, se propone que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) actúe como Secretariado Técnico de la Comisión.

a. La Comisión Nacional de Salarios tendrá como propósito constitucional establecer una política de recuperación salarial sostenida en México. Su objetivo medible es que ninguna remuneración quede por debajo del nivel de la línea de bienestar en un plazo que los actores estimen razonable y plausible. Se trata de un tipo de reorganización en el reparto del crecimiento económico que garantice la progresiva mejora de los ingresos de los mexicanos que trabajan.

b. Dicha Comisión tendrá un carácter estacional, convocada al menos dos veces al año por su Secretariado Técnico.

c. Estará compuesta por 5 mexicanas o mexicanos de reconocido prestigio, especialistas en materia social, laboral y económica.

d. La Comisión invitará para la correcta realización de su encargo, a todos los actores relevantes, especialmente a los que viven directamente los efectos del nivel del salario mínimo, trabajadores, sindicatos, patrones, gobiernos Federal y Estatales, así como a representantes de la academia y de la sociedad civil, y podrá consultar al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Con la finalidad de evitar costos, se aprovechará la capacidad y la infraestructura con la que actualmente cuenta, y vaya a contar, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, una vez que sea expedida por el Congreso de la Unión la ley que lo rija como un órgano autónomo.

La propuesta de crear un Consejo Nacional de Salarios no implica más burocracia, pues como se indicó, no tendrá una estructura orgánica, al no ser de carácter permanente; incluso, los cinco consejeros que sean designados por la Cámara de Diputados ejercerán su encargo de forma honorífica.

El secretario técnico será el encargado de obtener y procesar la información que requieran los integrantes del Consejo Nacional de Salarios.

La recuperación del poder adquisitivo del salario en México es una medida urgente para evitar una nueva oleada de empobrecimiento y para la reactivación económica del país, con lo que están de acuerdo diversas representaciones de trabajadores, pero también patronales. Esta idea va generando mayor consenso nacional día a día.

Y en ese sendero, la inmediata elevación de los salarios mínimos y la correcta fijación de sus niveles futuros puede ser la primera, más urgente y éticamente imprescindible acción que nuestra sociedad emprenda.

Para tener una mayor claridad en la propuesta que ahora se presenta ante esta Soberanía, a continuación, se muestra un cuadro comparativo, entre la norma constitucional vigente y la propuesta contenida en esta iniciativa:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 123. ...	Artículo 123. ...
...	...
A. ...	A. ...
I. a V. ...	I. a V. ...
<p>VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.</p>	...
<p>Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.</p>	<p>Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas. Ninguna remuneración debe quedar por debajo de la línea de bienestar mínimo que determine el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.</p>
<p>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.</p>	<p>El Presidente de la República contará con un Consejo Nacional de Salarios, que fijará y revisará, al menos anualmente, los salarios mínimos, asimismo establecerá una política de recuperación salarial sostenida que garantice lo señalado en el párrafo anterior.</p> <p>El Consejo Nacional de Salarios estará integrado por cinco consejeros, de reconocido prestigio en los sectores social, laboral y económico, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma</p>

	<p>votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Durarán en su encargo tres años y podrán ser reelectos por una sola vez.</p> <p>La elección de los integrantes del Consejo, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p> <p>Para ser consejero, se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley y ejercerán su encargo de forma honorífica.</p> <p>El Consejo Nacional de Salarios no será permanente; se reunirá por lo menos dos veces al año en los términos que establezca la ley.</p> <p>El Consejo Nacional de Salarios podrá consultar al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a los trabajadores, sindicatos, patrones, sociedad civil, académicos y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, en los términos que establezca la ley.</p> <p>Los consejeros del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social elegirán de entre ellos, por el voto de las dos terceras partes, un secretario técnico, que será el encargado de obtener y proporcionar la información que requieran los integrantes del Consejo Nacional de Salarios.</p> <p>La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Consejo, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de transparencia y objetividad.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6°, numeral 1, fracción I y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, los suscritos Diputados Federales, sometemos a consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los párrafos segundo y tercero y se adicionan los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo y décimo primero de

la fracción VI, Apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los párrafos segundo y tercero y se adicionan los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo y décimo primero de la fracción VI apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a V. ...

VI. ...

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas. **Ninguna remuneración debe quedar por debajo de la línea de bienestar mínimo que determine el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.**

El Presidente de la República contará con un Consejo Nacional de Salarios, que fijará y revisará, al menos anualmente, los salarios mínimos, asimismo establecerá una política de recuperación salarial sostenida que garantice lo señalado en el párrafo anterior.

El Consejo Nacional de Salarios estará integrado por cinco consejeros, de reconocido prestigio en los sectores social, laboral y económico, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Durarán en su encargo tres años y podrán ser reelectos por una sola vez.

La elección de los integrantes del Consejo, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

Para ser consejero, se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley y ejercerán su encargo de forma honorífica.

El Consejo Nacional de Salarios no será permanente; se reunirá por lo menos dos veces al año en los términos que establezca la ley.

El Consejo Nacional de Salarios podrá consultar al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a los trabajadores, sindicatos, patrones, sociedad civil, académicos y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, en los términos que establezca la ley.

Los consejeros del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social elegirán de entre ellos, por el voto de las dos terceras partes, un secretario técnico, que será el encargado de obtener y proporcionar la información que requieran los integrantes del Consejo Nacional de Salarios.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Consejo, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de transparencia y objetividad.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones al marco normativo que corresponda, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente Decreto, en un plazo máximo de ciento ochenta días, contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Notas

1 Marinakis, Andrés. *Desempolvando el salario mínimo: Reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur*, en Marinakis, Andrés & Velasco, Juan Jacobo (editores): *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*. Oficina Internacional del Trabajo, Chile, pág. 11-34, 2006. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_11.pdf

2 Véase en http://salarioscdmx.sedecodf.gob.mx/documentos/Politica_de_recuperacion_de_Salarios_Minimos.pdf

3 Garavito, Rosa Albina. Recuperar el salario real: un objetivo impostergable ¿Cómo lograrlo? [En línea]:

http://www.fesmex.org/common/Documentos/Libros/Paper_AP_Salario_Real_Rosa_Alбина_Dic2013.pdf (Consulta: 03 julio 2017).

4 Véase en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

5 Véase en:
[http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL
O_CODE:C131](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL
O_CODE:C131)

6 Bensusán, Graciela & Middlebrook, Kevin. *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. Flacso México-UAM Xochimilco, México, 2013.

7 http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_17/doctos/rde_17_opt.pdf

8 Palma, Gabriel. *Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the “Inverted U”: the share of the rich is what it’s all about*. Cambridge Working Papers in Economics (CWPE), Estados Unidos, 2011.

9 Card, David & Krueger, Alan. *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*. Disponible en: <http://davidcard.berkeley.edu/papers/njmin-aer.pdf>

10 Dube, Arindrajit; Lester, William; & Reich, Michael. *Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties*. Disponible en: <http://irle.berkeley.edu/files/2010/Minimum-Wage-Effects-Across-State-Borders.pdf>

11 Belman, Dale & Wolfson, Paul. *What Does the Minimum Wage do?* W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Estados Unidos, 2014.

12 Véase en: <http://www.asf.gob.mx:8081/Informe.aspx>

13 Coparmex. *Hacia una Nueva Cultura Salarial* [en línea]: http://coparmex.org.mx/downloads/nuevaculturasalarial/FINAL_Nueva%20Cultura%20Salarial_Propuesta_Vf220617.pdf (Consulta: 22 junio 2017).

14 Consultar http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_018.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de octubre de 2017.

Diputados: Francisco Martínez Neri, José de Jesús Zambrano Grijalva, Arturo Santana Alfaro (rúbricas).

QUE DEROGA LOS PÁRRAFOS 8O. Y 9O. 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 2 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 sólo 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 sólo 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 es 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

La presente iniciativa con proyecto de decreto, de corte constitucional, plantea básicamente la derogación de los párrafos 8 y 9 del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se expone en el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente</p>

<p>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>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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>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.</p> <p>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.</p> <p>Párrafo 8º, se deroga.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>Párrafo 9º se deroga.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>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.</p> <p>La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p> <p>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.</p>	<p>las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.</p> <p>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.</p> <p>La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.</p> <p>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.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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 6, 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 derogan los párrafos 8 y 9 del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Título Primero

Capítulo I De los derechos humanos y sus garantías

...

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 inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

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

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

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

Párrafo 8. Se deroga.

Párrafo 9. Se deroga.

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 Informe 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 3 de octubre de 2017.

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (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, contempla 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 éstos, 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 honorable 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 estatus 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 ‘estatus’ 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 estatus 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 estatus 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 estatus 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 éste, 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, éstos 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 éstos 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 éstos 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 estatus 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 éstos 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 *estatus* 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 honorable 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 honorable 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 éstos 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 6, 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

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 Heidelberg. P. 188 y 189.

11 *Animal Político* . (2013). “Los más jóvenes también deben tener derecho a ser votados”. Consultado el 21 de septiembre de 2016 en:

<http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/02/18/los-mas-jovenes-tambien-deben-tener-derecho-a-ser-votados/>

12 Cámara de Diputados del honorable 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 3 de octubre de 2017.

María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 7o. DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, A CARGO DEL DIPUTADO JUSTO FEDERICO ESCOBEDO MIRAMONTES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

El suscrito diputado Justo Federico Escobedo Miramontes, integrante de la LXIII Legislatura de esta honorable Cámara de Diputados y miembro del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, partido político nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 72, Apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona un último párrafo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona una fracción XI al artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conforme a la siguiente

Exposición de motivos

Es de dominio público que existe un hartazgo en la ciudadanía, con relación a la costumbre que existe en el ámbito político de que servidores públicos de altos niveles de mando en los tres niveles de gobierno, dejen sus cargos públicos para asumir cargos directivos en los partidos políticos, o para participar en campañas políticas de precandidatos o de candidatos a puestos de elección popular, registrados por el partido político al que se encuentran afiliados los servidores públicos o que se sienten afines a ellos o que sean de su interés personal, tanto nacionales como locales, o viceversa, lo que crea desconfianza respecto de la honestidad con la que se debe desempeñar quien forma parte del Poder Ejecutivo.

Esta desconfianza genera una serie de descalificaciones, en las que incluso participan los partidos políticos, acerca de la actuación de los servidores públicos en el desempeño de su función, lo que también da origen a la presentación de una serie de denuncias y/o quejas en contra de ellos, en un gran número de casos sin sustento jurídico, que trae aparejado el deterioro de la institucionalidad que debe regir el servicio público.

En este sentido, cabe señalar que, en México, se observa desde hace varios años como una práctica común que funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno, dejen sus cargos para asumir puestos directivos en los partidos políticos o para sumarse a las campañas políticas de partidos o candidatos. Esta situación genera constantes suspicacias tanto en los rivales políticos como en la propia ciudadanía, por lo que elección tras elección se escuchan acusaciones sobre el uso de recursos públicos para financiar campañas electorales o de poner a disposición información, materiales, recursos económicos, recursos humanos, etc., al servicio de los candidatos, lo que representaría una vulneración a los principios de imparcialidad y de equidad en la contienda electoral.

No obstante que la legislación mexicana establece una gran cantidad de restricciones en cuanto a la participación de servidores públicos en funciones, no existe ninguna limitante para que estos opten por dejar sus cargos y se incorporen a realizar actividades partidistas.

La situación antes señalada, supone diversos conflictos y escenarios que pueden derivar en el beneficio o ventaja para algún partido político o candidato al momento de participar en una contienda electoral o en detrimento de los derechos político-electorales de sus adversarios.

Si bien es cierto que, a la fecha, jurídicamente no se han presentado casos concretos en los que se haya acreditado que servidores públicos que hayan dejado sus cargos para incorporarse al trabajo partidario, hubieren obtenido ventaja de la información y/o aplicación de recursos públicos derivado del cargo al que renunciaron, no menos cierto resulta que existe la sospecha fundada de que se emplean múltiples formas por las que se beneficia a los partidos en los que militan o con los que simpatizan.

Conscientes de ello, es práctica común que los partidos políticos han tratado de controlar el poder de los servidores públicos, por tanto de la administración pública, para que este se ejerza en beneficio directo de los institutos políticos o de sus dirigencias, lo cual ha sido motivo para que la ciudadanía, dentro de otros aspectos, argumente que los partidos políticos son agencias de colocaciones para sus allegados.

De esta manera, se ha considerado “normal” que los partidos políticos tengan en sus filas funcionarios públicos y que en especial traten de “fichar” a los altos funcionarios, para que contribuyan a proporcionarles información y/o asesoría sobre el desempeño de Administración pública, que les permita utilizar en su beneficio el servicio público o bien, para ejercer la oposición, utilizándola políticamente o para la confección de sus programas.

Es importante mencionar que el ser nombrado a un cargo público implica la posibilidad de integrar un equipo de trabajo con gente de confianza y afín a la persona que llega a ocuparlo, dicho equipo no necesariamente deja su puesto al mismo tiempo que el titular, por tanto la posibilidad de valerse de los funcionarios que fueron colocados sigue latente, es decir, se puede obtener información privilegiada, recursos materiales como espacios físicos, papelería, vehículos, equipos de cómputo u otro tipo de beneficios según sea el caso de la institución a la que pertenecen los servidores públicos.

Adicionalmente, no se debe obviar el hecho de que se cuenta con la posibilidad de obtener y de disponer de recursos públicos que son destinados a financiar eventos de todo tipo; ello sin descartar que también los recursos humanos pueden ser empleados, ya que es factible utilizar al personal de una institución pública para realizar trabajos de campaña, promover el voto o simplemente para ser obligados a votar por determinado partido político y/o candidato.

En este orden de ideas, el círculo del dominio político sobre la estructura administrativa se cierra, primero, convirtiendo en cargos políticos puestos que deberían ser desempeñados desde el ámbito administrativo, cambiando pues el sistema de nombramiento y eludiendo el mérito y la capacidad y, segundo, clasificando como de libre designación los niveles

superior e intermedio de los puestos y cargos públicos y haciendo depender a los funcionarios, en su carrera y retribución, de las decisiones del cargo político y, por ello, obligando sutilmente a que decida o informe conforme al interés del grupo político en el poder.

Así, se puede entender, más no aceptar que funcionarios públicos actúen favoreciendo a quien en algún momento fungió como su superior, ya sea por lealtad, amistad, interés económico, por temor a ser removidos de su cargo, por pertenecer al mismo partido político o por prevención a otro tipo de represalias.

Por otra parte, es importante tomar en cuenta que uno de los principios constitucionales que rigen la actividad electoral es precisamente el de la imparcialidad, entendida como una forma de conducta de los servidores públicos en general, que implica abstenerse de influir en todo momento, pero principalmente durante los procesos comiciales, en la contienda electoral, a favor o en contra de algún partido político o coalición, o de algún precandidato o candidato.

En México, los poderes públicos de todos los órdenes deben observar en todo tiempo una conducta imparcial respecto de la competencia electoral, éste es un principio constitucional que se refiere al ejercicio responsable de los recursos públicos sin fines partidistas y a abstenerse de apoyar y acudir a reuniones partidistas o de apoyo a candidatos.

Los gobernantes en turno, de cualquier orden, no pueden utilizar recursos públicos para favorecer a determinado candidato o partido político, ni intervenir en los procesos electorales. El marco normativo respectivo, tanto constitucional como electoral, así como los principales criterios de interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, permiten que estas conductas se reúnan en dos grandes grupos:

1. Las relacionadas con la regulación de conductas que impliquen el uso de recursos públicos, en dinero o en especie; el de servicios, programas, bienes y obras públicas en general, el de recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tengan a su disposición los servidores públicos, y;
2. Aquellas que regulan conductas que no necesariamente impliquen el uso de recursos públicos, pero que se relacionen con la calidad de servidor público, tales como la asistencia a mítines, marchas, asambleas, reuniones o actos públicos que tengan como finalidad promover o influir de cualquier forma el voto a favor o en contra de un partido político.

El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

De lo anterior se desprende que la actuación imparcial de los servidores públicos a los que se refiere la Constitución, entendida en función del principio de equidad en la contienda electoral, exige que las autoridades gubernamentales que dispongan o ejerzan recursos públicos se mantengan al margen del proceso electoral, con el fin de que ningún partido, candidato o coalición obtenga apoyo del gobierno que pueda afectar el equilibrio entre dichas entidades políticas.

En tal virtud, una administración que no acata estas normas, cobra una importancia enorme para los partidos políticos, no sólo formal sino también material, hasta el punto que la burocracia puede erigirse en un poder fáctico, más allá de la función administrativa pública propiamente dicha, alcanzando cuotas de poder correspondientes al poder político y desviando los intereses públicos y la legalidad en beneficio propio.

Por tal razón, para el Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, es necesario evitar este tipo de conductas que atentan contra la democracia, y buscar que sean reguladas y restringidas por la norma suprema de la nación mexicana, para lo cual es necesario realizar una reforma al artículo 108 constitucional y al artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, objeto de la presente iniciativa.

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

Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se adiciona un último párrafo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:

Artículo 108

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título...

...

...

...

...

Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, así como los servidores públicos de los órganos a los que esta Constitución otorgue autonomía, no podrán desempeñar cargos directivos en partido político alguno, a menos que se separen del cargo público con un año de anticipación a la fecha en que sean electos o designados en el Instituto Político.

Segundo. Se adiciona una fracción XI al artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para quedar de la siguiente manera:

Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán...

I... a X...

XI. El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión, no deberá de ejercer funciones de dirección en los partidos políticos, hasta un año después de haber concluido 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 aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de octubre de 2017.

Diputado Justo Federico Escobedo Miramontes (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA BLANCA MARGARITA CUATA DOMÍNGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Blanca Margarita Cuata Domínguez, diputada de la lxxiii legislatura del honorable congreso de la unión, integrante del grupo parlamentario de morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción ii, y 135 de la constitución política de los estados unidos mexicanos; así como por los artículos 6, párrafo 1, fracción i, y 77 del reglamento de la cámara de diputados, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y modifica la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Que la fracción III del artículo 3o. de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la carga al Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República.

Que, de igual manera, establece 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.

Que del artículo 12 de la Ley General de Educación reafirma la exclusividad a la autoridad educativa federal para determinar en toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48 de la misma ley.

Que el citado artículo 48 de la Ley General de Educación establece entre otras cosas que la Secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación a que se refiere el artículo 72, así como aquéllas que, en su caso, formule el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Que de acuerdo al artículo 72 de la ley en mención, es facultad de la Secretaría promover el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, autoridades educativas, organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto social sea la educación, así como los sectores social y productivo especialmente interesados

en la educación, teniendo como finalidad el proponer opiniones en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.

Que las facultades constitucionales, en gran medida tienen como antecedente el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y los convenios celebrados con las entidades federativas durante ese proceso, debiendo señalar que de su contenido se desprenden las facultades normativas y reguladoras de la Secretaría de Educación Pública en educación básica y normal.

De igual manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obstante que da la facultad al Ejecutivo Federal en materia de planes y programas, lo obliga a considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación a los maestros y a los padres de familia en los términos que la ley señale.

No debemos pasar por desapercibido que el Estado siempre ha sido, es y será un factor determinante en la educación y debe serlo como representante de la voluntad nacional, pero sin que ello implique que sea el único o que tenga el monopolio de la educación de los mexicanos o este quedé al arbitrio del ejecutivo federal, que permita o trate de imponer una concepción partidista y/o política, dada también la multiplicidad de ideas que divergen y convergen en distintos puntos de la realidad educativa, política y social del país.

Señala Germán Cisneros Farías en su libro *Axiología del Artículo Tercero Constitucional* “... hay un último factor, que no se debe olvidar y es que la educación no se hace para la sociedad, sino para la personalidad y que esta debe ser atendida primordialmente para igualar a los hombres por la vía del desarrollo educativo.”...¹

Que la educación es un derecho humano fundamental y un elemento clave en el desarrollo de nuestro país, que, a partir de la descentralización educativa de 1992.

Que el Gobierno Mexicano en esa fecha transfirió a las entidades federativas los servicios de educación básica y normal, para que estas iniciaran su operación, dándose desde ese día nuevos ordenamientos jurídicos atendiendo a las necesidades de cada estado, particularmente.

“...La educación dice Dilthey, se halla en íntima relación con los elementos que constituyen la vida social; familia, comunidad local, Iglesia y estado: añade “La regla suprema aquí es: Todo cuerpo social representa un elemento objetivo supremo en ella”. Para Dewey la educación es “la suma de procesos por medio de los cuales una comunidad o grupo social, grande o pequeño, trasmite sus poderes y fines adquiridos, con el fin de asegurar su propia existencia y desarrollo continuo.”...²

Que, en el mes de junio del año en curso, el titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP), Aurelio Nuño Mayer, presentó los Planes y Programas Educativos del Nuevo Modelo en la materia, que forman parte de la reforma educativa, mismos que supuestamente se construyeron con la participación de todos (sic) ya que en los meses de

agosto y septiembre de 2016 se llevaron a cabo foros de consulta nacionales y en cada estado de la República para conocer la opinión de los mexicanos sobre la propuesta de la SEP. Debiendo señalar que se dice que: “Las opiniones recabadas en estos foros de consulta fueron analizadas y tomadas en cuenta para preparar los documentos definitivos.”³

Que del resumen ejecutivo realizado por la SEP respecto del nuevo modelo educativo se señala, cito textual: “... Para construir los nuevos planes y programas convocó a maestros y otros destacados especialistas”...⁴

Sí bien la fracción III del artículo tercero constitucional da la facultad al ejecutivo de determinar los planes y programas de estudio, como ha quedado establecido, pero también obliga al Ejecutivo Federal a considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y a diversos sectores involucrados en la educación, regulando también la participación de diversos sectores sociales, y de ahí que se creen los consejos de participación social, de acuerdo con los artículos 69, 70 y 71 de la Ley General de Educación.

Por consiguiente, de acuerdo con el segundo párrafo del Artículo 69 de la Ley General de Educación, el Consejo Escolar de Participación Social se integra con los padres y madres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical, directivos de la escuela, exalumnos, así como miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

“...Conforme a los lineamientos generales para la operación de los Consejos Escolares de Participación Social, Capítulo I, Artículo 3, de las Disposiciones generales del Acuerdo 535, los CEPS deberán:

- Propiciar la colaboración de directivos, maestros, madres y padres de familia, así como de representantes de las asociaciones de estos últimos, para realizar convocatorias de trabajos específicos que permitan el mejoramiento de las instalaciones escolares, tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocer las metas educativas y apoyar actividades extraescolares.
- Informar a las madres y los padres de familia o tutores el monto de los recursos que, en su caso, sean otorgados a la escuela a través de programas federales, estatales o locales, los cuales serán ejercidos de acuerdo con la normatividad aplicable.
- Promover ante la Asociación de Padres de Familia o la agrupación equivalente, que ésta informe a la comunidad educativa el monto y uso del conjunto de los recursos que hubiera recabado.
- Promover que la comunidad educativa conozca el monto de los recursos que sean recabados por el CEPS y que provengan de cualquier fuente distinta a la mencionada en los dos párrafos anteriores.

- Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, y exhortar al personal directivo y docente para que con base en los resultados se establezcan metas a fin de mejorarlos en la siguiente evaluación, haciendo del conocimiento de madres y padres de familia o tutores esta información.
- Respalidar las actividades cotidianas de la escuela, las cuales promoverán la integración, el conocimiento y los valores entre las familias y los miembros de la comunidad educativa, así como la gestión ante las autoridades educativas para la incorporación de la escuela a los programas federales: Escuelas de Tiempo Completo (PETC), Escuelas de Calidad (PEC), Escuela Segura (PES), Escuela Siempre Abierta, entre otros.
- Propiciar la colaboración entre padres de familia o tutores y sus asociaciones con el resto de la comunidad educativa para: organizar acciones que tengan por objeto incorporar a la escuela en los programas de lectura que existan; promover el uso y mejora de la biblioteca escolar y crear círculos de lectura; impulsar el mejoramiento de la infraestructura, la protección civil, la seguridad en las escuelas, el apoyo a la activación física, el desaliento de las prácticas que generen violencia entre pares, el consumo de alimentos saludables y el cuidado al medio ambiente; organizar actividades deportivas, recreativas, artísticas o culturales y, en general, desarrollar otras acciones en beneficio de la escuela.
- Abstenerse de intervenir en aspectos laborales, políticos o religiosos, de acuerdo con lo que señala el Artículo 73 de la Ley General de Educación.”...⁵

Que el titular de la Secretaria de Educación Pública de acuerdo con el artículo 5º fracción XVI del reglamento interior de la citada dependencia, establecerá los lineamientos de carácter general de los consejos de participación social y por su parte la fracción XVII del mismo artículo señala la facultad de establecer planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, en su fracción XXV, parte infine, establece entre otras la facultad del Congreso de la Unión el de asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

Por su parte el artículo 51 de nuestra magna establece que la Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, en ese sentido y haciendo una concatenación y análisis de las dos Cámaras que componen el H. Congreso de la Unión, que se encuentran integradas por hombres libres que son representantes populares del pueblo y dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentra la de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, art. 74, fracción IV de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el caso de ésta cuenta con una comisión ordinaria de Educación y Servicios Educativos y por su parte la Cámara de Senadores cuenta con una comisión ordinaria de educación, que son órganos técnicos especializados encargados de analizar los asuntos que se les turnan.

Que la función y participación del congreso de la unión no debe quedar reducida solo a lo que establece la fracción VIII de nuestra carta magna cito:

“...VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y”...

Sino que debe ser tomado en cuenta por encontrarse integrada por representantes de la nación, hombres y mujeres de diferentes estratos sociales, que se acuerpan de personal técnico calificado para su apoyo y que les da las bases para emitir su opinión como son lo son las Comisiones de Educación que funcionan en cada de una de ellas entre otras, además de que tenemos el acercamiento con la población interesada en materia educativa y que por diferentes razones no forman parte de los Consejos Escolar de Participación Social, y de los cuales también se recoge el sentir para emitir la opinión para la integración de los planes y programas educativos en el país, lo anterior con el fin de democratizar la educación y de que la misma no quede en un monopolio que se deja al arbitrio del poder Ejecutivo Federal.

Por lo tanto, la presente iniciativa propone que sea tomada también en consideración la opinión del Congreso de la Unión para determinar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

....

....

I. ...

II.

...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

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, **de la Cámara de Senadores y de Diputados**, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, 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;

IV. ...

V. ...

VI. ...

a) ...

b) ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

a) ...

b) ...

c) ...

...

...

...

...

...

...

En razón de lo anterior, se propone iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y modifica la fracción III del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma y modifica la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

I. ...

II. ...

...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

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, **de la Cámara de Senadores y de Diputados**, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, 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;

IV. ...

V. ...

VI. ...

a) ...

b) ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

a) ...

b) ...

c) ...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

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

Tercero. En un plazo no mayor a doce meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las modificaciones necesarias, derivadas de la aprobación de la presente reforma a la Ley General de Educación.

Notas

1 Cisneros Farías Germán. *Axiología del artículo tercero constitucional*. Editorial Trillas, pp. 145

2 Ídem 1

3 <https://www.gob.mx/modeloeducativo2016> consultado el 3 junio de 2017

4 https://docs.google.com/gview?url=https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/240631/1.-_Resumen_Ejecutivo__4_.pdf Consultado el 3 de junio de 2017

5 <https://z33preescolar.files.wordpress.com/2011/12/ceps.pdf>

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 3 de octubre de 2017.

Diputada Blanca Margarita Cuata Domínguez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA EDITH ANAYA MOTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, Claudia Edith Anaya Mota, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura con fundamento 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, presento ante el pleno de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa, de acuerdo con el siguiente:

Planteamiento del problema

Nuestra Carta Magna establece que sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.

La prisión preventiva, establece el Código Penal, será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este Código. Esta prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado.

En razón de ello, el pasado 5 de julio la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, la contradicción de tesis 64/2017 determinando que los inculcados procesados en el sistema penal mixto soliciten la revisión, modificación y sustitución de la prisión preventiva, de conformidad con el contenido del artículo Quinto Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que implica un cambio que habilita a que el órgano jurisdiccional aplique las reglas del Código Nacional a la luz de los principios de excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad justificada para la afectación del derecho humano a la libertad personal, acorde a lo establecido en el artículo 19 constitucional.

Diversos titulares de ejecutivos estatales han externado su preocupación por la posible liberación de más de 4000 reos.

Esto resulta necesario sea atendido por este Poder Legislativo con las modificaciones necesarias al Código en comento para dar certidumbre a la sociedad.

Argumentos que la sustentan

El boletín 130/2017¹ fechado en la Ciudad de México el 5 de julio de 2017 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala:

Procesados en el sistema penal mixto pueden solicitar la revisión, modificación y sustitución de la prisión preventiva: Primera Sala

- En la resolución se destacó que la mecánica establecida en el artículo transitorio no implica el cambio inmediato de situación del imputado.

A propuesta del Ministro José Ramón Cossío Díaz, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió, en sesión de 5 de julio de 2017, la contradicción de tesis 64/2017.

En ella se determinó que procede que los inculpados procesados en el sistema penal mixto soliciten la revisión, modificación y sustitución de la prisión preventiva, de conformidad con el contenido del artículo Quinto Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que implica un cambio que habilita a que el órgano jurisdiccional aplique las reglas del Código Nacional a la luz de los principios de excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad justificada para la afectación del derecho humano a la libertad personal, acorde a lo establecido en el artículo 19 constitucional.

Ello es así en razón de que dicho artículo transitorio permite la prevalencia del derecho humano de presunción de inocencia, del principio de mínima intervención del derecho penal, así como de la excepcionalidad de la prisión preventiva frente a la regla del sistema mixto que deriva de la calificación normativa de la gravedad del delito. Privilegia el acceso a la jurisdicción del Estado para que se revise el estatus de detención en que permanecen las personas sujetas a un proceso penal.

Lo anterior en el entendido de que la procedencia y análisis sobre la revisión de la medida no tiene el alcance de que el juzgador declare fundada en automático la solicitud de sustitución, modificación o cese; sino que está sujeta a los parámetros normativos aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales (como a la evaluación del riesgo que representa el imputado o inculpadado) y el debate que sostengan las partes durante el desarrollo de la audiencia respectiva, en los términos que establecen los artículos 153 a 171 de dicho ordenamiento procesal. Además de que en caso de sustituir la medida cautelar, el juez deberá aplicar las medidas de vigilancia o supervisión a que se refieren los artículos 176 a 182 del Código Nacional en cita.

De ahí que la Primera Sala, bajo el estricto respeto al principio de contradicción, consideró que al juez del proceso sólo le corresponde decidir sobre el destino de la petición con base en lo que las partes aporten en la audiencia correspondiente. Es importante reiterar que la mecánica establecida en el artículo transitorio no implica el cambio inmediato de situación del imputado, sino que lo que permite es la aplicación de las normas del nuevo sistema penal, resolviendo así una evidente situación de desigualdad provocada por la condición transitoria entre sistemas procesales.

La resolución² de la Sala señaló:

La Primera Sala determinó que **el análisis de la revisión, modificación y sustitución de la prisión preventiva establecida en el artículo 19 constitucional** podía realizarse de conformidad con el artículo Quinto Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual prevé que tratándose de aquellas medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial, **el inculcado o imputado podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de tales medidas.**

Así, se indicó que la directriz de que sea revisada la prisión preventiva a la luz de los parámetros establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se traducía en un entendimiento esencial de la reforma procesal penal, que daba prevalencia al respeto de los derechos humanos, así como de los principios de mínima intervención del derecho penal, presunción de inocencia y la excepcionalidad de la prisión preventiva, además del acceso a la jurisdicción del Estado para que se revise el estatus de restricción de libertad en que permanecen las personas sujetas a un proceso penal.

En ese sentido, la Primera Sala sostuvo que la revisión de la prisión preventiva, a partir de los parámetros establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, impuesta a los inculcados o imputados a quienes se les instruye un proceso bajo el sistema procesal penal tradicional, representaba un cambio de paradigma que permitía que el órgano jurisdiccional aplicara las reglas del ordenamiento citado, a la luz de los principios de excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad justificada, en la afectación del derecho humano a la libertad personal.

Finalmente, la Sala señaló que lo anterior era en el entendido de que la procedencia y análisis sobre la revisión de la medida no tenía el alcance de que el juzgador declarara procedente, de facto o en automático, la sustitución, modificación o cese de la misma, sino que ello estaba sujeto a los parámetros normativos aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como al debate que sostuvieran las partes durante el desarrollo de la audiencia respectiva, en términos de los artículos 153 a 171 del ordenamiento procesal en cuestión, además de que en caso de sustituir la medida cautelar, el juzgador deberá aplicar las medidas de vigilancia o supervisión previstas en los artículos 176 a 182 del código citado..

La porción del boletín: “En ella se determinó que procede que los inculcados procesados en el sistema penal mixto soliciten la revisión, modificación y sustitución de la prisión preventiva.” Ha preocupado a varios actores del ámbito público.

El 7 de julio el jefe de gobierno expreso³ la posible salida de la cárcel de unos cuatro mil reos, debido a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de otorgar libertad provisional a quienes cometieron delitos que ahora no se consideran graves.

“La expectativa con esa determinación es que pudieran salir hasta cuatro mil personas cuando menos de prisión, entonces ante eso habrá que prepararse la sociedad” en el artículo 19, cuáles son los delitos graves y no están muchos de los que tenían a las personas

Según la tesis doctoral del Maestro Jesús Zamora Muñoz: Análisis del delito de portación de armas de fuego,⁴según la calidad de sujeto activo de la Universidad de Nuevo León de mayo de 2001, “el delito de portación de arma, “es un delito de peligro, donde el Estado protege la seguridad social” que se traduce en la paz y protección de las personas, en razón de que tal peligro, pudiera materializarse con la utilización del arma, cuyo pronóstico recaería en lesiones, privación de la vida o daños materiales en perjuicio de determinada persona”.

Según el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016 que se menciona, señala:

Quinto. Tratándose de aquellas medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial, el inculcado o imputado podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de dichas medidas, para efecto de que, el juez de la causa, en los términos de los artículos 153 a 171 del Código Nacional de Procedimientos Penales, habiéndose dado vista a las partes, para que el Ministerio Público investigue y acredite lo conducente, y efectuada la audiencia correspondiente, el órgano jurisdiccional, tomando en consideración la evaluación del riesgo, resuelva sobre la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese, en términos de las reglas de prisión preventiva del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Nacional de Procedimientos Penales. En caso de sustituir la medida cautelar, aplicará en lo conducente la vigilancia de la misma en términos de los artículos 176 a 182 del citado Código

De acuerdo con la Base de datos de iniciativas de la LXIII Legislatura de la Gaceta Parlamentaria⁵ de iniciativas presentadas reporta que se han presentado 15 iniciativas de reforma al artículo 19.

De éstas, 3 proponen adicionar al catálogo de delitos que amerita prisión preventiva para los casos de portación de armas de uso exclusivo del Ejército o Fuerza Aérea y acopio de armas:

Fecha: 2017-mayo-31

Que reforma el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la prisión preventiva de oficio para los casos de portación de armas de uso exclusivo del Ejército o Fuerza Aérea y acopio de armas.

Presentada por el Congreso de Baja California Sur.

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Gaceta Parlamentaria, número 4792, viernes 2 de junio de 2017.

Fecha: 2017-junio-14

Que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la prisión preventiva oficiosa para delitos de consecuencias graves, como la portación y acopio de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Presentada por la diputada Lorena Corona Valdés, PVEM; y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM.

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Gaceta Parlamentaria, número 4803, lunes 19 de junio de 2017.

Fecha: 2017-julio-19

Que reforma los artículos 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de portación de armas.

Presentada por el diputado Miguel Ángel Salim Alle, PAN.

Turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia.

Gaceta Parlamentaria, número 4829, martes 25 de julio de 2017.

El congreso del estado de Baja California Sur⁶ propuso:

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, portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea y acopio de armas, 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.

La diputada Corona del Partido Verde Ecologista de México,⁷ posiciona el tema de la siguiente manera:

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, **la portación, sin el permiso correspondiente, de un arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea**, 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.

Por su parte el Miguel Ángel Salim Alle⁸ del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional propuso que:

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, la portación y posesión de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, sin contar con el permiso correspondiente**, los cometidos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos, 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.

En el Ejecutivo de la Unión, la dependencia encargada de la persecución de delitos, en lo particular la Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Secuestro de la Procuraduría General de la República⁹ considera que “es necesario que la portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército se incorpore al catálogo de delitos graves para que se investigue de oficio. Se tiene que ampliar el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa”. La Unidad señaló: Es complicadísimo que yo me encuentre a una persona con un cuerno de chivo, lo llevo y como no es un delito de prisión preventiva oficiosa, se le da la libertad”

A juicio de la PGR, el legislador tiene que tomar ese papel, porque las unidades de combate al secuestro, pero a dos probables responsables los han puesto a disposición dos veces con armas y las dos veces los han dejado en libertad. Necesitamos que empiecen a secuestrar para poderlos detener”.

Uno de los riesgos del nuevo Sistema Penal Acusatorio, prosigue la PGR, es que en muchas ocasiones, las personas son detenidas en portación de armas de alto poder, pero son liberadas y posteriormente, cuando se les convoca a audiencia, no se presentan.

De acuerdo con el académico Rafael Ruiz Mena, la petición es muy particular: que sea prisión preventiva ociosa la portación de arma debe considerarse un delito grave la portación de armas de uso exclusivo del Ejército.

Por supremacía de nuestro sistema jurídico, la única forma de atender esta consideración de la PGR en definitiva no es reformando ninguna ley o código competente, sino es mediante la reforma constitucional al artículo 19.

De la iniciativa que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diputados del Grupo Parlamentario del PVEM, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 14 de junio de 2017¹⁰ retomamos la parte de las referencias jurisprudenciales.

Tal y como se desprende de la parte in fine de la siguiente Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Época: Décima Época, Registro: 2014336, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 26 de mayo de 2017 10:31 h, Materia(s): (Penal), Tesis: 1a./J. 19/2017 (10a.):

Portación de arma de fuego y posesión de cartuchos del mismo calibre, ambos del uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea. Se actualiza un concurso ideal de delitos cuando se cometen de manera autónoma y simultánea.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el concurso ideal de delitos se caracteriza por la unidad delictiva, la cual atiende a la interdependencia entre los delitos de que se trate, esto es, que revelen elementos de conexión indisolubles o de dependencia recíproca, sin que ello se defina sólo a partir de los bienes jurídicos que tutelan, sino más bien con el análisis efectuado sobre si cada delito puede actualizarse en forma disociada o si presentan una relación de interdependencia. Consecuentemente, cuando se cometen autónoma y simultáneamente los delitos de portación de arma de fuego y posesión de cartuchos del mismo calibre, de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, se actualiza un concurso ideal de delitos, porque ambos se ejecutan con una sola conducta, consistente en que el activo mantiene dentro de su rango de disponibilidad y acción los objetos materia de los ilícitos, con la cual se agotan concomitante e instantáneamente los elementos de los tipos penales; es decir, ese actuar se adecua a lo previsto en los artículos 83 y 83 Quat (sic) de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y se actualiza la unidad delictiva, pues se aprecia una interdependencia entre los dos delitos en cuestión, derivada de que los

cartuchos son idóneos para reabastecer el arma y lograr con mayor eficacia la obtención del resultado formal, consistente en la inseguridad de la sociedad y la potencial afectación de otros bienes jurídicos, como la integridad física e incluso la vida; de ahí que existen elementos de conexión indisolubles, que revelan la dependencia recíproca entre los dos delitos, **lo que genera una misma afectación a los bienes jurídicos tutelados, consistentes principalmente en la paz y la seguridad públicas. Primera Sala**

Criterios contendientes:

El Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, en apoyo del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en los Mochis, Sinaloa, al resolver el juicio de amparo directo 963/2014 (cuaderno auxiliar 854/2014), sostuvo que operan las reglas de concurso ideal de delitos previstas en el artículo 64, párrafo primero, del Código Penal Federal, cuando se cometen de manera simultánea los ilícitos de portación de arma de fuego y posesión de cartuchos de uso exclusivo del ejército, armada o fuerza aérea, ello en virtud de que si bien, se actualizan diversos tipos penales, lo cierto es que existe una unidad delictiva que revela ser un acto de exteriorización de una conducta única, ya que por la forma de su comisión y el momento de su consumación, se trata de conductas que no pueden dissociarse y que, además, impactan en la puesta en peligro del mismo bien jurídico tutelado, que es la seguridad jurídica.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 141/2015, consideró que:

Existe un concurso real de delitos en la comisión de los delitos de portación de arma de fuego y posesión de cartuchos para la misma, de uso exclusivo de las fuerzas armadas nacionales, para lo cual interpretó que no existe unidad delictiva, pues los ilícitos fueron acreditados de manera autónoma -porque el primer delito no subsumió al segundo-, no obstante que hayan sido cometidos en las mismas circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión, y los delitos protejan el mismo bien jurídico tutelado.

La Tesis de jurisprudencia 19/2017 (10a.), aprobada por la Primera Sala del más Alto Tribunal, en sesión de uno de marzo de dos mil diecisiete. Esta tesis se publicó el viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de mayo de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Por otra parte, la Procuraduría General de la República¹¹ ha consignado de noviembre de 2014 a junio de 2017 a seis mil 905 personas por portación de armas de uso exclusivo del Ejército desde que se puso en marcha a nivel federal el nuevo sistema penal, pero 86% de los consignados, más de cinco mil, están libres porque este delito ya no amerita prisión automática. De ellos solamente a 1143 se les dictó como medida cautelar la prisión preventiva.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016, poco más de 17 millones de delitos cometidos en 2015 se realizaron con armas, y el 30 por ciento se realizó con la portación de armas de fuego. Cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señalan que las denuncias presentadas por homicidios dolosos cometidos con armas de fuego se han incrementado en más del 10 por ciento de 2012 a 2016.

Año	Número	de	homicidios
dolosos con arma de fuego			
2012	11638		
2013	9985		
2014	8709		
2015	9646		
2016	12804		

Comparativo de las propuestas presentadas y el texto constitucional vigente

<p>TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE</p>	<p>CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA SUR.</p>	<p>DIP. LORENA CORONA VALDÉS, PVEM, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL PVEM.</p>	<p>DIPUTADO MIGUEL ANGEL SALIM ALLE PAN.</p>
<p>Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>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</p>	<p>Artículo 19. . . .</p> <p>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</p>	<p>Artículo 19. ...</p> <p>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</p>	<p>Artículo 19. ...</p> <p>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</p>

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.

cometidos con medios violentos como armas y explosivos, la portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea y acopio de armas, 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.

personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, **la portación, sin el permiso correspondiente, de un arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea,** 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

personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, **la portación y posesión de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, sin contar con el permiso correspondiente,** los cometidos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos, 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.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto

mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Fundamento legal

Es por lo anteriormente motivado y fundado y con fundamento 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, presento ante el Pleno de esta H. Soberanía, la siguiente

Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto normativo propuesto

Único. Se reforma el 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 **de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea**, 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 Transitorio

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

Notas

1 <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=4574>

2 https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_antonos_destacados/documento/2017-08/1S-050717-JRCD-0064.pdf

3 http://www.milenio.com/policia/mancera-suprema_corte-abre_la_puerta-reos-cdmx-carcel-nuevo_sistema_penal-milenio_0_989301068.html

4 <http://eprints.uanl.mx/1119/1/1020146370.PDF>

5 <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

6 Gaceta Parlamentaria, número 4792, viernes 2 de junio de 2017

7 Gaceta Parlamentaria, número 4803, lunes 19 de junio de 2017

8 Gaceta Parlamentaria, número 4829, martes 25 de julio de 2017

9 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/06/23/pgr-portacion-de-arma-debe-considerarse-un-delito-grave>

10 <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

11 <http://www.animalpolitico.com/2017/06/consigandos-armas-estan-libres/>

Dado en el Palacio Legislativo, a 10 de octubre de 2017.

Diputada Claudia Edith Anaya Mota (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO GONZÁLEZ MURILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Alejandro González Murillo, Diputado Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente, el financiamiento público que otorga el Estado a los partidos políticos está conformado por los recursos económicos, bienes y servicios que se entregan a dichos institutos para que cumplan sus funciones y lleven a cabo los fines que la legislación en la materia les señala.

En este orden de ideas, se reconoce la categorización del financiamiento público en sus vertientes directa e indirecta.

Las formas más importantes de financiamiento indirecto son la exención de pago de impuestos y la entrega de espacios en radio y televisión, entre otros.

Por su parte, el financiamiento directo se refiere a los recursos financieros que el Estado otorga a los partidos políticos para cubrir los gastos por concepto de actividades ordinarias, gastos de campaña en años de elección y para actividades específicas.

Sobre el particular, disponen los incisos a), b) y c) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución:

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.

b) El financiamiento público para las **actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales**, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le

corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por **actividades específicas**, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

En la reforma constitucional de 1977, por primera vez se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público; tal condición posibilitó reconocer derechos y obligaciones a los partidos políticos y se establecieron algunas formas de financiamiento público indirecto.

Fue hasta la reforma legal de 1987 cuando se estableció el financiamiento público directo a los partidos políticos, el cual era determinado por el número de votos obtenidos en las elecciones federales inmediatas anteriores junto con el número de curules obtenidas en la Cámara de Diputados.

La reforma constitucional de 1990 se encargó de desagregar los conceptos de financiamiento público, estableciendo los siguientes conceptos susceptibles de financiamiento público directo: actividad electoral; actividades generales; actividades específicas y por subrogación del Estado respecto de las aportaciones de los legisladores para el sostenimiento de sus partidos.

Antes de 1993, no se establecían reglas respecto del financiamiento privado, sobre topes de gastos de campaña, ni sobre mecanismos de información, supervisión y fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos; en consecuencia, tampoco se establecían sanciones sobre el particular.

Fue hasta la reforma constitucional de 1993 que se reguló el financiamiento privado, los topes de gastos de campaña, la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos; hasta entonces se prohibió expresamente el financiamiento proveniente de los órganos del Estado, de extranjeros, ministros de culto y empresas.

La reforma electoral de 1996 estableció la preponderancia del financiamiento público sobre el privado, además de establecer dos modalidades de financiamiento público directo; para las actividades ordinarias permanentes de los partidos y para gastos de campaña.

Con la reforma de 2008 se facultó al entonces IFE para ser el administrador único de los tiempos oficiales en radio y televisión. Para tal efecto, se creó el Comité de Radio y Televisión, órgano encargado de aprobar las pautas de transmisión de los programas y mensajes de los partidos políticos; asimismo, era el responsable de monitorear y garantizar las prerrogativas de los partidos políticos.

Igualmente, con tal reforma se estableció la prohibición, a los partidos políticos y a las personas físicas y morales, para contratar propaganda político electoral en radio y televisión.

A su vez, en la última reforma constitucional de 2011, no se tocó nada relacionado con el financiamiento público; ello, debido al creciente descontento social que pedía la disminución de las prerrogativas de que gozan los partidos políticos en nuestro país. Como consecuencia, el tema no fue abordado en la reforma.

Las razones que durante muchos años se han dado para favorecer el financiamiento público sobre el privado son: transparencia en el origen de los recursos; independencia plena de los partidos políticos; garantizar la equidad en la competencia electoral; desincentivar la búsqueda de fuentes de financiamiento ilícito, entre otras.

Por desgracia, los mexicanos no hemos percibido ninguno de estos supuestos beneficios; por el contrario, persiste la opacidad, tráfico de intereses, inequidad y financiamiento ilícito.

Para una gran mayoría de los ciudadanos, el financiamiento público que reciben los partidos políticos resulta excesivo; especialmente si tomamos en cuenta las graves carencias que padecen nuestros sistemas de salud y educativo, solo por mencionar dos servicios públicos que afectan gravemente el bienestar de todos los mexicanos.

Así tenemos que, para el ejercicio fiscal 2017, se presupuestaron 4,059 millones de pesos para el financiamiento a los partidos políticos.

Rostro de la molestia son las inequidades sociales a que Encuentro Social no puede quitar la mirada. La falta de vacunas en los centros de salud son parte de la vida cotidiana; sin embargo, el Gobierno Federal solo presupuestó, para el presente año, un mil 919.9 millones de pesos, es decir, dos veces menos que lo destinado para los partidos políticos.

En este mismo orden de ideas, la diabetes es un problema muy serio de salud pública en nuestro país; no obstante, para el 2017 solo fueron presupuestados 452.9 millones de pesos, lo que apenas representa el 11 por ciento del financiamiento público a los partidos políticos.

De igual manera, para la atención médica de las niñas y niños menores de 5 años de edad se destinaron un mil 955.9 millones de pesos, a través del Programa Seguro Médico Siglo XXI, lo que representa menos de la mitad del presupuesto que recibirán los partidos políticos por concepto de financiamiento público directo.

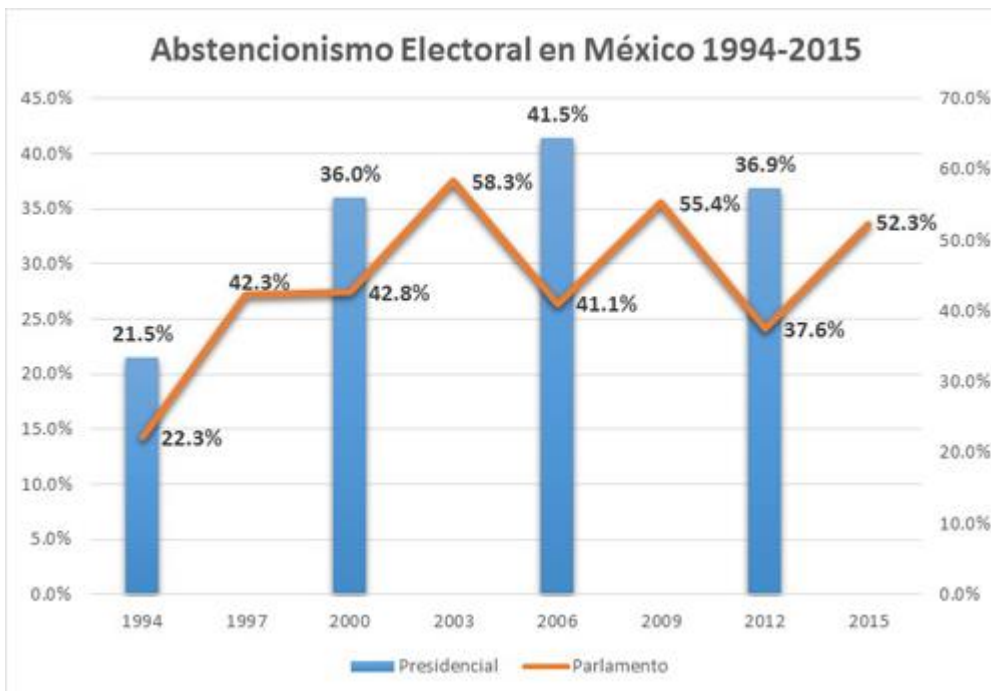
En materia educativa, habría que señalar que el total del financiamiento público directo que reciben los partidos políticos, equivale al 88 por ciento del costo del Sistema Nacional de Investigadores (4 mil 600 millones de pesos).

Con el presupuesto que se destina al financiamiento de los partidos políticos, se podría triplicar el gasto en Educación Indígena, el cual, actualmente asciende a un mil 261.6 millones de pesos.

Las y los diputados federales de Encuentro Social estamos convencidos de la necesidad de ampliar el gasto de un mil 202.5 millones de pesos del Programa de Abasto Social de Leche Liconsa, para que millones de niños, mujeres y adultos mayores sean beneficiados con leche de alta calidad, asimismo, reprobamos el gasto de los 4 mil 59 millones de pesos para financiamiento de partidos políticos.

Aunado a lo anterior, el descrédito, la falta de legitimidad y representación social que sufren, desde hace ya varios años, los partidos políticos genera el desánimo y el descontento ciudadano, mismos que se ve reflejado en el incremento del abstencionismo electoral. En lo que va del siglo, el abstencionismo electoral promedia el 38 por ciento en elecciones presidenciales y el 48 por ciento en las elecciones federales intermedias (ver gráfica 1).

Gráfica 1

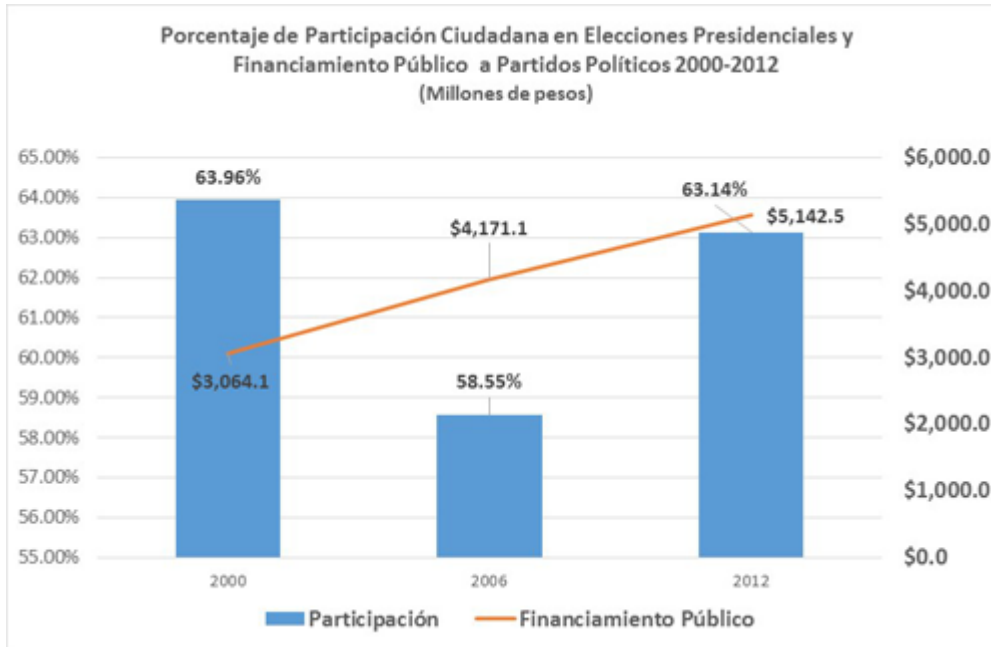


Fuente: Elaboración propia con base a Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral

Aunado a lo anterior, se observa una creciente desvinculación social de los partidos políticos; un desmesurado incremento en el costo de nuestra democracia; el aumento de las burocracias partidistas y la apatía del electorado que no se siente representado por ninguno de los partidos políticos existentes. Resulta paradójico observar que la participación

electoral de la ciudadanía ha disminuido considerablemente a pesar del aumento al financiamiento público de los partidos políticos (ver gráfica 2).

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con base a Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral e Instituto Nacional Electoral.

Por tal razón la presente iniciativa busca:

Eliminar el financiamiento público directo que reciben los partidos políticos.

Fomentar el autofinanciamiento de los partidos políticos.

Regular puntualmente el financiamiento privado que reciban los partidos políticos.

Atender una añeja demanda ciudadana, a la que le resulta ofensivo el altísimo costo de la democracia mexicana.

Contribuir a bajar, significativamente, el desproporcionado costo de operación de nuestro sistema electoral.

Generar ahorros por más de 4 mil millones de pesos, los que podrían ser utilizados en gasto social o inversión productiva.

Legitimar la actividad de los partidos políticos y de la clase política en general.

Posibilitar una mayor equidad financiera entre los partidos políticos

Transparentar todos los recursos, con independencia de su origen, que obtuvieren los partidos para su operación.

De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral¹ de un total de 180 países analizados, 57 países (31.7 por ciento) no cuentan con disposiciones jurídicas para otorgar financiamiento público directo a partidos políticos,² tales como Suiza, Italia, Bielorrusia, Bolivia, India, Filipinas, Líbano, Nigeria, Egipto, entre otros (ver cuadro 1)

Cuadro 1

Continente Países

África³ 18

América⁴ 13

Asia⁵ 15

Europa⁶ 4

Oceanía⁷ 7

Total 57

Fuente: Elaboración propia con base a Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral e Instituto Nacional Electoral.

Con lo anterior, queda demostrado que el funcionamiento de los partidos políticos es viable sin el financiamiento con recursos públicos.

El grupo parlamentario del Partido Encuentro Social, hizo manifiesto, desde el 29 de septiembre de 2016, su interés por suprimir el financiamiento público a los partidos políticos, como consta en la iniciativa de reforma a los artículos 41 y 116 de la CPEUM presentada la misma fecha, la que fuera turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de esta Cámara de Diputados para su análisis y discusión.

Es de señalarse que, el pasado 23 de marzo de 2017 se discutiría en reunión ordinaria de la precitada Comisión un proyecto de dictamen conjunto en sentido positivo -que contempla nuestra propuesta de supresión y 13 más de disminución- a efecto de disminuir el financiamiento a partidos políticos. Sin embargo, en dicha reunión se difirió su discusión.

De igual manera, la última semana de abril de 2017, al término del pasado periodo ordinario de sesiones, se citó para discutir dicho dictamen en reunión de comisión, con la aparente intención aprobarlo y turnarlo al Pleno para su discusión inmediata, sin embargo, habiendo decretado un receso, no se pudo llevar a cabo la votación del proyecto de

dictamen que nos ocupa, en virtud de la casual falta de quórum, por lo que se difirió, una vez más, la toma de decisiones en esta asignatura tan trascendental.

En tal virtud y ante la ausencia del dictamen correspondiente, el plazo para analizar y dictaminar la iniciativa presentada por nuestro grupo parlamentario prescribió y, por tal motivo, el 31 de julio pasado se desechó.

Hoy que el oportunismo político y electorero ha inspirado inusitadas reacciones en los Partido Políticos que nunca vieron oportunamente por el tema, es indispensable deslindar al GPPES y precisar que respetamos profundamente el orden legal y constitucional.

Así, conscientes de lo dispuesto por el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM que prevé que **las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales** (el subrayado es nuestro) y, con total respeto a los tiempos y procedimientos legales establecidos, se presenta esta iniciativa a sabiendas de que su eventual aprobación, sería aplicable a los procesos electorales posteriores al de 2018.

Para mayor claridad, se expone el siguiente

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto Vigente	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto Propuesto
<p style="text-align: center;">Título Segundo Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno</p>	<p style="text-align: center;">Título Segundo Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno</p>
<p>Artículo 41</p>	<p>Artículo 41</p>
<p>El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p> <p>La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:</p>	<p>(...)</p>
<p>I. (...)</p>	<p>I. (...)</p>

<p>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.</p>	<p>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, exclusivamente de origen privado, de los propios partidos y sus campañas electorales.</p>
<p>El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:</p>	<p>El financiamiento para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de los recursos destinados al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, cuya consecución y fiscalización, así como su temporalidad, se regirá de acuerdo con lo que disponga la ley.</p>
<p>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.</p>	<p>(Se elimina)</p>
<p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p>	<p>(Se elimina)</p>
<p>c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento</p>	<p>(Se elimina)</p>

<p>del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p> <p>La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.</p> <p>De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.</p>	<p>La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes, simpatizantes y de origen privado; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.</p> <p>(...)</p>
<p>III. a VI. (...)</p>	<p>III. a VI. (...)</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Transitorios</p>
	<p>Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios segundo y tercero.</p>
	<p>Segundo.- Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.</p>
	<p>Tercero.- La reforma a la fracción II del artículo 41 de esta Constitución será aplicable a partir del 1º de enero de 2020.</p>

Con la reforma a la fracción II del artículo 41 Constitucional, se busca eliminar el financiamiento público que reciben los partidos políticos, el que se previó llegara a 4 mil 100 millones de pesos para el 2017 y establecer un nuevo sistema de financiamiento basado en los recursos propios que puedan obtener dichos institutos políticos y completarlo con financiamiento privado.

Por lo anteriormente expuesto y **ajeno a las coyunturas del oportunismo político**, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de eliminación del financiamiento público a los partidos políticos.

Único. Se reforma la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

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

I. (...)

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, **exclusivamente de origen privado**, de los propios partidos y sus campañas electorales.

El financiamiento para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de los recursos destinados al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, cuya consecución y fiscalización, así como su temporalidad, se regirá de acuerdo con lo que disponga la ley.

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

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

III. a VI. (...)

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 previsto en los transitorios segundo y tercero.

Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente decreto.

Tercero. La reforma a la fracción II del artículo 41 de esta Constitución será aplicable a partir del 1 de enero de 2020.

Notas

1 El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral fue establecido como una organización internacional intergubernamental por catorce Miembros fundadores en una conferencia celebrada en Estocolmo el 27 de febrero de 1995. El Instituto fue registrado de acuerdo con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas y posee la condición de observador en la Asamblea General de la ONU desde 2003. (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral Estatutos, 2008) México es miembro desde 2003. (Instituto Internacional para la Democracias y la Asistencia Electoral, s.f.)

2 Los partidos políticos de 58 países cuentan con financiamiento permanente a los partidos políticos (32.2 por ciento), en 43 países hay financiamiento público para apoyar de manera permanente y para las campañas (23.9 por ciento), en 19 solo se financia a las campañas políticas. (10.6 por ciento) y en 3 no se dispuso de información (1.7 por ciento)

3 Botswana, República Centroafricana, Comoras, Egipto, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Libia, Mauritania, Mauricio, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Suazilandia y Zambia

4 Antigua y Barbados, Bahamas, Belice, Bolivia, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela y Guyana.

5 Afganistán, Bangladesh, Camboya, India, Irán, Irak, Kurdistán, Líbano, Malasia, Myanmar, Nepal, Paquistán, Filipinas, Singapur y Turquestán.

6 Suiza, Italia, Bielorrusia y Malta.

7 Fiji, Kiribati, Islas Marshall, Micronesia, Nauru, Palau y Vanuatu.

Salón del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 10 de octubre de 2017.

Diputado Alejandro González Murillo (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CÉSAR CAMACHO Y MARÍA BÁRBARA BOTELLO SANTIBÁÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, César Camacho y María Bárbara Botello Santibáñez, en nombre de diversos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se modifican los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de los siguientes

Antecedentes

El 24 de enero de 2017 se cumplieron 100 años del inicio del debate que diera lugar al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base constitucional de nuestro sistema municipal, a partir del dictamen presentado por los diputados constituyentes Heriberto Jara, Hilario Medina, Arturo Méndez y Paulino Machorro, y que tuvo su base en el decreto sobre el municipio libre, expedido por el presidente Venustiano Carranza el 25 de diciembre de 1914.

Los principales puntos de aquella muy breve propuesta de artículo 115 fueron

Primero. Se estableció por primera vez, en el texto de una constitución federal,¹ el municipio libre como base de la organización territorial, política y administrativa de los estados integrantes de la federación, aun cuando el Municipio en nuestras tierras existía desde la creación en 1519 del primer ayuntamiento, la Villa Rica de la Veracruz. Además, se señaló que éste sería administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

Con anterioridad, en 1856, durante los debates para la Constitución de 1857, se presentaron iniciativas que proponían que el nuevo pacto político incorporara a los municipios, con la intención de asegurar las bases de la libertad municipal en todo el país. Una de ellas fue el voto particular del diputado José María Del Castillo Velasco, a la postre secretario de Gobernación del presidente Benito Juárez, quien vinculó la institución municipal con el principio de soberanía popular. De eso hace ya más de 160 años.

Segundo. Se estableció también que no habría ninguna autoridad intermedia entre el *municipio* y el gobierno del estado, como respuesta a la demanda revolucionaria en contra de las jefaturas políticas del porfiriato, que ejercieron un férreo control político de parte del régimen sobre las autoridades locales.

Tercero. Se propuso también la libertad hacendaria municipal, pero muy distinta a la que *terminaría* plasmándose en la Constitución. La propuesta del dictamen, buscaba que fueran los municipios quienes cobraran los impuestos y, a partir de ello, contribuyeran al

gasto público de los estados. Es decir, un sistema de participaciones inverso al vigente hoy en día; y

Cuarto. Propuso que los municipios estuvieran investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En suma, el breve proyecto del artículo 115 constitucional dictaminado y presentado hace 100 años proponía al municipio libre, no sólo nominalmente, sino también con los elementos necesarios para hacer realidad dicha libertad, en particular por lo que se refiere a la hacienda pública y la libertad política.

Su inclusión en el texto constitucional generó el inicio de un cambio en la concepción del federalismo mexicano, al no dejar que el tema municipal quedara por completo sujeto al régimen interior de los estados. Ahí inició una evolución histórica que hoy otorga al régimen federal elementos que le hacen ser considerado un federalismo tripartito; es decir, integrado por tres órdenes de gobierno.

A un siglo del origen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consecuentemente del artículo 115, vale la pena preguntarnos qué falta por hacer.

Aun con esa base constitucional, persiste en la cultura política y en buena parte de la legislación nacional, la idea de la sumisión del orden de gobierno municipal, como dependientes jerárquicos de los gobiernos de mayor cobertura territorial. Dicha sumisión no sólo es política, sino que se refuerza principalmente a partir de la dependencia financiera que padecen nuestros gobiernos municipales.

No hay duda de que falta mucho camino para fortalecer el ámbito territorial donde viven los mexicanos, donde se desarrolla la actividad productiva, donde se generan las fuentes de empleo, donde se prestan los servicios públicos y se forjan las nuevas generaciones, el municipio.

Hay 2 mil 446 municipios formalmente reconocidos a lo largo y ancho del país, con diversidad en sus elementos constitutivos de territorio, población y gobierno, con vocación productiva, accesibilidad, movilidad, oportunidades de crecimiento, infraestructura de comunicación, en suma, dispuestos a ser promotores de mejores condiciones de desarrollo y hacer tangible en el espacio público los objetivos de las reformas estructurales realizadas durante los últimos años, y de un federalismo cooperativo y corresponsable.

Exposición de Motivos

I.

Hasta la reforma constitucional del artículo 115 de 1999, el régimen federal mexicano no quedó integrado por tres órdenes de gobierno: los ayuntamientos, que son los órganos colegiados que gobiernan a los municipios (artículo 115 constitucional, fracción I), además

de la federación y los gobiernos de los estados que ya se encontraban en el artículo 40 constitucional.

Otros artículos constitucionales, antes de esta reforma, ya daban cuenta de la participación de los gobiernos municipales como parte de la estructura del Estado nacional: 1. El artículo 3o., desde 1993, lo hacía al referir a las partes del Estado nacional que deben garantizar el derecho a la educación de todo mexicano;² 2. También, a partir de 1994 el artículo 105 de la Carta Magna consideró que los ayuntamientos tenían una circunscripción territorial y un ámbito competencial que puede protegerse de la intervención de otros órdenes de gobierno y sus poderes, mediante el mecanismo de la controversia constitucional.

El principio de soberanía popular³ establecido en el artículo 39 de la Constitución nos permite concluir que el ayuntamiento, como órgano que gobierna el municipio, al surgir del sufragio universal, expresa dicha soberanía residente en el pueblo y, por tanto, no mantiene *de derecho* ninguna posición de inferioridad jerárquica con ningún otro orden de gobierno ni sus poderes.

En virtud de lo anterior, es necesario clarificar en el artículo 115 constitucional que el pueblo ejerce su soberanía también en el municipio libre, haciendo de este parte integrante del Estado nacional y del sistema federal.

Para garantizar dicha expresión, los ayuntamientos deben reflejar la representatividad de su población. Actualmente, la elección por planilla no permite al ciudadano identificar directamente a quien le representa en las reuniones de cabildo, ni ante quien exigir directamente la rendición de cuentas.

Resulta necesario incorporar la figura del síndico de primera minoría, y dejar al régimen interior de los estados la decisión de incorporar o no la elección diferenciada de regidores por distrito, conjuntándola con los miembros del ayuntamiento electos por la vía de la representación proporcional. Las leyes electorales de los estados deberán garantizar la gobernabilidad al interior de los cabildos, mediante adecuaciones a sus fórmulas de regidores de representación proporcional.

En la misma línea se propone integrar desde la Constitución General que por cada candidato a integrar el ayuntamiento, deberá considerarse un suplente.

Uno de los principales temas relativos a la debilidad institucional de los municipios, es el que se da en materia de recursos humanos. Casi tres cuartas partes de los 45 mil 183 titulares de área en las instituciones de las administraciones públicas municipales cuentan con una antigüedad menor a tres años en el puesto. Esto es muestra de que la rotación del personal directivo todavía es muy elevada en los municipios, con la consecuente pérdida de capital humano que esto supone.⁴

En consecuencia, es urgente mandar desde el texto constitucional que los estados, con el concurso de sus ayuntamientos, establezcan en su normatividad la obligatoriedad de diseñar e implementar programas y estrategias para la profesionalización de los mandos directivos

y operativos de las administraciones municipales, con pleno respeto a sus derechos laborales, y que garanticen la satisfacción de las demandas públicas de su ciudadanía.

Lo anterior permitirá un mejor desempeño de las administraciones públicas al permitir que el personal que ejerza un cargo público municipal lo haga con plena capacidad técnica, que su desempeño sea evaluado y se evite la ruptura de las curvas de aprendizaje, la excesiva rotación de personal entre cambios de administración y aún al interior de los mismos periodos, así como las cargas financieras que representan para las haciendas públicas los recursos erogados por concepto de laudos y pasivos laborales.

Es sabido también que con estas debilidades los municipios deben enfrentarse a los retos de la modernidad; tales como: crear y conservar identidad y arraigo entre los habitantes del municipio, conservar y respetar la composición multicultural de la nación y el apego hacia los usos y costumbres de cada comunidad indígena, creando condiciones de igualdad y lograr el desarrollo sustentable y sostenible dentro de sus demarcaciones, construir y realizar coordinaciones intermunicipales especializadas que brinden servicios públicos de calidad y atiendan a los habitantes municipales, dar a conocer y señalar las obras resueltas en su periodo de gobierno y cumplir con la transparencia administrativa sujeta al marco legal.

Para ello se clarifica las líneas del trabajo coordinado verticalmente con los gobiernos estatales y federal para enfrentar cada uno de los retos presentados y, horizontalmente, para lograr la coordinación intermunicipal e intermetropolitana. Hay grandes retos en materia de desarrollo regional que sólo pueden ser atendidos de manera exitosa, mediante la coordinación y acuerdo entre municipios que comparten límites territoriales.

La intermunicipalidad, lo demuestra la experiencia en Jalisco, a partir del manejo de los residuos sólidos municipales, es una extraordinaria estrategia para la atención a las demandas ciudadanas, el desarrollo regional y la administración integral del ambiente.⁵

Las 59 zonas metropolitanas del país requieren la intervención coordinada de los 347 municipios que las integran. Luego entonces, la coordinación intermunicipal, para el desarrollo regional y de las conurbaciones, no puede quedar sujeto a actos de voluntad. Es muy necesario dar carácter de obligatoriedad a la coordinación entre gobiernos municipales que compartan agendas, necesidades y territorio.

Resulta también de gran importancia para la propuesta de reforma que los municipios integren a sus planes de desarrollo la actualización y formulación de reglamentos que garanticen el ejercicio pleno de la administración, siendo sustentable para adaptarse a la reorganización administrativa.

Si tomamos como ejemplo sólo tres temas relevantes donde los municipios podrían ejercer su capacidad para reglamentar, veremos que una buena proporción de ellos no se interesa por hacerlo ni en estos casos elementales:

- 692 municipios no cuentan con un Bando de Buen Gobierno, la norma básica en el ámbito municipal.

- Sólo 723 cuentan con un Reglamento de Obras Públicas.
- Sólo 773 cuentan con un Reglamento de Limpia y Manejo de Residuos.⁶

Resulta indispensable que los municipios cuenten con reglamentos y programas actualizados en las áreas de su competencia; de ello depende que la actuación del propio gobierno, las relaciones entre éste y los particulares y la convivencia general en su territorio esté basada en la certeza.

II.

El artículo 115 constitucional señala que los municipios administrarán libremente su hacienda pública, la cual se integrará por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan a los municipios, así como por las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

También se establece que los municipios percibirán las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Pese a este postulado constitucional, hoy la principal fuente de ingresos de la gran mayoría de los municipios mexicanos son las transferencias federales. En promedio, las participaciones federales (ramo 28) representan 37.8 por ciento de sus ingresos; pero hay 908 municipios cuya dependencia es aún mayor al promedio. Las aportaciones federales (ramo 33) representan 49 por ciento de sus ingresos, en promedio, pero hay mil 20 municipios cuya dependencia es mayor a dicho promedio.

En contraparte, los ingresos propios sólo representan, en promedio, 7.8 por ciento de sus ingresos; pero hay mil 361 municipios cuya recaudación no alcanza ni ese promedio.⁷

Entre las fuentes de ingresos propios de los municipios, las de mayor importancia siempre han sido las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. En este rubro, sin embargo, la recaudación obtenida por los municipios mexicanos representa apenas el equivalente a 0.135 por ciento del PIB nacional, el tercero más bajo entre los países de la OCDE, donde el promedio es de 0.976 por ciento, siete veces más que en nuestro país.⁸

Es necesario fortalecer los ingresos que por esta vía ingresan a las arcas municipales. Queda claro que también es necesaria una profunda intervención para fortalecer las capacidades recaudatorias de los municipios; sin embargo, una muy eficaz forma de allegar mayores recursos a los gobiernos locales es que los bienes públicos de la federación y de los estados paguen los correspondientes impuestos asociados a la propiedad inmobiliaria, con la única excepción de aquellos que tengan un objeto social justificado (es decir, los destinados a la educación básica, la salud y la asistencia social).

Estudios del Instituto Mexicano para la Competitividad reflejan que los municipios generan 4.4 por ciento de ingresos totales en el país, además de ser el espacio de actividad y

movimiento de los habitantes y donde se desarrolla el día a día de su población. El mismo estudio señala que de 413 municipios evaluados en información presupuestal durante 2015, sólo 48 cumplieron totalmente los criterios de evaluación que engloban las condiciones de opacidad, la verificación del cumplimiento de la contabilidad gubernamental y el fomento de las buenas prácticas contables basándose en la disponibilidad y calidad de la información de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos municipales. Sin embargo, el resto de los municipios obtiene en promedio sólo 33 por ciento de calificación en esta evaluación.

Además, de acuerdo con estadísticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la deuda municipal ha aumentado en 83 por ciento. Tan solo 20 municipios concentran 45 por ciento de la deuda pública municipal. En municipios como Victoria y Río Bravo, Tamaulipas, el crecimiento de los montos destinados a servicios personales fue de 437 y 356 por ciento, respectivamente, contrastando con el promedio de mil 778 municipios que sólo aumentaron 44 por ciento los recursos destinados para estos fines.

En función de lo anterior, resulta de primer orden fortalecer las finanzas municipales, además de clarificando la exención de que son objeto algunos inmuebles federales o estatales, facilitando el camino para que las tesorerías municipales puedan hacerse de los recursos derivados del cobro del derecho por el uso de la vía pública y del derecho de alumbrado público.

El primero, a partir de la revisión y ajuste de los convenios de coordinación fiscal firmados entre las entidades federativas y la federación, en donde se comprometieron a no cobrar derechos en esa materia; sin embargo, si corresponde a los municipios gestionar el espacio público (artículo 115, fracción III, inciso g: calles, parques, jardines y su equipamiento), deben también tener la capacidad de cobrar el derecho a quienes usufructúen dicho espacio, en particular, las empresas públicas o privadas que utilizan las calles, aceras, plazas públicas y otros espacios para tender sus instalaciones (tuberías, postes, cableados, casetas, antenas) e incluso utilizarlas como espacios publicitarios.

El segundo implica modificar el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a, donde se reconoce la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica. En este sentido, debe eliminarse la imposibilidad de los gobiernos municipales de cobrar el derecho de alumbrado público. Esta modificación permitiría que el cobro que los municipios hagan por la prestación de este servicio públicamente establecido, les facilite enfrentar los cargos generados ante la Comisión Federal de Electricidad, aliviando con ello la carga que representa para las arcas municipales. A partir de lo anterior, los mismos gobiernos municipales deberán establecer los criterios necesarios para poder cobrar este servicio a manera de derecho, no de impuesto.

En suma, el municipio mexicano está llamado a ser el eje articulador de la transformación nacional, bajo una nueva forma de gobernanza local. Para ello, los 2 mil 446 municipios deben contar con las capacidades políticas, institucionales y financieras para asumirse como protagonistas de su propio desarrollo.

La grandeza de este país es igual a la suma de sus partes. En ese sentido, la diversidad municipal se hace notar en el conjunto del progreso nacional. En los 2 mil 446 municipios, las formas de vivir, entender y construir gobierno son particulares. Para ello, las vertientes más importantes de la presente reformas que se deben seguir son las siguientes:

I. Fortalecimiento político institucional de los municipios

- Reconocer el orden de gobierno municipal como parte integrante del Estado mexicano, producto de la soberanía popular que reside en el pueblo.
- Clarificar que la prohibición que el artículo 115 hace de las autoridades intermedias entre municipios y estados, no debe menoscabar la posibilidad del establecimiento de mecanismos de coordinación como la intermunicipalidad y las zonas metropolitanas que establece en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 115, cuando el problema público rebasa los límites territoriales de un Municipio, así como considerando la posibilidad de establecer convenios con el gobierno del estado cuando se requiera la coordinación interestatal, y manteniendo la posibilidad de convenir con la Federación la administración y custodia de las zonas federales.
- Elección diferenciada de los regidores y la precisión al tema de la reelección de los mismos para el periodo inmediato, son reformas que pueden establecerse en el texto constitucional de forma armónica.
- Señalar en la Constitución que en los Gobiernos Municipales deberán diseñar y operar esquemas de profesionalización para los servidores públicos municipales, así como la posibilidad de figuras como el administrador de la ciudad o los institutos municipales de planeación.
- Señalar la obligatoriedad y los mecanismos para que los gobiernos federal y estatales permitan el concurso de los gobiernos municipales en la gestión del desarrollo de aquellas tareas compartidas o concurrentes.

II. Fortalecimiento de finanzas municipales

- Eliminar del artículo 115 constitucional la exención a favor de inmuebles públicos de la federación o los estados de las contribuciones establecidas en favor de las haciendas municipales, reservándola sólo para instalaciones con objeto social (escuelas, clínicas y hospitales), lo que puede representar una gran fuente de ingresos propios para las arcas municipales.
- Señalar la necesidad de eliminar de los convenios de coordinación fiscal signados entre los estados y la Federación, la cláusula que prohíbe a los municipios cobrar el derecho por el uso de la vía pública, evitando que dicho cobro no se realice debido a una decisión tomada sin su participación, en un momento histórico donde los municipios todavía no eran considerados orden de gobierno.

- Señalar la necesidad de clarificar el cobro del derecho de alumbrado público. Dicho cobro encuentra contradicciones constitucionales que impiden a los municipios beneficiarse de este. Es necesario destrabar los nudos legales que impiden a los gobiernos municipales beneficiarse de los recursos que habría de generar un eficiente cobro de la contraprestación asociada al ejercicio de la función de alumbrado público que constitucionalmente les corresponde.

III. Armonización legal con reformas realizadas

- Revisar la armonización de las facultades exclusivas y concurrentes de los gobiernos municipales en materia de desarrollo urbano y gestión del espacio público, con lo establecido como nuevas tareas a cargo de las administraciones públicas locales en la nueva Ley de Asentamientos Humanos. Facilitar constitucionalmente que los municipios de carácter urbano asuman los postulados de la nueva agenda urbana en el marco de sus competencias.
- Fortalecer el papel de los gobiernos municipales como garantes del derecho del acceso a la información, a partir del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y de la nueva Ley de Transparencia.
- Clarificación de las responsabilidades de los síndicos municipales relativas al nuevo sistema de justicia penal, para garantizar el debido proceso en la primera instancia de contacto de la autoridad con cada caso.

Para los integrantes del Grupo Parlamentario del PRI en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la reforma municipal busca poner al municipio como actor principal en el diseño e instrumentación de las políticas públicas para el desarrollo social y humano en el país, como también para consolidar sus procesos administrativos y de gobierno, lo cual se inserta en la dinámica global de competitividad, disciplina financiera, buenas prácticas y transparencia en la gestión.

Por lo anterior es preciso actualizar el perfil de los gobiernos municipales, tanto en la Constitución como la legislación secundaria, para dotarles de todo el potencial institucional que requieren y permitirles ser auténticos promotores del desarrollo local, regional y nacional.

Por lo expuesto sometemos a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se **reforman** y **adicionan** los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XVIII. ...

XXIX. Para establecer contribuciones

1o. a 4o. ...

5o. Especiales sobre

a) Energía eléctrica, **sin perjuicio del cobro del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público que cobren los ayuntamientos;**

b) a g) ...

Título Quinto

De los Estados de la Federación, de los Municipios y de la Ciudad de México

Artículo 115. ...

El municipio libre es producto del ejercicio de la soberanía popular, parte integrante del estado mexicano y del sistema federal. Su naturaleza jurídica, forma de gobierno y régimen administrativo se desarrollarán conforme a las siguientes bases:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; en cuya elección deberá considerarse un propietario con su respectivo suplente. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado, **sin menoscabo de la creación de instancias de coordinación intermunicipal o metropolitana, surgidas del acuerdo de los ayuntamientos que las integran.**

Las Constituciones de los estados deberán establecer la **forma de elección en fórmula de presidente y síndico de mayoría y, en su caso, síndico de primera minoría; así como determinar las modalidades de elección de regidores, considerando la representación proporcional y paridad de género en los ayuntamientos, siempre garantizando la representatividad y la rendición de cuentas.** Así mismo, **establecerán la forma de elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.** La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos 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 **presentar los alegatos** que a su juicio convengan.

...

...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los **bandos de policía y gobierno**, los reglamentos, **códigos reglamentarios, planes de desarrollo**, circulares, y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, **garanticen la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, así como, en su caso, la profesionalización de los servidores públicos.**

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

a) a d) ...

e) **Las bases y criterios para que los municipios instrumenten mecanismos transparentes de ingreso, promoción, permanencia, remoción y salida de sus servidores públicos, que garanticen capacidad, competencia y pertinencia de los perfiles de servicio público, la regularidad y cobertura de los servicios, así como el cumplimiento de los planes de desarrollo, con base en la capacitación y profesionalización, el desarrollo de competencias y la evaluación de su desempeño, cuidando en todo momento que los legítimos derechos de los servidores públicos no atenten contra el interés público superior de los municipios;**

f) **Las bases para la planeación integral del desarrollo, así como los criterios para que los gobiernos municipales, de acuerdo a su perfil y mediante la decisión de sus ayuntamientos, incorporen, en su caso, figuras como el administrador de la ciudad y los institutos municipales de planeación; y**

g) **Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos, reglamentos, y demás disposiciones administrativas correspondientes. Y en todos los casos, los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.**

...

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, disposición de sus aguas residuales y **almacenamiento de aguas pluviales;**
- b) Alumbrado público, **uso de fuentes alternas de energía limpia y programas de eficiencia energética;**
- c) Limpia, recolección, traslado, **selección,** tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados, centrales de abasto, **plazas de exposición y distribución de productos;**
- e) Panteones y **crematorios;**
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento, **espacios deportivos, centros de recreación múltiple, casas de cultura y bibliotecas;**
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal, **movilidad y tránsito, protección civil y bomberos; y**
- i) ...

...

Los municipios **podrán** coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos, **la planeación del desarrollo,** el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan **o la constitución de organismos intermunicipales especializados.** En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio **o municipios asociados.**

...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda **con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que esté destinada**, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) ...

...

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados y **que deberán ser fiscalizadas de acuerdo a las leyes federales y estatales respectivas.**

c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. **Para la hacienda municipal** sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación o de los estados, **destinados a objetivos sociales. No podrán exentarse los bienes que sean utilizados por entidades paraestatales, organismos descentralizados respecto de la propiedad inmobiliaria, asociaciones sin fines de lucro y las vías generales de comunicación** o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

...

Los municipios podrán cobrar los derechos generados por la prestación de todos los servicios públicos que les corresponden. La federación y los estados revisarán sus leyes y convenios fiscales para devolver a los municipios dicha facultad y poder financiar con ello la prestación de los servicios correspondientes.

...

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, **estableciendo para ello un sistema profesionalizado, orientado a resultados, con perspectiva de género, participativo y transparente.**

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para

a) ...

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, **elaboración de programas de desarrollo sustentable y preservación del medio ambiente ;**

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regionales o **metropolitanos**, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regionales o **metropolitanos** deberán asegurar la participación **directa y coordinada de los municipios;**

d) a g) ...

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de **movilidad y de transporte público** de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

i) ...

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. **La federación y los estados establecerán en las leyes relativas a tales materias los mecanismos para la participación corresponsable de los gobiernos municipales.** Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción, **ni de las obligaciones fiscales que estos generen para las haciendas municipales, de acuerdo con la fracción IV de este artículo.**

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán, regularán y **gestionarán** de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. y VIII. ...

...

Transitorios

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

Segundo. A partir de la reforma del artículo 73 constitucional, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a, y en un plazo no mayor de seis meses, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas deberá asesorar a los gobiernos municipales en el diseño de esquemas adecuados para el cobro del derecho de alumbrado público, deslindándolo de otros cobros realizados por el municipio.

Tercero. Cada uno de los gobiernos estatales deberá revisar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un plazo no mayor de seis meses a partir de la publicación de esta reforma, su respectivo convenio de coordinación fiscal, a fin de derogar la cláusula que impide a los municipios de su territorio el cobro por el derecho de uso de la vía pública.

Notas

1 Ni la Constitución de 1824 ni la de 1857 mencionaron los municipios, quedando estas estructuras, ya existentes en el país desde 1519, en lo concerniente al régimen interno de los estados de la Unión. Hay que considerar que ambas Constituciones establecían el federalismo como estructura territorial del régimen político mexicano.

2 Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

3 La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste [...].

4 Inegi, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2015.

5 Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de Jalisco: Juntas intermunicipales

<http://semadet.jalisco.gob.mx/gobernanza-ambiental/juntas-intermunicipales>

6 Inegi, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2015.

7 Con información del Inegi, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Los datos corresponden a 2014.

8 Con información de la OCDE, Revenue Statistics. Los datos corresponden a 2012.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de octubre de 2017.

Diputados: César Camacho, María Bárbara Botello Santibáñez, Jericó Abramo Masso, María del Rocío Rebollo Mendoza, Óscar García Barrón, Araceli Guerrero Esquivel, Timoteo Villa Ramírez, David Mercado Ruiz, Maricela Serrano Hernández, Carlos Iriarte Mercado, Fernando Rosales Reyes, Óscar Valencia García, Pablo Bedolla López, Pedro Alberto Salazar Muciño, Juan Antonio Ixtláhuac Orihuela, Alberto Silva Ramos, Juana Aurora Cavazos Cavazos, Miguel Ángel Sulub Caamal, Pablo Elizondo García (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HERNÁN DE JESÚS ORANTES LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Hernán de Jesús Orantes López, diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del 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; y 6, numeral 1, fracción 1; 77 y 78 del reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción III del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

Es una realidad que la sociedad de nuestro país ha evolucionado con respecto a la vida política y sus actores. Ante ello, es nuestro deber como representantes de los mexicanos atender sus demandas e inquietudes que cada vez son más, y también son necesarias para mejorar el desempeño de sus representantes ante el Congreso de la Unión y los servidores públicos de la Federación.

Una demanda cada día más exigida por la sociedad es tener representantes sociales que provengan de la misma realidad de sus electores, que vivan o hayan vivido de manera permanente el día a día de un ciudadano común, que no sean personas que, de repente y en tiempos electorales, lleguen a unirse como líderes, que simulen que siempre han estado atentos y sensibles a las demandas de la sociedad cuando en la realidad sólo se hacen presentes el tiempo previo justo que actualmente obliga nuestra Constitución, únicamente, para poder ser elegibles.

Porque no basta nacer en un lugar para tener pertenencia; se necesita hacer vida ahí para realmente ser parte de esa sociedad, y sentirla para representarla dignamente.

Es por lo anterior que no es lógico, ni justo, que un candidato a un puesto de elección popular o plurinominal, en caso de ganar, vaya a desempeñar un cargo como representante de un territorio, de una sociedad de la que no ha formado parte durante ni siquiera la mitad del tiempo que durará en su representación; por lo tanto, quien aspire a acceder a un puesto que represente a la sociedad, debería tener cuando menos una residencia en el territorio que pretende representar de dos años ininterrumpidos previos a las elecciones.

No debe haber tiempo, ni lugar, para los oportunistas; la sociedad merece tener un representante que conozca, que sepa quién es, donde vive, donde estudió y fundamentalmente saber que ese representante es parte de ellos, de su sociedad, de su pasado, presente y futuro.

Es necesario que para contender por una diputación de mayoría relativa, que según la doctrina son los representantes de la ciudadanía en el Congreso de la Unión, tengan residiendo en el lugar por donde serán electos, el tiempo suficiente para conocer y lograr identidad con sus representados, así como sentir apego por el territorio del distrito que pretenden representar.

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 55. Para ser diputado se requiere:</p> <p>I. a II...</p> <p>III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.</p> <p>Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.</p> <p>La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.</p> <p>IV. a VII...</p>	<p>Artículo 55. Para ser diputado se requiere:</p> <p>I. a II...</p> <p>III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva, cuando menos dos años anteriores a la fecha de ella.</p> <p>Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.</p> <p>La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.</p> <p>IV. a VII...</p>

Por lo antes expuesto, se presenta ante esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción III del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ésta con residencia efectiva, en ambos casos, de cuando menos dos años anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno de Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de Ciudad de México, 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;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a los 10 días del mes de octubre de 2017.

Diputado Hernán de Jesús Orantes López (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA CONCEPCIÓN VALDÉS RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

En la última década, los feminicidios en nuestro país se han incrementado alarmantemente. De la nada, un día comenzamos a mirar en los medios masivos de difusión a más y más mujeres desaparecidas primero, y luego encontrados sus cuerpos ya sin vida. Mujeres que han sido violentadas brutalmente.

Nuestro país ocupa uno de los 10 primeros países a nivel mundial en feminicidios por armas de fuego. Es una de las 25 naciones que concentran la mitad de todos los crímenes cometidos en contra de mujeres y niñas a escala mundial.

Y lamentablemente y hasta el momento las políticas públicas encaminadas a la erradicación de este delito no han ayudado en mucho. Al contrario, pareciera que de feminicidios no se puede hablar públicamente porque no es políticamente correcto. Habría que preguntarnos ¿cuál sería la cifra límite para abordar de lleno el tema y dejar de lado las cuestiones políticas para encaminarnos de una buena vez a otorgar seguridad a nuestras mujeres?

Quizá para la gran mayoría, el tema en cuestión no amerita una reforma constitucional. Sin embargo, conmino a los legisladores a que se unan al llamado de justicia y aplicación de justicia certera a la que estamos obligados. No se trata meramente de cifras. Se trata de vidas humanas. De las vidas de miles de mujeres que por violencia de género están siendo asesinadas, no por cualquier persona, sino por familiares, parejas sentimentales, amigos y conocidos. Mujeres que han sido cazadas como presas. En las que el delito no ha sido accidental, sino planeado fríamente y llevado al hecho.

La violencia que se ejerce día con día en contra de las mujeres y niñas, en todos los ámbitos, constituye una violación a sus derechos humanos. Y que tiene impacto en todos los ámbitos de su vida: social, salud, libertad, educación, desarrollo y su propia vida. Que finalmente se ve vulnerada cuando el delito es cometido.

Argumentos

En el *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género*,¹ el término de feminicidio se entiende como “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión”.

Se estima que entre 2007 y 2012, un promedio anual de 60 mil mujeres en el mundo fueron víctimas de homicidios, representa el 16 por ciento de los homicidios intencionales.²

Los hechos de violencia contra las mujeres constituyen una violación de los derechos humanos y dan origen a obligaciones específicas de los Estados de acuerdo con el derecho internacional. Los Estados de América Latina y el Caribe han contraído compromisos con la comunidad internacional, estipulados en diversos instrumentos de derechos humanos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los tratados específicos sobre las mujeres. Son en particular relevancia la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, su Protocolo Facultativo y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Los tratados se complementan con una importante y creciente jurisprudencia sobre la violencia de género, tanto desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Todos los anteriores instrumentos y otros más se han convertido en un cúmulo de recomendaciones a los gobiernos, a los organismos del Estado y a la sociedad civil para garantizar los derechos humanos de las mujeres que son víctimas de distintas formas de violencia.

Las Naciones Unidas definen la violencia contra las mujeres como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privatización arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.³

Paso a paso, quizá lento pero constante, a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993 y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, la violencia en contra de las mujeres ha ido marcando la agenda internacional de los derechos humanos. Desde antes y hasta ese momento se comenzó con un movimiento de mujeres que han no sólo levantado la voz, sino se han hecho escuchar por todo el mundo, han dado difusión masiva lo que estaba sucediendo y de lo que nadie hablaba abiertamente.

El reconocimiento de la violencia en contra de las mujeres como un tema internacional. En los instrumentos internacionales y regionales que sirven de marco para las legislaciones nacionales se distinguen distintas formas de violencia contra las mujeres. En el *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer: Informe del Secretario General* (2006),⁴ se identifica una amplia variedad de modalidades bajo las cuales se presenta la violencia, y se diferencian los ámbitos en los que ocurre.

Diana Russell y Jane Caputi dieron a conocer el término en el artículo *Speaking the Unspeakable*, publicado originalmente en la revista *Ms*, 1990. Es el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de

las mujeres. En 1992, Diana Russell y Jill Radford lo definieron como “el asesinato misógino de mujeres cometido por hombres”.

El feminicidio comprendido como la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión, ha despertado la alarma en diversos espacios de la comunidad internacional. A partir del fenómeno que se hizo conocido en países de Centroamérica y México, un concepto originalmente de las ciencias sociales fue permeando en la opinión pública hasta llegar a los ordenamientos jurídicos.

Los países que han generado leyes o articulados penales específicos en la región no tienen un tipo único de feminicidio. Hasta el año 2011, siete países habían tipificado el feminicidio: Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua y el Perú; y tres habían construido una agravación para el homicidio: Argentina, Colombia y Venezuela. Para el 2014, cuatro países más han legislado: Bolivia, Ecuador, Honduras y Panamá.

De acuerdo al documento *Carga Global de la Violencia Armada 2015. Cada Cuerpo Cuenta*,⁵ América Latina es la región del mundo en donde las mujeres corren el mayor riesgo de ser asesinadas. El Salvador tiene la tasa más alta de feminicidios a escala global, con 17 crímenes en promedio por cada cien mil mujeres, seguido de Honduras, con un índice de 14 feminicidios. En tercer sitio está Sudáfrica y en el cuarto lugar Guatemala, con una tasa de poco más de diez feminicidios. Belice, Venezuela, Colombia, Brasil, República Dominicana y Panamá son los otros países de la región, junto con México, que se encuentran entre los 25 con más feminicidios.

El maltrato hacia la mujer en nuestro país es casi cultural. La mujer ha sido sometida durante décadas: en los hogares, en la sociedad, en el ámbito laboral, emocional y económicamente. Y también muchas mujeres han logrado impulsar e impulsarse ellas mismas y contagiarlo a otras mujeres. Estas mujeres son quienes desde sus puestos logran cambios en cuanto a la violencia y la cultura que existe.

Con la reforma al Código Penal Federal⁶ en el año 2012, se tipifica el feminicidio como delito autónomo.

Artículo 325. Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral, escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;

V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionados con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidios se le impondrá de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días de multa.

Además de sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En enero de 1993 fue encontrado el cadáver de Alma Chavira Farel en Ciudad Juárez, Chihuahua. Tenía 16 años. Presentaba golpes en su cuerpo; señales de violación. Fue estrangulada. Hasta el día de hoy nadie sabe quién o quiénes fueron los autores del crimen. Se trata del primer caso del conjunto a más de 20 años de distancia que conocemos como “Las Muertas de Juárez” y que abrió a nivel internacional el debate sobre la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, no fue hasta el año 2007 en que en respuesta a la exigencia nacional e internacional se promulga la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Esta Ley define por primera vez en México, en el ámbito normativo, la violencia feminicida y contempla como parte del proceso de atención a las mujeres víctimas de violencia, la creación de una Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres,⁷ en un inicio a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública y actualmente de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, de la página oficial,⁸ no es posible acceder al *link* de acceso a información pública.

Además de la incorporación del delito en el Código Penal Federal, en el ámbito estatal, 30 entidades federativas han incorporado en sus códigos penales el delito de feminicidio. Encontrándose pendiente de tipificar en los estados de Chihuahua y Nayarit.

Y es importante señalar que 16 entidades federativas cuentan con tipos penales homologados a la tipificación del delito federal de feminicidio como son: Chiapas, Colima, Ciudad de México, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En algunas de las entidades federativas es necesaria la homologación con el Código Penal Federal, ya que presenta inconsistencias que pueden llegar a impedir la correcta investigación y sanción del delito de feminicidio, como en los casos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Durango, estado de México, Guanajuato, Guerrero, San Luis Potosí y Tamaulipas.⁹

Ahora bien, cuando un hecho delictivo deriva en una denuncia penal, es porque en este caso en particular, la mujer que ha sido violentada tomó la seguridad necesaria de presentar la denuncia. No es nada nuevo el trato que reciben cuando se acercan al Ministerio Público. Ni nada nuevo es tampoco el trato que reciben de la sociedad en general: pareciera que una mujer violentada merece la violencia de la que es presa. Por lo que es imperante que los funcionarios públicos que laboran en las instituciones responsables de atender, prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, en perspectiva de género y violencia contra las mujeres, deben aplicar la NOM 046¹⁰ y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de cada entidad.

En la procuración de justicia falta la capacidad técnica y de conocimientos sobre legislación, género y violencia por parte de los servidores públicos, así como la revictimización hacia las mujeres a través de acciones de muchos funcionarios que culpabilizan a las mujeres que van a denunciar a sus agresores.

Una práctica común de las autoridades ministeriales para resolver los casos de violencia contra las mujeres cuando los agresores son pareja de la víctima, es recurrir a la conciliación como medida para inhibir la presentación de la denuncia o, que una vez presentada, al amparo del nuevo sistema de justicia penal, se alienta y presiona a las mujeres a conciliar con sus agresores. Otra práctica común de las autoridades ministeriales consiste en no brindar información a las y los familiares de las víctimas sobre el avance de las investigaciones, o bien, que los expedientes se trasladen constantemente de una agencia del Ministerio Público a otra o de una fiscalía a otra.

Todas estas prácticas deben modificarse. Capacitar a los cuerpos ministeriales y darles a conocer las últimas actualizaciones legislativas tanto para la procuración de justicia como en tema de derechos humanos.

Cuando se habla de crímenes asociados al odio de género no estamos hablando de un simple homicidio. El feminicidio se refiere al asesinato de mujeres por parte de hombres que las matan por el hecho de ser mujeres. Los feminicidios son asesinatos motivados por la misoginia, porque implican el desprecio y el odio hacia las mujeres. Expresan situaciones contra las mujeres y niñas.

Pero no estoy abordando, lamentablemente, un tema que sea desconocido para los legisladores o para la ciudadanía en general. Al contrario. Es bien sabido que las cifras de

feminicidios en el país no han disminuido y que pareciera que desde hace tiempo comenzara a haber una epidemia que va contagiando.

Lo preocupante es que los feminicidios en México siguen presentándose en su forma más cruel, brutal y dolorosa. La mayoría de ellos los llevan a cabo los familiares o quienes tienen una relación. Los ocho estados en los que más cifras hay son Chihuahua, Distrito Federal, Baja California, Jalisco, Michoacán, Veracruz y el estado de México, que ha ocupado el primer lugar desde 1988 a 1997 de manera continua.

En el estado de México se tiene el 20 por ciento de los feminicidios que se cometen en el país; de los que se concentran en tres de sus municipios: Ecatepec (12.4 por ciento), Nezahualcóyotl (7.6 por ciento) y Toluca (5.2 por ciento). De acuerdo con la información proporcionada por la PGJEM al OCNF, de 2011 a 2013 se registraron 840 asesinatos de mujeres en la entidad, de los cuales solo 145 fueron investigados como feminicidios, y entre 2011 y 2012 la procuraduría local informó que desaparecieron mil 258 mujeres, de las cuales más de 53 por ciento tenía de 10 a 17 años de edad.

Según el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, de 2005 a 2013, unas mil 767 mujeres han sido asesinadas en el estado de México y otras mil 500 desaparecieron, muchas de ellas adolescentes de 15 a 17 años.

La ONU informó que de 2006 a 2012 los feminicidios en México aumentaron un 40 por ciento y que 95 por ciento de ellos quedaron en la impunidad. Y no sólo eso: en varias entidades el asesinato de mujeres es de 15 veces más alto que el promedio mundial.

En seis años más de mil 900 mujeres y niñas fueron asesinadas de manera violenta, casi la mitad de ellas con armas de fuego. Lo anterior, ubica a nuestro país entre los 25 países con la mayor tasa de feminicidios del mundo.¹¹

De acuerdo al documento, en promedio 60 mil mujeres pierden la vida en circunstancias violentas. Y de acuerdo a este mismo la opacidad es uno de los problemas. En el periodo del 2007 a 2012 se cometieron mil 909 feminicidios en el país (ya comprobados y verificados). Nuestro país fue, de 2011 al 2014, el quinto con el mayor crecimiento en su tasa de feminicidios.

El 20 de abril de este año fue publicado por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, el estudio *La Violencia Feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*.¹²

En el que señala que:

* En 2014 ocurrieron 2 mil 289 casos de feminicidios en México.

* Entre 1985 y 2014 son 47 mil 178 defunciones de mujeres presuntamente por homicidio.

* Sostiene que a nivel nacional existe un decremento en las tasas de homicidios contra mujeres y/o entidades federativas incrementaron sus cifras: Tlaxcala, Tamaulipas, Hidalgo Sinaloa, Oaxaca, Nayarit, San Luis Potosí y Sonora.

* En 2014, a nivel nacional, el estado de México ocupa el primer lugar con 359 muertes de mujeres presuntamente por homicidio; Guerrero, el segundo, con 176; Chihuahua, el tercero, con 167; Ciudad de México, el cuarto, con 141; Oaxaca, el quinto, con 133; Tamaulipas, el sexto, con 127, y Jalisco, el séptimo, con 106 muertes de mujeres presuntamente por homicidio.

* En 10 municipios se aglomeran los mayores índices de homicidios por cuestiones de género: Ecatepec de Morelos, Ciudad Juárez, Acapulco de Juárez, Culiacán, Tijuana, Chihuahua, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Guadalajara y León.

Cabe hacer hincapié en que se carece de estadísticas oficiales reales, debido a que muchas de las denuncias presentadas por los familiares ni siquiera son perseguidas de origen por feminicidio, ya sea porque la víctima está desaparecida o porque sólo se persigue el delito de homicidio. De lo anterior es que no se pueda tener con certeza una cifra oficial.

Lo preocupante es que nuestra sociedad está acostumbrándose a vivir el día a día con los feminicidios. Niñas desaparecidas y luego encontradas muertas comienzan a tomar las primeras planas de periódicos internacionales.¹³ Pero, aún más allá de lo que nos deba preocupar la opinión pública internacional, es nuestro deber implementar acciones que verdaderamente auxilien, no sólo a la justicia o a los servidores públicos a castigar este tipo de actos ilícitos, sino también dar a conocer a la sociedad en general que nuestro país de ninguna manera seguirá permitiendo que sigan sucediendo este tipo de acciones en contra de las mujeres.

La Secretaría de Gobernación se comprometió a dictar las acciones urgentes para los estados y municipios identificados como los de mayor índice de violencia feminicida. Pero no bastan hasta ahora las acciones ni los estudios que pueda acompañar, si no se enfoca verdaderamente a aplicar políticas públicas y capacitación, más allá del mero discurso.

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada federal María Concepción Valdés Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del inciso a), numeral XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Proyecto de decreto

Único. Se reforma el primer párrafo del inciso a), numeral XXI, artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

XXI. Para expedir:

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

...

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>

2 <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

3 Naciones Unidas, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, resolución 48/104 de la Asamblea General, 20 de diciembre de 1993.

4 <http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/1/27401/InformeSecreGeneral.pdf>

5 <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV3/GBAV-2015-ExecSum-SP.pdf>

6 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_070416.pdf

7 <https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/>

8 <https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/>

9 Estudio realizado por el CEDIP.

10 http://www.inm.gob.mx/static/Autorizacion_Protocolos/SSA/Violencia_familiar_sexual_y_contra_las_mujeres_criterios_par.pdf

11 <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2015.html>

12 <https://www.gob.mx/conavim/documentos/la-violencia-femicida-en-mexico-aproximaciones-y-tendencias-1985-2014> -

13 <http://www.proceso.com.mx/?p=401355>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de octubre de 2017

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 42 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PAN, MORENA, PRI, PRD, MOVIMIENTO CIUDADANO Y PES, ASÍ COMO POR DIPUTADO INDEPENDIENTE

Los que suscriben, Vidal Llerenas Morales, Minerva Hernández Ramos, Claudia Edith Anaya Mota, Cecilia Guadalupe Soto González, Francisco Xavier Nava Palacios, Rafael Hernández Soriano, Juan Romero Tenorio, Candelaria Ochoa Avalos, Germán Ernesto Ralis Cumplido, Manuel Jesús Clouthier Carrillo y Justo Federico Escobedo Miramontes, diputados federales de la LXIII Legislatura al honorable Congreso de la Unión e integrantes de los grupos pde Morena, de Acción Nacional; del Revolucionario Institucional; de la Revolución Democrática; de Movimiento Ciudadano; Independiente y de Encuentro Social, 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, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 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 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y adiciona un párrafo tercero, fracciones I a VIII, del artículo 42 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, al tenor del siguiente:

Exposición de motivos

La corrupción representa un fenómeno de particular relevancia para la vida política, democrática e institucional de nuestro país. Su existencia y constante práctica es una realidad innegable que genera afectaciones de grandes consideraciones para el desarrollo económico, jurídico y democrático de nuestra sociedad y que, a su vez, erosionan de manera constante la credibilidad de la ciudadanía en las instituciones que deben representarla y administrar los recursos económicos para su constante mejoramiento.

De manera particular, durante los últimos meses, hemos sido testigos de innumerables actos de corrupción que han marcado un escenario de riesgo no sólo en lo que corresponde al manejo de recursos públicos y a los mecanismos de abuso de poder sino también en torno a la necesidad de adoptar alternativas y posibilidades viables y efectivas que permitan hacer frente a esta problemática que demanda una atención urgente y prioritaria. Esta necesidad de generar mecanismos de transparencia y distribución adecuada de recursos económicos se alinea con el cumplimiento no sólo de las obligaciones constitucionales que orientan a nuestro sistema jurídico, sino también de todas aquellas suscritas por México a través de la firma de tratados internacionales como la Convención Interamericana contra la Corrupción¹ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.²

Asimismo, la necesidad de combatir las condiciones estructurales de corrupción se relacionan en gran medida con el goce y aseguramiento de los derechos humanos de las personas. De hecho, tal como lo ha señalado la Organización de las Naciones Unidas, “la

corrupción se ha transformado en un importante motivo de preocupación internacional, que ha asumido distintas formas, que van desde los casos ordinarios de soborno o abuso de poder de poca gravedad hasta la acumulación de riquezas personales espectaculares a través del desfalco o de otros medios fraudulentos”. A juicio de dicha organización internacional, “estos mecanismos perjudican gravemente el disfrute de los derechos humanos, ya sean económicos, sociales y culturales o civiles y políticos”.³

Todo este contexto ha derivado en que actualmente nuestro país viva un profundo proceso de transición y rearticulación de su entramado constitucional que intenta armonizarse con las obligaciones emanadas a nivel internacional asociadas al cumplimiento de diversos objetivos, entre los que se encuentran la disminución de los niveles y el combate a la corrupción; el aseguramiento efectivo de los derechos humanos y la implementación de mecanismos de justicia penal y administrativa para el beneficio de la sociedad en general, entre otros. Entre tales cambios se encuentra la adopción de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; de una Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; de la implementación de un nuevo Sistema de Justicia Penal y de la reestructuración de un renovado Sistema de Justicia Administrativa, entre otros.

De manera particular, la adopción y efectiva implementación de un Sistema Nacional Anticorrupción no es sólo un aspecto esencial para el fortalecimiento de nuestra democracia, sino que también representa el cumplimiento de un conjunto de mandatos constitucionales que promueven la efectiva implementación y articulación de los derechos humanos, el ensanchamiento de las condiciones democráticas del Estado y, por supuesto, el mejoramiento y constante fortalecimiento de la perspectiva ética que la sociedad pueda tener de actores involucrados con el crecimiento y desarrollo económico de nuestro país.

La adopción de un Sistema Nacional Anticorrupción en el escenario mexicano es un aspecto que, sin duda, debe celebrarse, pues su operación abona a la articulación y efectiva implementación de los mecanismos de transparencia y exigencia de las obligaciones estatales, a la vez que promueven la generación de condiciones para la transformación social y cultural que ha caracterizado a nuestro país a lo largo de su historia. Pese a ello, el combate contra la corrupción y la generación de cambios estructurales para el mejoramiento, no sólo de la administración de los recursos públicos, sino también de nuestra organización como sociedad pasa por la participación y coordinación de distintos actores sociales, públicos y privados, comprometidos con el fortalecimiento de las instituciones; el cumplimiento de la normatividad aplicable, y la transformación de paradigmas asociados a la manera de entender las relaciones comerciales y empresariales.

En esta medida, la operación de un Sistema Nacional Anticorrupción no debe verse únicamente como un camino que privilegie la consideración de conocimientos técnicos en la materia, los cuales sin duda resultan no sólo idóneos sino exigibles, o bien, como una obligación que incumbe únicamente a las autoridades del orden federal. Por el contrario, dicho sistema debe articularse desde una perspectiva integral y holística que responda a las necesidades particulares de nuestro contexto social y jurídico y que refleje el cumplimiento de los mandatos constitucionales que han derivado de importantes reformas constitucionales que han tenido lugar durante los últimos años; así como del constante

acercamiento de las instituciones y actores sociales y gubernamentales que, a través de sus acciones y estrategias, promueven el desarrollo económico de nuestro país.

El involucramiento y fomento de la participación de autoridades locales constituye un aspecto esencial para la adecuada implementación del sistema nacional anticorrupción, así como para el combate de esta práctica que, evidentemente, ha cobrado dimensiones inexorables en los últimos años. Casos como los de Veracruz, Coahuila o Nuevo León marcan la pauta para comprender que el combate a la corrupción representa una tarea que debe realizarse de manera articulada, sobre parámetros claros y coordinados que permitan a las autoridades tanto federales como locales hacer frente a este fenómeno.

Es cierto que en el marco de las reformas anteriormente señaladas, la Auditoría Superior de la Federación recibió mayores atribuciones que le aseguran la posibilidad de realizar auditorías a instituciones de entidades federativas en aquellos casos en los que se vean involucrados recursos federales. Esto representa que en el plano federal, los esfuerzos han sido considerables y los logros comenzarán a verse durante los próximos años. Sin embargo, en el escenario de las entidades federativas la apuesta es aún mayor y se requiere de medidas reforzadas para que dicho Sistema logre permear de manera efectiva en la realidad local de los estados que integran a la federación.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción prevé, precisamente, la posibilidad de articular un gran sistema coordinado entre autoridades federales y locales con el objetivo de emprender un combate frontal a la corrupción y, con ello, disminuir su práctica y sancionar a quienes la cometan. Sin embargo, dicha ley no señala de manera clara la manera en que las auditorías locales deben de funcionar de cara a la implementación y diseño de dicho sistema, como sí lo sucede en el caso de la Auditoría Superior de la Federación.

Podría pensarse que, en un primer momento, la determinación en torno al funcionamiento e integración de órganos de auditoría estatal es una facultad que escapa de las facultades del Congreso de la Unión. Sin embargo, lo cierto es que precisamente la idea de una Ley General es la de generar mecanismos de articulación, coordinación y coadyuvancia entre autoridades locales y federales. Tan es así que la propia Constitución señala en la fracción XXIV del artículo 73 la facultad a cargo del Congreso de la Unión de para expedir la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución.

Esto es, si bien el funcionamiento particular de las auditorías locales debe realizarse sobre la base de criterios de autonomía, lo cierto es que la teleología de una Ley General es la de coordinar y sentar criterios básicos y homogéneos para el adecuado funcionamiento de aspectos esenciales para el escenario jurídico y social de nuestro país; en este caso el de la operación del Sistema Nacional Anticorrupción. De lo contrario, de nada serviría contar con un sistema anticorrupción entre los distintos órdenes de gobierno que funcione de manera descoordinada y sin parámetros claros entre ellos. De ser así, el combate contra la corrupción se sustentaría en criterios arbitrarios y discrecionales que podrían colocar en riesgo el objetivo perseguido por nuestra constitución.

Una situación similar surge en el marco de la actual redacción de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual consagra de manera muy limitada las condiciones de funcionamiento y coordinación de las auditorías locales. En el Título Tercero de dicha ley se establece la obligación de conformar un Sistema Nacional de Fiscalización en el que participen tanto la Auditoría Superior de la Federación, como la Secretaría de la Función Pública y las entidades de fiscalización superiores locales y las instancias o secretarías homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Pese a ello, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción es omisa en señalar la manera en que tales entidades superiores de fiscalización en las entidades federativas deben de articularse y operar de cara al Sistema Nacional de Fiscalización. Con ello, lo que queda claro es que surge una clase de inversión respecto del eje articulador, pues parece que es el Sistema Nacional de Fiscalización el que debe ajustarse a la naturaleza y estructura de las entidades de fiscalización locales y no al revés. Por el contrario, desde una perspectiva de coordinación y estructuración nacional, deben de ser dichas entidades las que se ajusten a los parámetros dictados por las disposiciones que conforman el Sistema Nacional de Fiscalización.

Con ello no se pretende restar autonomía de gestión de presupuestal a tales organismos, sino únicamente trazar una línea para un funcionamiento mucho más coordinado y uniforme que reduzca los riesgos de que las auditorías locales puedan verse sometidas a riesgos de coerción, coacción o falta de independencia en el marco de las condiciones políticas y económicas que caractericen a los escenarios de las entidades federativas.

En este sentido, este tipo de determinaciones no es ajeno ni inusual para nuestro sistema jurídico. Por el contrario, un aspecto similar puede encontrarse en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública cuyo Título Segundo, Capítulo Segundo, establece una serie de rangos básicos que configuran un esquema coordinado de integración y funcionamiento de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto

Artículo Primero. Se reforma el párrafo séptimo; Se adicionan los incisos a) a c) al párrafo séptimo; un párrafo octavo, recorriéndose los actuales a noveno y décimo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 116.

...

I.. ...

II. ...

....

...

...

...

...

Para ser electo titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas se necesita:

a) Ser electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años.

b) Contar con experiencia de cinco años en materia de control y fiscalización del gasto público, auditoría financiera y de responsabilidades.

c) No haber ocupado el cargo de Secretario de Estado, Fiscal o Procurador General de alguna entidad federativa, senador, diputado federal o local, titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, titular o comisionado de algún órgano estatal autónomo, ni titular o tesorero de algún partido político durante el año previo al día de su nombramiento.

Las propuestas de las y los candidatos deberán ser evaluadas por un Comité de Participación Ciudadana Local que deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución en materia de control y fiscalización del gasto público, auditoría financiera y de responsabilidades y serán designados en los términos que dispongan sus leyes.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.

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

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo tercero, fracciones I a VIII del artículo 42 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción para quedar como sigue:

Artículo 42. ...

...

Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización en el ámbito de sus respectivas facultades y atribuciones:

I. Revisarán conforme al programa anual de auditorías aprobado, las auditorías e investigaciones que resulten pertinentes. Para tal efecto, podrán solicitar información y documentación durante el desarrollo de las mismas;

II. Establecerán los lineamientos técnicos y criterios para la realización de auditorías y su seguimiento, procedimientos, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización superior;

III. Verificarán que las entidades fiscalizadas que hubieren captado, recaudado, custodiado, manejado, administrado, aplicado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados. En el caso de los egresos, se realizarán con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

IV. Verificarán obras, bienes adquiridos y servicios contratados por las entidades fiscalizadas para comprobar que los recursos de las inversiones y los gastos autorizados a las entidades fiscalizadas se ejercieron en los términos de las disposiciones aplicables;

V. Solicitarán a cualquier entidad o persona física o moral, pública o privada, o aquellas que hayan sido subcontratados por terceros, la información detallada del ejercicio de recursos públicos, en el caso que hubieran contratado con las entidades fiscalizadas obra pública, bienes o servicios para efecto de realizar las compulsas correspondientes.

VI. Solicitarán el acceso a toda la información y documentación, que a juicio de dichos organismos resulte necesaria para llevar a cabo la auditoría correspondiente, sin importar el carácter de confidencial o reservado de la misma;

VII. Darán seguimiento ante las autoridades competentes en relación a las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, de las entidades federativas, de los municipios y de las alcaldías de la Ciudad de México; y los particulares, a las que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso podrán presentar denuncias y querellas penales;

VIII. Las demás que determinen el Comité Rector y los órganos legislativos federales y estatales, en el marco de sus respectivas competencias.

Transitorio

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

Notas

1 OEA, Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en la Conferencia Especializada sobre el Proyecto de Convención Interamericana contra la Corrupción, celebrada en Caracas, Venezuela, 29 de marzo de 1996. Instrumento ratificado por México el 27 de mayo de 1997.

2 ONU, Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General en su resolución AG/RES/58/4 el 31 de octubre de 2003.

3 Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. La corrupción y sus repercusiones en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales. Documento de trabajo presentado por la Sra. Christy Mbonu de conformidad con la decisión 2002/106 de la Subcomisión. 14 de mayo de 2003. E/CN.4/ Sub.2/2003/18.

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de octubre de 2017.

Diputados Vidal Llerenas Morales (rúbrica), Minerva Hernández Ramos (rúbrica), Claudia Edith Anaya Mota (rúbrica), Cecilia Guadalupe Soto González, Manuel Jesús Clouthier Carrillo (rúbrica), Juan Romero Tenorio (rúbrica), Candelaria Ochoa Avalos (rúbrica), Justo Federico Escobedo Miramontes, Francisco Xavier Nava Palacios (rúbrica), Rafael Hernández Soriano (rúbrica) y Germán Ernesto Ralis Cumplido.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 86 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA MINERVA HERNÁNDEZ RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Minerva Hernández Ramos, diputada federal de la LXIII Legislatura al honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 79, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al tenor del siguiente:

I. Planteamiento del problema

El 28 de noviembre de 1995 el Ejecutivo federal envió a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la iniciativa de decreto por el que se reformaban los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa contemplaba un **nuevo esquema de fiscalización pública** para transformar a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda de 1824 y vigente hasta el año 2000 y dar paso a la Auditoría Superior de la Federación.

En la iniciativa se proponía que el órgano de la auditoría superior de la Federación sería administrado y dirigido por un **cuerpo colegiado de auditores generales**, quienes actuarían con plena independencia e imparcialidad. Su designación quedaba en manos de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión a propuesta del presidente de la república, **por periodos escalonados** y sólo podrían ser removidos mediante juicio político, declaración de procedencia o sanción por causas graves de responsabilidad administrativa. **Los auditores generales designarían de entre ellos a su presidente.**

Uno de los argumentos que se expusieron en la iniciativa es que el esquema para la designación de los titulares de estos órganos en todo el mundo involucra en gran mayoría de los casos **la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, a fin de asegurar equilibrio y transparencia.**

Por otro lado, el 2 de abril de 1996 el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión propuso una iniciativa para que la **actuación de la Contaduría fuera evaluada por una comisión legislativa**, que sería enlace entre aquella y la Cámara de Diputados.

No obstante, el 24 de abril de 1997 el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión proponía que

el cargo del fiscal-contralor mayor de Hacienda sería de seis años y podría prorrogarse su nombramiento por otros seis años a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Fiscalización y Vigilancia de la Hacienda Pública Federal de la Fiscalía y Contraloría Mayor de Hacienda.

No obstante, luego del análisis de estas iniciativas finalmente, es el 30 de julio de 1999 que se publicó la reforma en donde se contempló que el titular de la entidad de fiscalización duraría en su encargo **ocho años y podría ser nombrado nuevamente por una sola vez**, disposición que a la fecha sigue vigente.

A 18 años de haber entrado en vigor esta reforma, consideramos que siguen vigentes los postulados que dieron origen a la transformación hacia la Auditoría Superior de la Federación, es decir, que a través de ese cambio, se garantiza la eficiencia, el profesionalismo y la honradez en el ejercicio de la función pública.

La pregunta que recurrentemente la sociedad cuestiona es ¿Si es viable la permanencia de ocho años de una sola persona en el cargo para garantizar el buen funcionamiento de la institución?

II. Argumentos que sustenten la presente iniciativa

Como parte de los argumentos presentados en el dictamen que dio origen a la creación a la Auditoría Superior de la Federación se encuentra el criterio de **la designación unipersonal**. Los legisladores argumentaban que toda vez que las funciones que se le asignarían a la entidad de fiscalización superior de la Federación conllevarían una serie de decisiones de carácter ejecutivo que, por tanto, *requerirían de una decisión pronta, expedita y oportuna, objetivos que no se lograrían con un órgano colegiado*, aunado al hecho de que en la **persona del titular de ese ente se centraliza y concentra, en su caso, la responsabilidad de alto desempeño, en tanto que en un cuerpo colegiado se diluye y atomiza dicha responsabilidad**.

Asimismo, se reflexionó que **la designación colegiada de sus miembros como lo proponía la iniciativa del Ejecutivo federal, se arriesgaría a que se hiciera en proporciones de representatividad partidista en la Cámara de Diputados y se perdiera con ello la esencia de su función**.

Sin embargo, no se estableció el argumento o el criterio que dio origen a la designación de ocho años para el ejercicio del cargo de auditor de la Federación.

Hoy tenemos un escenario muy diferente en todos los sentidos al de hace 18 años, precisamente ha habido una transformación del Estado mexicano, pensar en un órgano colegiado y darle autonomía constitucional es un tema que han planteado diversos legisladores, pero este no es el tema de la iniciativa.

El tema que la sociedad nos ha cuestionado es si este mecanismo es el adecuado, no es materia de esta iniciativa prejuzgar la labor que han hecho quienes se han desempeñado en

el cargo desde la creación de la Auditoría en el año 2000, para saber si el modelo ha funcionado.

En derecho comparado tenemos países donde existen periodos cortos como es el caso de Noruega, Argentina y Colombia, donde el titular del ente superior de fiscalización dura en promedio cuatro años.

En el caso de Noruega **es elegido por el Parlamento y cada nuevo Parlamento elige al auditor general, por lo que su mandato dura cuatro años**, pero puede ser renovado cuantas veces se quiera si el Parlamento entrante así lo dispone.

En Argentina, el **órgano fiscalizador está a cargo de siete miembros designados cada uno como auditor general**, seis de los cuales son elegidos por las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la elección de tres a la Cámara de Senadores y tres a la Cámara de Diputados; **el séptimo auditor general preside el ente y es nombrado por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras**. Al nombrarse a los auditores generales, se determina por sorteo **los tres que permanecerán en sus cargos cuatro años y los restantes a quienes les corresponderán ocho años**, todos con posibilidad de reelección.

Por su parte, en Colombia la **Contraloría General de la República es dirigida por un contralor** que elige el Congreso de entre una terna presentada por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, **para un periodo igual al del presidente de la república (cuatro años)** sin posibilidad de reelección.¹

La duración del ejercicio del cargo público del presidente de la república y los senadores es de **seis años sin posibilidad de reelección**, no obstante, en el caso de los **ministros de la Suprema Corte de Justicia la duración es de 15 años**.

Para la determinación de la temporalidad en el ejercicio de los cargos no existe algún criterio o fórmula para el establecimiento de los “años” que ejercerán el cargo, generalmente el legislador lo establece libremente sin que se encuentre documentado la justificación de su establecimiento.

Si bien es cierto que la preparación académica y la experiencia del servidor público son cartas credenciales indispensables para desempeñar un cargo dependiendo de la materia, también lo es que para el fortalecimiento de una institución no necesariamente el servidor público tiene que estar por muchos años para dar buenos resultados, afirmar que el número de años dará como resultado que la institución funcione cada vez mejor sería vaguedad establecer esta teoría como mecanismo de solución.

El análisis histórico, de derecho comparado y la experiencia, nos demuestran que no existe un sustento de que hoy prevalezca que el auditor superior de la Federación se desempeñe ocho años en el cargo con posibilidad a reelegirse.

Así como la economía es dinámica, también lo es que las funciones de la Auditoría Superior de la Federación no son estáticas, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación ha tenido transformaciones importantes, poco a poco se le han otorgado mayores atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación para una mayor y más eficiente fiscalización de los recursos.

Así las cosas, consideramos que como en el caso de Colombia, el auditor superior de la Federación deberá ocupar el cargo por un periodo de seis años, igual que el del presidente de la Federación, en lugar de ocho años y sin la posibilidad de poder reelegirse.

III. Fundamento legal

A esta iniciativa le son aplicables diversas disposiciones contenidas en los marcos jurídicos siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto, que reforman los artículos 79, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

V. Ordenamientos a modificar

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- b) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

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

Artículo Primero. Se reforma artículo 79, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 79. ...

...

...

...

...

La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo **seis** años. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 86 de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para quedar como sigue:

Artículo 86. El titular de la Auditoría Superior de la Federación durará en el encargo **seis** años. Podrá ser removido por la Cámara por las causas graves a que se refiere esta Ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, así como por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si esta situación se presenta estando en receso la Cámara, la Comisión Permanente podrá convocar a un periodo extraordinario para que resuelva en torno a dicha remoción.

Transitorio

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

Nota

1 Unidad de Evaluación y Control Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo.* México 2005.

Diputada Minerva Hernández Ramos (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 83 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PENSIONES PARA EX PRESIDENTES, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS VERÓNICA DELGADILLO GARCÍA Y JOSÉ CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFlich, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, Verónica Delgadillo García y José Clemente Castañeda Hoeflich, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a consideración 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

I. El ámbito económico del país no presenta del todo un escenario alentador, y basta con observar los recortes a la administración pública federal y medidas que fueron anunciadas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México.

La SHCP dio a conocer un ajuste preventivo en el gasto de la administración pública federal por un monto cercano a los 132 mil millones de pesos¹, dentro de los ajustes se contemplan reducciones a viáticos, alimentación del personal, telefonía entre otros.

Si bien la situación económica actual del país depende en gran medida de la volatilidad en el mercado internacional, no debe ser justificación alguna para caer en una deficiente administración de los recursos públicos, ya que la política de gasto se vuelve trascendental y de suma importancia.

Incluso la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134, primer párrafo, establece las características en que los recursos públicos deben ser administrados:

“Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”

II. 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 aquellas más ricas.

México se encuentra dentro de los países con mayor desigualdad salarial, ya que 10 por ciento de la población más rica se encuentra 30.6 veces por encima 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 21.4 por ciento³ de nuestra población se encuentra por debajo del umbral de la pobreza.

“La capacidad adquisitiva de los mexicanos ha caído tres cuartas partes en los últimos 40 años. En 1976, con un salario mínimo, una familia podía comprar hasta casi cuatro veces más de lo que puede adquirir ahora. Los niveles de pobreza se han mantenido estables en los últimos 20 años, sin embargo, la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) *per cápita* mexicano ha sido de más de 1 por ciento anual en esos mismos años.”⁴

Pareciera que el fenómeno de la desigualdad se ha convertido en algo común, y que ha logrado llegar a un punto donde es irremediable, por lo tanto provoca una aceptación resignada. “Hay una naturalización de la desigualdad, siempre se ha vivido en una sociedad desigual y hay una altísima tolerancia que explica también la ostentación que los ricos hacen en este país”⁵

Aunado a lo anterior nuestro país se caracteriza por tener trabajadores pobres, donde 19 por ciento⁶ tiene un ingreso por debajo de la línea de la pobreza; por una desigualdad laboral entre hombres y mujeres; por menores oportunidades laborales para las mujeres; y por una brecha de género donde las remuneraciones de las mujeres se encuentran por debajo de lo que ganan los hombres.

III. El escenario desalentador que presenta nuestro país, que deja marcada una tendencia de gran desigualdad social y económica, es una realidad tangible para millones de personas, siendo indispensable atender y corregir el rumbo hacia donde nos dirigimos. Por lo que el gasto responsable de los recursos públicos es inminentemente, así como constitucionalmente establecido, prioritario si es que queremos llegar hacer frente a la desigualdad.

Por lo que una pregunta obligada sería: ¿cómo justificar la existencia de pensiones millonarias que reciben servidores públicos? en particular la de aquellos que se desempeñaron como presidentes de la República, cuando gran parte de la población mexicana no puede acceder a una jubilación digna o a un retiro que le permita vivir sin preocupaciones económicas.

La presente iniciativa con proyecto de decreto establece adicionar un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de eliminar las pensiones de retiro que reciben los expresidentes, así como tener asignados servidores públicos o personal a su cargo para protección o servicio y que generen un gasto presupuestal.

IV. 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 mil 547 pesos mensuales; Vicente Fox Quezada con 20 personas, 471 mil 724 pesos; Ernesto Zedillo Ponce de León con 5 personas 77 mil 308 pesos mensuales; Carlos Salinas de Gortari, con 10 personas, 249 mil 18 pesos mensuales, y Luis Echeverría que además de su pensión cuenta con 17 personas, 150 mil pesos al mes⁹

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

V. Como se mencionó en uno de los puntos anteriores, ¿cómo puede ser razonable un gasto de tales dimensiones millonarias como las que representan las pensiones de expresidentes? Cuando la inmensa mayoría de los mexicanos y mexicanas no cuenta con un empleo digno, que pueda traducirse en una seguridad laboral y social estable para su retiro.

“En México, para que un ciudadano de a pie pueda ser sujeto de una pensión por cesantía en edad avanzada conforme a la ley de seguro social de 1997, debe tener cumplidos 60 años al momento de causar baja en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), haber cotizado como mínimo mil 250 semanas –más o menos el equivalente a 25 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 de 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 de ahorro para su 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 de 2013, denominada *Ahorro y futuro: ¿Cómo viven el retiro los mexicanos?* ” arrojó que “sólo 39 por ciento de los mayores de 65 años recibe alguna pensión, mientras que 41 por ciento debe seguir trabajando [...] incluso 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 Afores, sólo alrededor de 20 millones están activas”¹⁶ Lo cual vuelve a plantear el sentido de la presente iniciativa, cómo justificar una pensión mensual de 200 mil pesos mensuales a expresidentes contra una pensión de mil 100 pesos para personas mayores de 65 años que se aspira llevar a cabo con una Pensión Universal. La situación merece su pronta atención y más si se considera el ritmo de envejecimiento en México, de lo contrario seguiremos teniendo a cuatro de cada diez adultos mayores trabajando para poder mantenerse, por el simple hecho de que su pensión no es suficiente para sobrevivir.

VI. Podemos llegar a afirmar que existe un consenso político, o por lo menos éste puede llegar a ser interpretado de esa forma, ya que existen diferentes iniciativas que se han presentado sobre el tema de pensiones a expresidentes han provenido de diferentes grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, teniendo como finalidad regular los beneficios que reciben aquellas personas que desempeñaron el cargo de presidente de la República.

En el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 mayo de 2015, es posible identificar el tabulador mensual de sueldos y salarios con curva salarial de sector central aplicable a los puestos de mano de las dependencias y entidades.

En dicho tabulador se encuentra la percepción total mensual que recibe aquella persona que se desempeñe como presidente de la República, con un sueldo base bruto de 40 mil 766 pesos más una compensación de garantizada de 167 mil 804 pesos, siendo un salario total de 208 mil 570 pesos mensuales.

Sería cuestión de simple cálculo deducir que el presidente de la República recibirá más de 15 millones de pesos al finalizar su administración de seis años, esto sin incluir aguinaldo y bonos, además cabe mencionar que el gasto durante ese periodo se reduce considerablemente ya que no tendrá la preocupación, como la tenemos millones de

mexicanos, por pagar una renta, gasolina, alimentación y demás servicios que se contemplan en el momento de encabezar una de las máximas representaciones populares.

VII. Es fundamental tener muy presente que en un país como el nuestro, con los mayores índices de desigualdad de América Latina, en donde habitan más de 55 millones de personas en situación de pobreza, en donde casi a la mitad de la población no le alcanza para tener una vida digna, no podemos permitir que el dinero de la gente sea malgastado y desperdiciado en cosas que no atiendan a esa gran mayoría de los mexicanos.

En un país donde cerca de la mitad de la población vive por debajo de la línea de bienestar, no podemos permitir que el dinero de la gente se malgaste en las pensiones y los servicios que se otorgan a los expresidentes. La presente iniciativa busca ser un ejemplo que permita iniciar un cambio de rumbo en la forma en que se utilizan los recursos públicos.

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

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

Artículo 83. [...]

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, bajo cualquiera de las modalidades que menciona el párrafo anterior, no gozará de pensión por retiro ni de prerrogativas que representen erogación de recursos públicos.

Transitorios

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

Segundo. Se deroga toda aquella disposición que contravenga el presente decreto.

Notas

1 Hacienda se previene: anuncia recortes al gasto; Banxico aumenta la tasa de interés a 3.75%, Animal Político, febrero 12 del 2016, www.animalpolitico.com

2 La información respecto a la desigualdad salarial, fue consultada en el informe de la OECD intitulado “Todos juntos: ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia? (In It Together, Why Less Inequality Benefits All) 2015, del cual diferentes medios nacionales replicaron a través de diferentes notas periodísticas, principalmente por Animal Político así como por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

3 OECD Distribución del Ingreso, Base de Datos

www.stats.oecd.org/

4 La distribución del ingreso, cuestión de vértigo. Junio 23, 2015, Animal Político, Majo Siscar, www.animalpolitico.com

5 *Ibidem*.

6 OECD Distribución del Ingreso, Base de Datos

www.stats.oecd.org/

7 Villanueva, Ernesto y Nucci, Hilda, “Los Parásitos del Poder, cuánto cuesta a los mexicanos mantener los privilegios de los expresidentes” 2015 Ediciones Proceso pág. 29.

8 *Ibidem* pág. 28.

9 *Ibidem*.

10 *Ibidem* pág. 32.

11 *Ibidem* pág. 14.

12 Gran mayoría de mexicanos, sin pensión suficiente: BID, El Financiero, 28 de abril 2015, www.elfinanciero.com.mx

13 México, el país menos preparado para el retiro, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 21 de octubre 2014,

www.forbes.com.mx

14 Opinión por parte de Enrique Cárdenas, director ejecutivo del Centro de Estudios Económicos Espinosa Yglesias. México, el país menos preparado para el retiro, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 21 de octubre 2014, www.forbes.com.mx

15 Sin pensión 60% de los mexicanos mayores de 65 años, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 26 de septiembre de 2013, www.forbes.com.mx

16 Los 20 millones de mexicanos que morirán trabajando, Forbes México, Viridiana Mendoza Escamilla, 28 de febrero 2016, www.forbes.com.mx

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de octubre de 2017.

Diputados: Verónica Delgadillo García (rúbrica), José Clemente Castañeda Hoeflich

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DESARROLLO METROPOLITANO, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH Y SALVADOR ZAMORA ZAMORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoeflich y Salvador Zamora Zamora, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo señalado en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración iniciativa con proyecto de decreto que tiene por objeto reformar los párrafos sexto del artículo 4o., tercero del artículo 25, segundo del Apartado A del artículo 26 y tercero del artículo 27, así como las fracciones XXIX-C y XXIX-D del artículo 73, los incisos a) y c) de la fracción V del artículo 115 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116; y adicionar un segundo, tercero y cuarto párrafos del artículo 115, al tenor de la siguiente

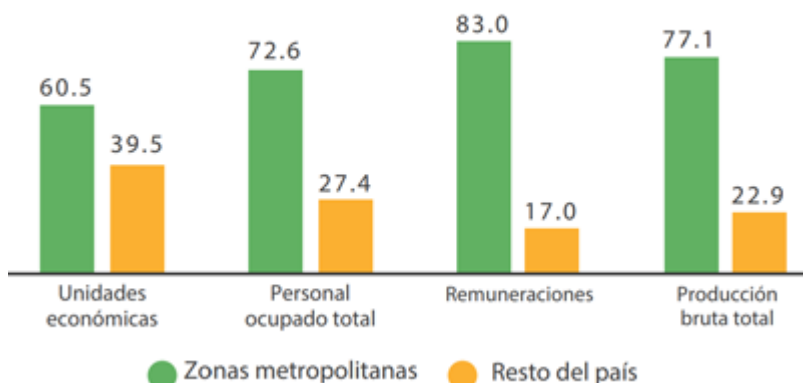
Exposición de Motivos

En México hay 59 *zonas metropolitanas*, “el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuyas funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos predominantes urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica”.

La importancia de las zonas metropolitanas radica principalmente en el ámbito económico, ya que la dinámica de crecimiento, tanto de la población como de las actividades económicas, ha llevado a algunas ciudades a rebasar los límites municipales, surgiendo las zonas metropolitanas, las cuales se encuentran localizadas en la mayoría de las entidades federativas, excepto en Baja California Sur, Sinaloa y Campeche. En la siguiente gráfica, se muestra la información económica y demográfica sobre las zonas metropolitanas ubicadas en el territorio nacional, considerando también su referenciación geográfica.

Desde una perspectiva económica y demográfica las zonas metropolitanas son trascendentales, ya que concentran a **73 de cada 100 personas ocupadas y generan 77 de cada 100 pesos producidos.**

Participación porcentual de las Zonas metropolitanas, 2013



En cuanto a la población total, la zona metropolitana más importante del país es la del valle de México, pues en ella habitaron 20 millones 116 mil 842 personas en 2010, que representó 17.9 por ciento de la población nacional. Además, en esta zona laboraron 5 millones 83 mil 414 personas, que representan 23.6 por ciento y se generó 26.3 de la producción bruta total del país en 2013.



Fuente: (2014). Censo Económico 2014, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.inegi.org.mx>

Le siguen con un volumen de población significativamente menor la zona metropolitana de Guadalajara, con una población que representó 3.9 del total nacional, ocupando 1 millón 142 mil 465 personas y participó con una producción bruta total de 4.1 del total nacional; y la zona metropolitana de Monterrey con 3.7 de la población total, 6.1 y 9.0 del personal ocupado total y de producción bruta total, respectivamente. Conjuntamente con las tres zonas metropolitanas mencionadas anteriormente, las zonas metropolitanas de Puebla-Tlaxcala, Toluca, Saltillo, León, Querétaro, Tehuantepec y San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez fueron las 10 zonas metropolitanas con mayor producción bruta total a nivel nacional (53.8), en donde laboraron 9 millones 894 mil 507 personas.

A partir de 2006, mediante el Fondo Metropolitano, el gobierno federal buscó en su ejecución, auxiliar a los municipios y entidades federativas en los que hubiera zonas metropolitanas, en la construcción de infraestructura y proyectos de movilidad, hidráulicos, que por su dimensión y naturaleza no fuese posible llevarlos a cabo por un solo municipio o gobierno estatal.

Sin embargo, la implantación del Fondo Metropolitano ha quedado rebasado por cuestiones políticas y decisiones de autoridades que no comparten la visión metropolitana y ejecutan proyectos sin tomar en cuenta al resto de las autoridades que forman su zona metropolitana.

La presente iniciativa busca que los principios de planeación y coordinación entre los tres niveles de gobierno, sean de carácter obligatorio y que cada autoridad involucrada concurra libremente en los instrumentos de Coordinación Metropolitana y sean tomados en cuenta todos los municipios y entidades federativas, en caso de que una Zona forme parte de dos o más entidades, siempre con el respeto a su autonomía.

Un modelo de gobernanza metropolitana es el de Guadalajara, donde a pesar de ser distintas las expresiones políticas que gobiernan el estado, como los partidos que gobiernan los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara, han encontrado en las instituciones metropolitanas un espacio para conjugar los intereses de las sociedades que gobiernan, descubriendo que son las mismas demandas, y estableciendo estrategias claras de cómo hacerlo y cuando hacerlo.

Ello se logró gracias a dos factores importantes, el primero de ellos, fue una reforma en su propia Constitución que para ser aprobada requirió de la voluntad política de diferentes expresiones partidistas, y el segundo fue la voluntad de los gobernantes en turno para sentarse a acordar, hacer a un lado sus intereses partidistas, y coordinarse por y para la gente, con esto se pudieron establecer las tres directrices en las que se funda su éxito en materia de coordinación metropolitana; la voz de la ciudadanía en un consejo, la planeación que trabajara para toda la zona en un instituto autónomo y la política en donde se tomarían las decisiones que fueran más demandantes por la ciudadanía que es la junta de coordinación; es cierto que para que estas tres instancias funcionaran se requirió de tiempo y más tiempo llevo el ver resultados de esta coordinación, pero los resultados hablan por sí solos.

El primer objetivo de la presente Iniciativa es fomentar una coordinación intermunicipal y en otros casos inter estatal, para que la problemática de las urbes que hoy en día han perdido la delimitación entre municipios y estados sea tratada de manera conjunta y coordinada para que las soluciones que se tomen sean en beneficio de los ciudadanos de las metrópolis y no solo soluciones parciales que terminan en acciones limitadas y que no resuelven a plenitud temas tan relevantes como la seguridad pública, medio ambiente y movilidad.

Un segundo objetivo es fomentar la planeación en las zonas metropolitanas; un ejemplo evidente de la falta de planeación es la zona metropolitana del valle de México, central del país, con una deficiencia en la oferta de vivienda, servicios públicos e infraestructura; ejemplo que pone de manifiesto la necesidad de incentivar el crecimiento ordenado de las metrópolis sin descuidar en ningún momento al campo y las áreas productivas.

La planeación también le permite a la industria poder ubicar áreas de oportunidad y generar zonas económicamente activas, lo que repercutiría en mejores niveles de calidad de vida y economía per cápita, lo que se traduce en desarrollo para la nación.

Con base en lo expuesto, es evidente la gran importancia que ocupan las zonas metropolitanas en nuestro país, ya que 56.82 por ciento de la población de México radica en las mencionadas; por ende, es de suma relevancia que estén consideradas en la Ley Suprema.

Considerandos

Primero. Que de conformidad con el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Diputados Federales tienen la facultad de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión.

Segundo. Que esta iniciativa se presenta en el marco del reconocimiento del fenómeno metropolitano representado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122, a pesar de referirse sólo a la Ciudad de México.

Tercero. Que, con base en lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, hace clara la necesidad de una reforma constitucional, que obligue a las entidades federativas legislar al efecto, para coordinarse entre sí y hacia sus propios municipios en pro del desarrollo de sus propias metrópolis, para que estas sean planeadas de manera ordenada y que sean creadas, no por un beneficio presupuestario si no por un beneficio ciudadano.

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

Decreto

Único. Se **reforman** los párrafos sexto del artículo 4o., tercero del artículo 25, segundo del apartado A del artículo 26 y tercero del artículo 27, así como las fracciones XXIX-C y XXIX-D del artículo 73, los incisos a) y c) de la fracción V del artículo 115 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116; y se **adicionan** un segundo, tercero y cuarto párrafos del artículo 115, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

Todas las personas tienen derecho a habitar una zona rural, una zona urbana, o una metrópoli, bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social, así como el derecho a disfrutar de vivienda adecuada en superficie, localización respecto a su entorno, accesibilidad y seguridad acorde con los requerimientos de cada hogar. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tales objetivos.

...

...

...

Artículo 25. ...

...

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan **en su conjunto** al desarrollo de la nación, **conforme al principio de sustentabilidad en las diferentes regiones que la conforman. En el caso de las metrópolis, el sector público deberá estar coordinado entre los municipios o estados que la formen.**

...

...

...

...

...

Artículo 26. ...

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática, **participativa, integral y de largo plazo. Mediante la concurrencia de los tres órdenes de gobierno y la participación de los diversos sectores sociales**, recogerá las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. **Contendrá una perspectiva del desarrollo nacional, regional y en su caso metropolitano, que impulse el ordenamiento territorial productivo, igualitario y sustentable, con perspectiva de género.**

...

...

B. ...

Artículo 27. ...

...

La nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, 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 y **sustentable** del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, urbana y **en su caso metropolitana, así como el ordenamiento del territorio**. 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 conservación, mejoramiento, **consolidación** y crecimiento de **las regiones, zonas metropolitanas** y centros de población, **así como la fundación de estos últimos**; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico **en el medio rural y urbano**; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

...

...

...

...

...

I. a XX. ...

Artículo 73. ...

I. a XXIX-B. ...

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, **desarrollo y coordinación metropolitana**, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo **sexto del artículo 4o.** y **párrafo** tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXXIX-D. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas

competencias, en materia de planeación del desarrollo nacional, regional, metropolitano, económico y social, bajo el principio de sustentabilidad y con perspectiva de género, a que se refieren los artículos 25 y 26 de esta Constitución, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

Artículo 115. ...

I. a IV. ...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, **en estricta congruencia con los planes estatales, regionales y metropolitanos;**

b) ...

c) Participar, **en coordinación con el gobierno federal y el de las entidades federativas,** en la formulación y aprobación de los planes originales y metropolitanos, conforme a los cuales se dará la ordenación y regulación del desarrollo urbano en sus jurisdicciones. En términos de la ley general de la materia, cuando la Federación o las entidades federativas elaboren proyectos de desarrollo regional o metropolitano deberán asegurar la participación de los municipios y **deberán convenir en otros mecanismos permanentes para su gestión, operación y evaluación;**

d) a i) ...

...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Cuando se trate de entidades o municipios pertenecientes a una misma zona metropolitana, éstos se deberán coordinar, en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, de acuerdo con la norma general que para el caso expida la federación y las bases generales que en materia de coordinación metropolitana expida su Congreso.

La coordinación metropolitana se deberá efectuar a través de cuando menos las siguientes instancias:

a) Una instancia de coordinación política por cada una de las zonas metropolitanas, que se integrarán por los presidentes municipales de los ayuntamientos de la zona metropolitana correspondiente y, el Ejecutivo de la o las entidades que la formen. La personalidad jurídica de dichas instancias será definida por sus integrantes;

b) Una instancia de carácter técnico que estará constituido como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Metropolitano de Planeación, mismo que deberá ser constituido por los ayuntamientos de la zona metropolitana correspondiente; y

c) Una instancia consultiva y de participación ciudadana, de carácter honorífico, por cada una de las zonas metropolitanas, que participará en las tareas de evaluación y seguimiento.

Las reglas para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana, estarán establecidas en las leyes que sobre la materia expida el Congreso de la Entidad correspondiente, en el caso de zonas metropolitanas interestatales, deberán formular de manera conjunta la legislación correspondiente.

VII. a X. ...

Artículo 116. ...

I. a VI. ...

VII. La federación y los estados, en términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios **entre sí o con los** municipios, a efecto de que asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, **incluyendo los elementos para planear e impulsar las inversiones, acciones, obras o servicios para la planeación y el desarrollo de las regiones y de las zonas metropolitanas.**

Transitorios

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

Segundo. Los Congresos de las entidades federativas deberán adecuar a sus marcos normativos para que se ejecuten las reformas aprobadas.

Dado en el Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados, a 12 de octubre de 2017.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich y Salvador Zamora Zamora (rúbrica).

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, diputados federales integrantes del Partido Verde Ecologista de México de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Durante los últimos años se ha registrado, no sólo en México sino en distintas partes del mundo, una creciente insatisfacción con los modelos de democracia en los cuales la participación de la ciudadanía en la vida pública se limita a emitir un voto cada determinado periodo de tiempo para designar a sus gobernantes y representantes. Un mayor acceso a la información, así como un mayor nivel educativo y cultural de las sociedades, han generado ciudadanos no sólo mejor informados y más educados, sino también más exigentes y con mayor inquietud por vigilar el ejercicio del poder y por participar de éste.

En este contexto, para dar buen cauce al talante cada vez más activo de sus ciudadanos, los regímenes democráticos han implementado diversos mecanismos de democracia participativa con la finalidad de permitir un mayor involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos y en la toma de decisiones colectivas. Así, en diferentes democracias alrededor del mundo hemos visto la inclusión en su régimen jurídico de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato, o bien, la profundización de los mismos en los casos en donde ya se tenían contemplados dichos instrumentos.

Bajo esta lógica, una adecuada gestión pública requiere de un proceso de comunicación bidireccional que proporcione un mecanismo para intercambiar información y fomentar la interacción del Gobierno con los gobernados. En este sentido, era evidente la necesidad de un mecanismo de participación pública que incluyera un proceso de identificación e incorporación de las preocupaciones, necesidades y valores de los distintos actores sociales para la toma de decisiones.

Fue así como surgió el presupuesto participativo hace ya casi 30 años en la ciudad brasileña de Porto Alegre. Implementado por vez primera en 1989, su éxito ha motivado su instrumentación en otras ciudades de Brasil, de América Latina y de otras partes del mundo. El presupuesto participativo es, en palabras del economista brasileño Ubiratan de Souza (uno de los creadores de ésta innovación democrática en sus primeras etapas), “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que la población puede decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas municipales... de modo que el ciudadano no

limita su participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno”.

Quizás sería conveniente matizar la anterior definición señalando que el modelo brasileño del presupuesto participativo es, en la práctica, una combinación de algunos mecanismos de democracia directa con ciertas instancias de democracia representativa y además en éste proceso sólo toma parte un porcentaje de la población, el cual se considera todavía limitado. También se debe señalar que el monto del presupuesto participativo de Porto Alegre abarca, en realidad, menos de una cuarta parte del presupuesto total del que dispone la ciudad, pero aun así es mucho más que lo que se pone a consideración de los ciudadanos en otras ciudades del mundo.

Si bien Porto Alegre es la referencia más significativa del presupuesto participativo, éste es un instrumento flexible que se ajusta a diferentes tradiciones organizativas, políticas y culturales, de modo tal que las experiencias que se han puesto en marcha en otros lugares no son del todo homogéneas ya que su funcionamiento depende de la adaptación que se haga de acuerdo a las características propias de cada lugar en donde se implementa.

Según dice Yves Cabannes, quien realizó un estudio comparado entre 25 casos consolidados de presupuesto participativo, hay ciertas variables que ayudan a diferenciar las distintas experiencias existentes, por ejemplo, considerar el tipo de participación que se favorece (si ésta es directa o indirecta), establecer en quién recae realmente el poder de decisión (si se trata de simples consultas o de verdaderos sistemas de poder ciudadano), determinar a cuánto asciende el porcentaje del presupuesto municipal puesto a debate, así como el grado de institucionalización de las instancias a través de las cuales se conforma el presupuesto y el nivel del que provienen las demandas (o sea, determinar si las demandas se originan en dinámicas que se realizan en el nivel micro, el del barrio, o a nivel global, el de la ciudad en su conjunto, o si son producto de dinámicas que responden a criterios sectoriales o temáticos).

Entonces, una definición más adecuada y que podría sintetizar de mejor manera el conjunto de experiencias que abarca el concepto de presupuesto participativo es que éste es un proceso a través del cual la población de una comunidad, de manera conjunta con el gobierno local, tiene algún tipo de participación en la definición del destino de una parte de los recursos públicos, algunas veces estableciendo las prioridades y criterios a los que debe ajustarse el gasto y otras definiendo específicamente las obras y servicios en que deben aplicarse los recursos.

De cualquier manera, la implementación del presupuesto participativo en los casos en que ésta ha resultado exitosa ha permitido, en primer lugar, la consolidación de un sitio de encuentro entre los ciudadanos y sus gobernantes para consensuar las decisiones sobre el espacio público que ha derivado en resultados positivos tales como el mejoramiento de la gestión pública local, el aumento de la participación ciudadana e incluso de la recaudación de impuestos municipales, así como el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la reducción de las desigualdades sociales y la disminución de la segregación espacial y social.

En el caso de nuestro país, las primeras experiencias de presupuesto participativo tuvieron lugar en el municipio de San Pedro Garza y algunos otros del área metropolitana de Monterrey, a finales de la década de los noventa. Posteriormente, algunos otros ayuntamientos de diferentes entidades federativas se fueron sumando a la lista de comunidades que instrumentan el presupuesto participativo, sin embargo, se debe señalar que en la mayoría de los casos se trata de esfuerzos del gobierno en turno, por lo cual no llegan a convertirse en prácticas institucionalizadas.

Hoy en día solo en la Ciudad de México y en la Zona Metropolitana de Guadalajara se implementa de manera institucional el presupuesto participativo, el cual implica la celebración de una consulta a los ciudadanos.

En la Ciudad de México el presupuesto participativo se define como aquellos recursos sobre los cuales los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican en proyectos específicos en las colonias y pueblos originarios de la Ciudad de México. Los recursos del presupuesto participativo corresponden al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destina la aplicación de dichos recursos son los obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana, prevención del delito, además de los que estén en beneficio de actividades recreativas, deportivas y culturales de las colonias o pueblos de la Ciudad de México.

Por su parte, en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tlajomulco, que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, el presupuesto participativo es un instrumento de participación, a través del cual los ciudadanos deciden en qué obras y proyectos debe invertirse una parte del dinero recaudado de su impuesto predial. Este ejercicio promueve la colaboración entre gobierno y ciudadanos, convirtiendo a estos últimos en protagonistas de las decisiones que impactan a su comunidad.

En ambos casos, dicho instrumento tiene como objetivo que los ciudadanos ejerzan el poder de decidir el destino de una parte de los recursos públicos, fortaleciendo así el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos al momento de tomar decisiones, además de eficientar el gasto público, orientándolo preferentemente hacia las necesidades planteadas por los ciudadanos. Lo anterior, sin duda alguna, resulta benéfico no sólo para oxigenar nuestra democracia y empoderar a los ciudadanos, sino para mejorar la calidad de vida de la comunidad. Por estos motivos consideramos pertinente proponer que el destino de un porcentaje de los recursos federales sea puesto a consideración de los ciudadanos.

Por lo expuesto, las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde sometemos a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. al VIII. (...)

IX. Decidir cada año sobre el uso, administración y destino de un porcentaje de los recursos asignados al Presupuesto de Egresos de la Federación, según sus necesidades. Para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción las leyes deberán establecer los porcentajes, procedimientos de organización, métodos de consulta, desarrollo, ejercicio, seguimiento y control de los recursos referidos.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo previsto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 365 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 12 días del mes de octubre de 2017.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, Alma Lucía Arzaluz Alonso, 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, Daniela de los Santos Torres, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, 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, Nancy López Ruiz, Uberly López Roblero, 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, Claudia Villanueva Huerta, Enrique Zamora Morlet.

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ALFREDO FERREIRO VELAZCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

El suscrito diputado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El término *educare*, significa primordialmente acción y efecto de alimentar o nutrir, alimento que evidentemente, no es sólo material, sino que abarca también el alimento de las facultades morales e intelectuales de los hijos.¹

Por lo tanto los padres debemos ser los principales responsables de la educación de nuestros hijos. Tomando en cuenta que somos seres sociales y dependientes, dependencia que se manifiesta más, durante primeros años de nuestros hijos; por ello, pertenece a la niñez, el recibir una educación, crecer en sociedad y adquirir conocimientos.

De ahí que todo hijo tiene derecho a la educación, y a este derecho de los hijos, corresponde el derecho y el deber de los padres a educarlos. Partiendo de que no solo nos debemos abocar al hecho biológico de la procreación, sino que estamos obligados al desarrollo integral de su vida por medio de la educación.²

Esto es así, ya que los padres somos los primeros y principales educadores de nuestros propios hijos, y en este campo tenemos incluso una competencia fundamental, pues somos educadores por ser padres³, de hecho y ante lo mencionado, aclaramos que con la presente iniciativa no pretendemos quitar que compartimos dicha misión educativa con otras personas e instituciones, como lo es el Estado.

Sin embargo, la participación del estado en la educación de la niñez, tendrá el carácter de auxiliar, apoyando a los padres en una educación integral.

Es decir, cualquier otro agente educativo de nuestros hijos, lo será por delegación de los padres y subordinado a ellos.

Lo anterior porque coincidimos con la idea de que si queremos construir más alto, es necesario cavar más profundo. Y un buen resultado lo lograremos a través de los valores éticos, pues realizando un trabajo en conjunto podemos evolucionar al alumno en un ser maduro, reflexivo, capaz de participar con talento sereno y sin estridencias desagradables e insoportables, en la vida común de la sociedad.⁴

Por ello la escuela ha de ser vista en este contexto, como una institución destinada a colaborar con los padres en su labor educadora.

De hecho con la presente iniciativa, también estamos buscando atender una preocupación que mantiene la misma Secretaría de Educación Pública (SEP), respecto a que hoy en día un problema que se está generalizando de una forma alarmante en la sociedad mexicana es la desintegración familiar, este fenómeno tiene como efecto la multiplicidad de familias mono parentales, niños cuidados por otras personas que no son sus padres y en ocasiones menores que llegan a un hogar vacío.⁵

Esta situación ha repercutido en la educación, cuidado y guía de la niñez mexicana, en el texto de Panorama Educativo de México refleja en su estudio realizado en alumnos de tercer grado que sólo dos a tres estudiantes de cada diez son apoyados en sus hogares en las tareas asignadas en casa, podemos deducir que en un grupo de 30 niños, aproximadamente sólo 9 o menos tienen apoyo en casa.⁶

Es ante esta preocupación que Encuentro Social, mantiene el compromiso con las familias, pues consideramos que de aprobar una iniciativa como la presentada los padres de familia tendrán la obligación de apoyar en todo sentido a sus hijos, y así mandar menores personas a las escuelas.

Lo anterior se logrará cuando, por un lado el Estado reconozca que los **padres** somos **los primeros y principales educadores** de sus propios hijos y por otra parte, se salvaguarde **la libertad de las familias**, para que éstas puedan elegir con rectitud la escuela o los centros que juzguen más convenientes para la educación de sus hijos.

Ciertamente, en su papel de tutelar el bien común, el Estado posee derechos y deberes sobre la educación: pero tal intervención no puede chocar con la legítima pretensión de los padres de educar a sus propios hijos, lo anterior en consonancia con principios que ellos sostienen y viven y que consideran convenientes a sus hijos.

De ahí la importancia que el Estado reconozca constitucionalmente, el derecho y deber fundamental de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

Pues estamos seguros que con una educación en conjunto entre los padres y las instituciones, los factores que intervienen en el desempeño escolar como son: ambiente social, ambiente familiar, el nivel cultural de sus padres y la relación familia con la escuela,⁷ se verá mucho más beneficiada.

De hecho y ante lo mencionado la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, en el numeral 3 del artículo 26, se señala el derecho de los padres a elegir la educación que prefieren para sus hijos, y es más significativo aún el hecho de que los estados firmantes incluyan este principio entre los básicos que un Estado no puede negar o manipular.

No obstante que nuestro país es firmante de tratados internacionales, en los cuales se reconoce el derecho de los padres a elegir la educación que prefieren para sus hijos, nuestra constitución política no establece de manera literal tal derecho.

Si bien el **artículo primero de nuestra Carta Magna** establece que:

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

Por lo cual nuestra petición se basa en que tal como lo han establecido constitucionalmente otros países firmantes de pactos internacionales; cito como ejemplo los casos de Italia, Brasil, Colombia, Chile, Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay, entre otros, México también se una y lo establezca dentro de la Constitución.

Lo anterior en atención a los siguientes tratados internacionales de los que México forma parte:

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuyo artículo 13, establece lo siguiente:

“Artículo 13

3. Los estados parte en el presente pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

“Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión

4. Los padres y, en su caso, los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, misma que establece:

“Artículo 5. El derecho a ser orientado por tus padres

El estado debe respetar el derecho y la obligación de tus padres de guiarte y aconsejarte en el ejercicio de tus derechos y en el desarrollo de tus capacidades.

Artículo 18. Las obligaciones de tus padres

1. Tus padres deben criarte y garantizarte un desarrollo adecuado.
2. El estado debe ayudar a tus padres en esta tarea, creando instituciones y servicios cuyo trabajo sea cuidar de tu bienestar.”

La Carta de Derechos del Estudiante de Puerto Rico:

Los padres o encargados tienen una responsabilidad sobre el desarrollo educativo de sus hijos. El cien por ciento de la responsabilidad no puede recaer exclusivamente en el Estado, representado por el Departamento de Educación.”

Tomando en cuenta los tratados citados anteriormente, y considerando lo establecido tanto en el artículo primero, como el propio artículo 133 constitucional, así como las razones expuestas hasta aquí, resulta conveniente y necesario, adicionar los preceptos constitucionales a efecto de proteger los derechos ya aludidos.

Aunado a lo anterior y con la finalidad de tener en cuenta un contexto internacional, en relación al tema, encontramos que en algunos países de Europa y América Latina, se tienen establecidos los mencionados derechos, en sus respectivas constituciones, como ejemplo están:

La Constitución de España, que establece:

“Artículo 27

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.”

En la Constitución de Italia establece que:

“Artículo 30: es deber y derecho de los padres mantener, instruir y educar a los hijos, incluso a los habidos fuera del matrimonio. En los casos de incapacidad de los padres, la ley dispondrá lo necesario para que sea cumplida la misión de los mismos. La ley garantizará a los hijos nacidos fuera del matrimonio plena protección jurídica y social, en la medida compatible con los derechos de los miembros de la familia legítima. La ley dictará las normas y los límites de investigación de la paternidad.”

La Carta de los Derechos y Responsabilidades de los Padres en Europa

“2. Los padres tienen el derecho del reconocimiento de su primacía como educadores de sus hijos. Los padres tienen el deber de educar a sus hijos de manera responsable y no

desatenderlos. Los padres deben trabajar juntos, en las escuelas, con las escuelas, y también a escala europea y en las asociaciones nacionales. Nuestros objetivos consisten en una mutua inspiración y crecimiento orientados hacia la solidaridad europea.”

En Brasil, por ejemplo en la Constitución se establece:

“**Artículo 208** . El deber del Estado con la educación será efectuado mediante la garantía de:

3o. Compete al Poder Público empadronar a los educandos en la enseñanza fundamental, hacerles llamar y velar junto a los padres o responsables, por la frecuencia a la escuela.

Artículo 229 . Los padres tienen el deber de asistir, criar y educar a los hijos menores, y los hijos mayores tienen el deber de ayudar y amparar a los padres en la vejez, carencia n enfermedad.”

En la Constitución de la República de Ecuador se establece:

“Artículo 29. El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

Artículo 83. Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

16. Asistir, alimentar, educar y cuidar a las hijas e hijos. Este deber es corresponsabilidad de madres y padres en igual proporción, y corresponderá también a las hijas e hijos cuando las madres y padres lo necesiten.”

Realizando una comparación entre los países de América Latina, se encuentra como el denominador, que los padres de familia tienen el derecho de educar a sus hijos, con la libertad para elegir el tipo de educación que desean para ellos, siendo éste un derecho constitucionalmente reconocido.

Por otra parte, es de llamar la atención, que en nuestro país, la legislación secundaria en materia familiar, sí contempla el derecho que tienen los padres a educar convenientemente a sus hijos, como es el caso del Código Civil federal, mismo que establece en su título octavo relativo a la patria potestad respecto de la persona de los hijos, lo siguiente:

“**Artículo 422.** A las personas que tienen al menor bajo su patria potestad o custodia incumbe la obligación de educarlo **convenientemente.**”

Recalcando tal obligación en el párrafo segundo del citado precepto, al establecer lo siguiente:

“Cuando llegue a conocimiento de los Consejos Locales de Tutela o de cualquier autoridad administrativa que dichas personas no cumplen con la obligación referida, lo avisarán al Ministerio Público para que promueva lo que corresponda.”

Por otra parte, en la Ley General de Educación, se establece que debe existir un trabajo de educación en la familia, como se alude en los siguientes preceptos:

“**Artículo 49.** El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas. De igual manera se fomentará el uso de todos los recursos tecnológicos y didácticos disponibles.”

“... ”

Artículo 66. Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

...

II. Apoyar el proceso educativo de sus hijas, hijos o pupilos;

...”

El hecho de que los padres tengan el derecho a educar a sus hijos, se ha convertido en un debate social y político, dado que a pesar de todo lo expuesto con antelación en relación a las constituciones de otros países y lo establecido en los diversos tratados internacionales, aun se considera erróneamente que las instituciones educativas son las únicas encargadas de la educación de la niñez.

Por lo que resulta necesario precisar literalmente los derechos aludidos en el cuerpo de la presente, en la Constitución, a fin de dejar establecido de una vez, el derecho y deber primordial de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

Lo anterior sin menoscabo de la obligación que tiene el estado de establecer las condiciones necesarias para dar una educación de calidad, sin perjuicio del derecho primordial de los padres.

Es por todo lo anterior y considerando que:

- Los padres son los principales responsables de la educación de sus hijos.
- México es integrante de diversos pactos en los que se establece el derecho de los padres para educar a sus hijos.

- Teniendo en cuenta que en el marco constitucional internacional de diversos países, se reconocen los derechos aludidos en el cuerpo de la presente.
- Que en el programa de acción de nuestro partido, se establece en materia de política educativa que, Encuentro Social se pronuncia por hacer realidad los tratados internacionales que establecen la obligatoriedad de que los adultos les proporcionen educación, salud, seguridad y afecto a sus hijos.

Aunado a todo lo mencionado la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO 2004) dice que existen razones importantes para la participación de los padres en la educación de sus hijos, en primer lugar porque el vínculo que existe entre padres e hijos mejora los aprendizajes, en segundo lugar el padre y la madre son los primeros educadores de sus hijos y esto muestra un impacto positivo en la educación temprana de calidad en el desarrollo y aprendizaje de los niños, y en tercer lugar la familia aparece con un espacio privilegiado para la ampliación de la cobertura educativa en la primera infancia.⁸

Es por todo lo mencionado que se presenta esta iniciativa con el fin de adicionar un párrafo al artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que para facilitar el análisis respecto de la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
<p>Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.</p>	Art. 4º...
<p>Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.</p>	...
<p>Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.</p>	...
<p>Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.</p>	...
<p>Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.</p>	...
<p>Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.</p>	...
<p>Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.</p>	...
<p>Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.</p>	...
<p>En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus</p>	...

<p>necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.</p>	
<p>Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.</p>	<p>...</p>
<p>No existe</p>	<p>El estado reconocerá el derecho fundamental de los padres a educar convenientemente a sus hijos.</p>
<p>El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.</p>	<p>...</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>...</p>
<p>Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.</p>	<p>...</p>

Contenido de la reforma

Es por lo expuesto y fundado en el cuerpo de la presente iniciativa que someto a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, mediante la cual se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar como sigue proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo onceavo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona párrafo onceavo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El estado reconoce el derecho fundamental de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 El derecho de los padres a la educación de sus hijos, disponible en; <http://opusdei.es/es-es/article/el-derecho-de-los-padres-a-la-educacion-de-sus-hijos-i/>

2 José Damián Rivas Ríos, en *El Sol de Durango*, “La educación es una obligación moral de los padres y un derecho de los hijos”, 1 de octubre de 2017, disponible en; <https://www.elsoldedurango.com.mx/columna/la-educacion-es-una-obligacion-moral-de-los-padres-y-un-derecho-de-los-hijos>

3 Ídem.

4 José Damián Rivas Ríos, en *El Sol de Durango*, “La educación es una obligación moral de los padres y un derecho de los hijos”, 1 de octubre de 2017, disponible en; <https://www.elsoldedurango.com.mx/columna/la-educacion-es-una-obligacion-moral-de-los-padres-y-un-derecho-de-los-hijos>

5 La importancia del acompañamiento de los padres en la educación de sus hijos, disponible en;

<https://juliegarfias.wordpress.com/2015/01/19/la-importancia-del-acompanamiento-de-los-padres-en-la-educacion-de-sus-hijos/>

6 Ídem <https://juliegarfias.wordpress.com/2015/01/19/la-importancia-del-acompanamiento-de-los-padres-en-la-educacion-de-sus-hijos/>

7 José Damián Rivas Ríos

8 <https://juliegarfias.wordpress.com/2015/01/19/la-importancia-del-acompanamiento-de-los-padres-en-la-educacion-de-sus-hijos/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de octubre de 2017.

Diputado José Alfredo Ferreiro Velazco (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL HERNÁNDEZ SORIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del Problema

A nivel mundial, la preocupación sobre los modelos de desarrollo económico pasados y presentes, donde más de la mitad de la población está sufriendo el impacto negativo de la escasez de agua y alimentos, de la contaminación del suelo, el aire y el agua, y de los desastres naturales, se ha ido acentuando. Los paradigmas actuales de consumo y producción han puesto en riesgo, no solamente la vida del ser humano, sino todas las formas de vida existentes en la Tierra, por ello, en diversas ocasiones personalidades como Moacir Gadotti, han hecho hincapié en que las alertas se han dado durante varias décadas por científicos y filósofos desde los años '60. Necesitamos de un nuevo paradigma que tenga como fundamento la Tierra.¹

Esta alteración y desequilibrio, en un gran porcentaje los están pagando los grupos más vulnerables de los países en desarrollo como México, es decir, las niñas, niños y adolescentes del presente y del futuro. Ejemplo de ello, y de acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se estima que cada año tres millones de niñas y niños menores de cinco años mueren a raíz de enfermedades relacionadas con el medio ambiente,² lo que equivale a un tercio de las muertes de este sector de la población.

Por otro lado, las y los jóvenes los están pagando por partida doble, ya que están lidiando actualmente con las consecuencias de la degradación del medio ambiente y en un futuro no muy lejano, lo tendrán que hacer en su vida adulta.

Ahora bien, actualmente en el mundo habitan más de 7 mil millones de personas y para el 2050 incrementará a 9 mil 800 millones de personas. De las cuales, hoy en día al menos 6 de cada 10 tienen alguna privación ambiental, como el uso de combustibles modernos para cocinar, saneamiento adecuado o simplemente acceso a agua potable.³

En estos mismos datos, se estima que para el 2025, los factores ambientales adversos como el cambio climático, degradación de la tierra, y el progresivo agotamiento de los recursos hídricos, propiciarán el aumento de los precios mundiales de los alimentos de un 30 a un 50 por ciento en términos reales, agravando las consecuencias para los hogares en situación de pobreza y de pobreza extrema.

Por lo anterior, ante un escenario en el que aún no se propone la transformación del enfoque de desarrollo tradicional, centrado en el crecimiento de la producción y el consumo, al de uno de desarrollo sostenible, es decir, que propicie el bienestar social con el medio ambiente y con la bonanza económica; se torna una prioridad para todos pero principalmente una obligación de los gobernantes de hoy, garantizar a través de la

legislación y de las políticas públicas, condiciones de vida digna para toda la población presente y futura, con el objetivo de salvaguardar nuestra propia existencia.

Por ello, a través de la presente iniciativa se prevé la pertinencia de fortalecer el sistema educativo mexicano, como ruta hacia un México sostenible al 2030 y más, a través de la reforma al artículo 3ro Constitucional para que en la educación que imparta el estado, sean integrados principios, valores y actitudes necesarias para un desarrollo sostenible en los procesos de enseñanza-aprendizaje y la formación de competencias para una vida sostenible como finalidad última.

Argumentos que sustentan la presente iniciativa

Surgimiento del Desarrollo Sostenible

En la década de los setenta la preocupación por la degradación global del medio ambiente dejó de ser un tema de preocupación de unos cuantos y pasó a ser parte de la agenda política internacional. Efectivamente, en 1972 la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) acordó la Declaración de Estocolmo, la cual contiene principios para guiar las políticas ambientales de los países miembros de la ONU, con el fin de preservar y mejorar el Medio Ambiente.

Sin embargo, la problemática de la sostenibilidad como tal fue definida, por primera vez, hasta 1987 en el informe “Nuestro futuro común”, también conocido como “Informe Brundtland” o “Reporte Brundtland”, por el apellido de la Dra. Gro Harlem Brundtland, quien encabezó los estudios e investigaciones realizados por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente, comisión especial creada por la ONU en 1983 para que informara sobre el medio ambiente y la problemática mundial. De esta manera, dicho documento fue presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas con el fin de llamar la atención de la comunidad política internacional en cuanto a la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo que la sociedad había tomado, ya que éste generaba la destrucción del medio ambiente y agravaba los índices de pobreza.

Entonces, no fue sino hasta la década de los ochentas, que surgió un modelo que no sólo se preocupaba por el medio ambiente, sino también por la cultura, el bienestar social y el progreso económico. Así, este nuevo modelo planteaba suprimir la confrontación entre crecimiento económico y protección del Medio Ambiente, mediante la propuesta de un modelo de desarrollo alternativo que no solamente proponía conjugar economía y protección, conservación y preservación del medio ambiente; sino que además sugería que este crecimiento económico beneficiara a todos de manera equitativa para poder acabar con la pobreza. Este nuevo modelo de desarrollo, llamado Desarrollo Sostenible, se definió en el Informe Brundtland como el tipo de desarrollo que satisface de manera durable las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

Este informe, creado en 1987 fue el punto de partida para una nueva percepción del desarrollo global, ya que postulaba que el crecimiento económico y el medio ambiente no debían de concebirse, ni realizarse mediante políticas de cuerdas separadas; sino mediante

políticas integrales que conjugaran la dimensión económica, cultural, ambiental y social de nuestro sistema de organización. De esta manera, el concepto de desarrollo sostenible tomó tal relevancia que fue plasmado como eje rector de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada por los gobiernos participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992 de la que México, es parte.

En ese contexto, nuestro país como Estado miembro de la ONU, ha ido incluyendo en su agenda política nacional, los principios contenidos en la Declaración de Estocolmo, en la Declaración de Río; así como aquellos contenidos en otros instrumentos internacionales relacionados con el desarrollo sostenible, vinculantes como no vinculantes, tales como la Agenda 21, y ha tratado de implementar este nuevo modelo de desarrollo en su territorio.

Evolución del Desarrollo Sostenible en México

Como resultado de la primera Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, nuestro país inició una política ambiental dentro de la estructura legal y gubernamental, a través de la reforma al texto constitucional del artículo 73o., en donde se incluyó la facultad del Congreso para legislar en materia de prevención y control de la contaminación ambiental.

Pero no fue hasta 1982, como resultado de la crisis ambiental que se vivía, que se expidió la Ley Federal de Protección Ambiental, y asimismo se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). Para 1987 se reformó nuevamente la Constitución para que incluyera la preservación y restauración del equilibrio ecológico como una de las obligaciones del Estado, así como la protección al ambiente como una de las facultades del Congreso de la Unión, lo cual en 1988 derivó en la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Mientras que en 1992, después de la Cumbre de Río, se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos y Pesca y, posteriormente, en el año 2000, la actual Semarnat.

En ese mismo año (2000) pero en el ámbito internacional, durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes del mundo, incluido México, convinieron en establecer objetivos y metas, con plazos definidos para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación ambiental y la discriminación contra la mujer. Dando paso a los

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que tuvieron como base la alianza mundial para responsabilizar a los países en desarrollo de poner orden en sus propios asuntos, así como a los países desarrollados de apoyar esos esfuerzos.

Fue de esta manera en la que México comenzó a crear un conjunto de herramientas jurídicas que tuvieron como fin propiciar avances en torno a la gestión ambiental, sin embargo, los esfuerzos por implementar un modelo sostenible adecuado a su contexto nacional y como resultado de los acuerdos internacionales antes mencionados, se vieron mermados por el incremento a los índices de corrupción e intereses económicos que generaron la creación de grandes urbes sin planificación, complejos turísticos y un sin

número de situaciones que con el paso de los años se tradujeron en la implementación de una política estrictamente ambiental.

En ese contexto, con el paso de los años, la crisis medioambiental obligó a los expertos en asuntos públicos a adoptar un nuevo paradigma para la administración pública, es decir, uno en

el que se considerara priorizar la preservación del equilibrio ecológico, por ello y a casi 50 años de que la Carta Magna tuviera toques verdes, fue hasta el 2012 mediante la reforma al artículo 4o. Constitucional, párrafo quinto, que se estableció el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.⁴

Posterior a este hecho y en virtud de que se cumplió con el plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en septiembre de 2015 durante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, los Estados miembros de las Naciones Unidas, aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un plan de acción a favor de las personas, el acceso a la justicia, la prosperidad, así como para hacer frente al cambio climático; el cual, a través de 17 objetivos y 169 metas que abarcan las esferas económicas, social y ambiental, fijan un compromiso para cada nación en la búsqueda del desarrollo sostenible y así garantizar la subsistencia del planeta.

En virtud de lo anterior, y de que sin duda alguna este último marco de desarrollo representa una oportunidad para el Sistema de las Naciones Unidas, a nivel mundial y sobre todo para México, nuestro país participó activamente en la definición de la agenda, fue uno de los más activos en los foros de consulta y liderando el proceso de negociación.

Presentó propuestas puntuales para incorporar principios como la igualdad, inclusión social y económica, impulsó la universalidad, los derechos humanos y la sostenibilidad. Sin embargo, ésta última aún es escasa y sin una ruta clara y coordinada de acción, pues su omisión se ve reflejada en los resultados deficitarios en cuanto a la protección, conservación y preservación de sus recursos naturales; una economía estancada y sin solidez; así como grandes desigualdades sociales. Por lo que desde la academia, el sector privado, la sociedad civil y gobierno, se está buscando cumplir con la responsabilidad de México a nivel global dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Educación para el desarrollo sostenible

En ese tenor, dentro de los ODS, uno de los más representativos es el Objetivo 4 que hace referencia a Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos, dentro del cual, la meta 4.7 hace mención específica respecto a:

Asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de la cultura de paz y no violencia, la

ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.⁵ .

Al respecto y considerando que la escuela es la institución, regida por el estado para ayudar a formar al individuo ya sea para consolidar su carácter como miembro de la sociedad así como para que adquiera las competencias que le permitirán desarrollar adecuadamente su trabajo, es que debe ser considerada punto focal en la construcción de nuevas identidades sociales y formación de la ciudadanía.⁶

Por ello, el rol de las escuelas en México, debe ser el de catalizador de sociabilización, así como la base de recordatorio de valores sociales, pues es a través de ésta en la que se proveerá de un sentido a los sujetos y brindará herramientas para reconstruir el sentido para ellos mismos, ocasionando que se apropien de ese pensamiento.

De ahí la importancia del enfoque de los modelos educativos, pues de acuerdo a un estudio denominado Educación, Cambio Cultural y Sostenibilidad,⁷ el enfoque de los modelos actuales ha abonado a la crisis sociocultural que ha potenciado la crisis global en la que hoy nos encontramos. Por lo que se requieren acciones educativas que transformen nuestras concepciones, hábitos e incluso perspectivas para que nos orienten hacia una sociedad sostenible (Mattar, 2012), en virtud de que los modelos de educación actuales están diseñados para dejar a la sociedad tal cual está.

Claramente el desafío de nuestros días no está en educar para conservar, sino educar para cambiar a la sociedad, favoreciendo en el proceso las habilidades y competencias de las personas. Por ello, influir desde tempranas generaciones hasta la juventud, para incentivar el consumo y la producción sostenible, en donde la competitividad sea un aliado de la economía mundial y no la lucha de supervivencia entre estados y nación, o en donde la estabilización demográfica sea fundamental como parte de una economía que se ajusta a las exigencias de la ecología y del bienestar e igualdad social global, es trascendental.⁸ Es a partir de ahí de donde nace la necesidad de educar a las futuras generaciones para el Desarrollo Sostenible.

En ese sentido Irina Bokova, Directora General de la UNESCO, ha afirmado que la educación salva vidas y transforma la vida; es el fundamento de la sostenibilidad [...] Por ello, debe haber una colaboración entre todos los sectores del desarrollo para que la educación sea un derecho universal y de calidad.⁹

Y es que hablar de una educación para el Desarrollo Sostenible,¹⁰ por mencionar, es considerar cuestiones como:

- Basarse en las necesidades, percepciones y condiciones locales pero reconociendo que el satisfacer las necesidades locales a menudo tienen impactos y consecuencias internacionales;
- Considerar la educación formal, no formal e informal;

- Aceptar la naturaleza en constante evolución del concepto de sostenibilidad;
- Abordar el contenido teniendo en cuenta el contexto, los asuntos internacionales y las prioridades locales;
- Desarrollar la capacidad civil para tomar decisiones como comunidad, la tolerancia social, la gestión de los recursos ambientales, una fuerza laboral adaptable y una buena calidad de vida;
- Y finalmente, ser interdisciplinaria. Es decir, ninguna disciplina puede apropiarse de la educación para el Desarrollo Sostenible para sí misma; todas las disciplinas pueden contribuir a ésta.

Es decir, debe considerar la preparación de docentes, materiales, programas y contenidos basados en competencias básicas y valores para el desarrollo sostenible; el conocimiento declarativo (el saber ser) y las destrezas y habilidades (saber hacer) conjugado a su vez con las competencias para la vida real y la vida sostenible.

Para ello, se debe tener presente que el Desarrollo Sostenible como característica de la educación, es un paradigma que envuelve muchas de las formas de educación ya existentes más las que se puedan crear. Promueve esfuerzos para repensar programas y sistemas educativos (tanto métodos como contenidos) que actualmente sirven de apoyo para las sociedades insostenibles¹¹ y de la misma manera, involucra a todos los componentes que se encuentran dentro de una sociedad como lo es: la legislación, política, finanzas, planes de estudio, etcétera.

Por lo anterior, puede considerarse a la educación para el Desarrollo Sostenible como un proceso continuo que producirá una cultura dirigida a la formación de profesionales comprometidos con la contribución de estrategias para mejorar las relaciones entre sociedad y el Medio Ambiente y a su vez, mantener la continuidad entre ambas, teniendo siempre presente los principios explícitos en los modelos éticos coherentes con un desarrollo humano ambiental y socialmente sostenible, tales como justicia, solidaridad, equidad, o el respeto a las diversidades tanto biológicas como culturales¹² y que complementará de manera acertada el actual modelo educativo en el país.

Finalmente, para que se pueda diseñar e implementar una estrategia nacional de desarrollo sostenible que sea integral y transversal, aplicable tanto horizontal como verticalmente, es necesario contar antes con los mecanismos legales que permitan establecerla y garantizar su aplicación. Por lo anterior, se requiere que el Congreso de la Unión elabore un marco jurídico que no segregue lo ambiental de lo económico, lo cultural, ni de lo social. Es decir, debe regresar el camino en desarmonía hasta ahora efectuado y empezar a elaborar reformas o incluso expedir nuevas normas que permitan al país contar con un sistema legal que sienta las bases de un modelo de Desarrollo Sostenible.

Fundamento legal

El suscrito, diputado Rafael Hernández Soriano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman el segundo párrafo, el inciso b) y d) de la fracción II, así como la fracción V del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

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

...

I. ...

II. ...

...

a)...

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al **manejo** y aprovechamiento **sostenible** de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c)...

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; **asegurándose que cuenten con los conocimientos, competencias, principios y valores necesarios para abordar los problemas sociales, medioambientales y económicos del futuro;**

III a IV...

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

VI a IX ...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, contará con 90 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las reformas a la legislación correspondiente.

Tercero. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán considerar el fondo anual necesario dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal subsecuente al de la entrada en vigor de este Decreto, a fin de hacer cumplir las disposiciones establecidas en el presente Decreto. A su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará los ajustes necesarios para su cumplimiento, en el ejercicio fiscal vigente.

Notas

1 Gadotti, Moacir. Pedagogía de la Tierra y la Cultura de la Sustentabilidad. [Electrónico]. (Recopilado de World Wide Web el 24 de julio de 2017 <http://www.uyitskaan.org/wp-content/uploads/2015/06/Pedagog%C3%ADa-de-la-Tierra-y-Cultura-de-la-Sustentabilidad.pdf>)

2 OMS (2016). Contaminación del aire de interiores y salud.[Electrónico]. (Recopilado de World Wide Web el 24 de julio de 2017 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs292/es/>)

3 FAO (2010). 2050: Un tercio más de bocas que alimentar. [Electrónico]. (Recopilado de World Wide Web el 27 de julio de 2017 <http://www.fao.org/news/story/es/item/35675/icode/>)

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.(2017). [Electrónico]. (Recopilado de World Wide Web el 22 de julio de 2017).

5 ONU (2017) Objetivos para el Desarrollo Sostenible. [Electrónico]. (Recopilado de World Wide Web el 25 de junio de 2017 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>)

6 Telar Social. El comienzo del Desarrollo Sostenible/Sustentable como intervención global.

7 Telar Social. Educación, Cambio Cultural y Sostenibilidad.

8 Telar Social, íbid. p.

9 UNESCO. (2014).El desarrollo sostenible comienza por la educación. [Electrónico].(Recopilado de World Wide Web el 24 de julio de 2017 http://www.unesco.org/new/es/media-services/singleview/news/unesco_sustainable_development_begins_with_education/)

10 Tilbury, Daniela. (2006).Educación para el Desarrollo Sostenible, ¿nada nuevo bajo el sol?: consideraciones sobre cultura y sostenibilidad. [Electrónico]. (Recopilado de World Wide Web el 25 de julio de 2017 <http://rieoei.org/rie40a04.htm>).

12 UNESCO. Resumen Analítico de la Revisión de casos de Estudio sobre el análisis de experiencias internacionales en políticas de Educación para el Desarrollo Sostenible. [Electrónico]. (Recopilado de World Wide Web el 26 de julio de 2017 http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/San-Jose/pdf/ToR_Resumen_Ejecutivo_EDS_v2.pdf)

13 Fernández, March. (2006). Metodologías activas para la formación de competencias. Revista Educatio Siglo XXI, 24.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de octubre de 2017.

Diputado Rafael Hernández Soriano (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RATIFICACIÓN DE NOMBRAMIENTOS Y SEGURIDAD NACIONAL, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN ANTONIO IXTLÁHUAC ORIHUELA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, diputado Juan Antonio Ixtláhuac Orihuela, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de nombramientos y de seguridad nacional, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

Considerando los recientes acontecimientos por los que atraviesa nuestro país, interna y externamente, es importante elaborar una agenda de seguridad nacional que centre su atención en difundir entre la población, que debemos seguir defendiendo nuestra soberanía, nuestra integridad territorial, la existencia política del Estado como rector de la economía, de la educación, del desarrollo y del fortalecimiento del pacto social, privilegiando el interés nacional.

Es preciso reconocer que los servicios de inteligencia están íntimamente relacionados con el aparato de seguridad y ambos se justifican por la posibilidad de que aparezcan amenazas internas o externas; para enfrentarlas, los gobiernos crean instituciones especializadas en defender la seguridad de la nación. Algunas de estas instituciones, como el Ejército, se capacitan en el uso de la fuerza para la solución de conflictos y desactivación de riesgos y amenazas, mientras que otras lo hacen basadas en la mediación política, la gestión del conflicto y la aplicación del estado de derecho, con base en decisiones que consideran información de inteligencia.

Sin embargo, las instituciones encargadas de generar inteligencia no han sido supervisadas ni evaluadas por el Congreso de la Unión o la sociedad mexicana.

Es preocupante que en el Congreso de la Unión mostremos poco interés y conocimiento técnico sobre lo que es un servicio de inteligencia y que, además, lo ubiquemos como una tarea exclusiva del Poder Ejecutivo federal.

Una mayor incorporación y participación del Poder Legislativo federal en seguridad nacional contribuirá positivamente en la elaboración de una estrategia de Estado efectiva en esta materia, que incorpore diversas percepciones sobre sus consecuencias y alternativas. A su vez, esta presencia podría ofrecer una ventaja considerable al elevar la legitimidad de las decisiones del Ejecutivo en este terreno.

Debido a que en el Congreso de la Unión existen las comisiones ordinarias que corresponden, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de seguridad nacional es necesaria la injerencia del Legislativo ante la reformulación de los temas que se incluyen en la Agenda Nacional de Riesgos, la cual es responsabilidad del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Por ello, el Poder Legislativo federal no sólo debe ser un órgano fiscalizador, sino también coadyuvante en la definición de la Agenda, del programa para la seguridad nacional y de la designación del encargado de dirigir el área de generación de inteligencia, facultad actualmente a cargo del Ejecutivo federal.

La participación del Senado de la República en la designación del director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional dará mayor legitimidad y confianza a una Institución que, desafortunadamente, durante los últimos años ha dejado de ser generadora de inteligencia y, por el contrario, se han destinado grandes recursos a la *emergencia* y a la *dinámica* de las organizaciones criminales en la escena nacional, lo que ha provocado que el gobierno dé mayor relevancia a las tareas de seguridad pública para combatir a la delincuencia.

La legitimidad, legalidad y transparencia de las actividades de inteligencia son determinantes para contrarrestar muchas amenazas, por lo que la participación del Congreso es muy importante.

El 12 de abril de 2016 presenté una iniciativa que tiene el objetivo de fortalecer el servicio de inteligencia profesional; definir los ámbitos de acción de los órganos encargados de la seguridad nacional; dar mayor certeza jurídica y política a estos órganos, así como crear métodos de regulación política y social que hagan de las tareas de inteligencia una actividad legítima, legal, lejana de problemas de espionaje y corrupción.

Junto con esta iniciativa y para su mejor funcionalidad, también propongo realizar cambios a otras legislaciones secundarias, como reformar, adicionar y derogar artículos de la Ley de Seguridad Nacional; reformar y adicionar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y reformar un artículo del Reglamento del Senado de la República pero, de acuerdo con el artículo 171, numerales 1 y 2, de dicho Reglamento, se tienen que presentar por separado, por lo que *en misma fecha presento las iniciativas que reforman, adicionan y derogan artículos de las leyes mencionadas.*

Artículo 171

1. Una propuesta que involucra disposiciones de la Constitución y de otros ordenamientos secundarios relativos, se presenta mediante una iniciativa para la reforma constitucional y otra u otras para la legislación secundaria. En este caso, se indica en cada iniciativa la correlación entre las mismas.

2. Las iniciativas que se refieren a modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se presentan en forma separada de cualquier otra.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo con las modificaciones propuestas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 73. ...:</p> <p>I al XXIX-L. ...;</p> <p>XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.</p> <p>XXIX-N. a XXXI. ...</p>	<p>Artículo 73. ...:</p> <p>I al XXIX-L. ...;</p> <p>XXIX-M. Para legislar y expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes, y para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal determine la política de seguridad nacional, así como participar en su evaluación;</p> <p>XXIX-N. a XXXI. ...</p>
<p>Artículo 76. ...:</p> <p>I. ...</p> <p>...</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 y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la</p>	<p>Artículo 76. ...:</p> <p>I. ...</p> <p>...</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 y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la</p>

<p>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. al XIV. ...</p>	<p>regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, así como del Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en los términos que la ley disponga;</p> <p>III. al XIV. ...</p>
<p>Artículo 78. ...</p> <p>...:</p> <p>I. al VI. ...</p> <p>VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y</p> <p>VIII. ...</p>	<p>Artículo 78. ...</p> <p>...:</p> <p>I. al VI. ...</p> <p>VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, así como del Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en los términos que la ley disponga, y</p> <p>VIII. ...</p>
<p>Artículo 89. ...:</p> <p>I. al V. ...</p>	<p>Artículo 89. ...:</p> <p>I. al V. ...</p>
<p>VI. al XX. ...</p>	<p>V Bis. Nombrar, con ratificación del Senado, al Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional;</p> <p>VI. al XX. ...</p>

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del pleno de esta soberanía la

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ratificación de nombramientos y de seguridad nacional, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se **reforma** la fracción XXIX-M del artículo 73; se reforma la fracción II del artículo 76; se reforma la fracción VII del artículo 78, y se **adiciona** la fracción V Bis del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...:

I al XXIX-L. ...;

XXIX-M. Para **legislar** y expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes, **y para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo federal determine la política de seguridad nacional, así como participar en su evaluación;**

XXIX-N. a XXXI. ...

Artículo 76. ...:

I. ...

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; 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, **así como del director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional**, en los términos que la ley disponga;

III. al XIV. ...

Artículo 78. ...

...:

I. al VI. ...

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, **así como del director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional**, en los términos que la ley disponga, y

VIII. ...

Artículo 89. ...:

I. al V. ...

V Bis. Nombrar, con ratificación del Senado, al director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional;

VI. al XX. ...

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 realizar las reformas a las leyes secundarias que correspondan, en un plazo máximo de hasta seis meses contados a partir del día siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.

Artículo Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Solicito a la Presidencia se turne esta iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales para su discusión y aprobación.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados el 17 de octubre de 2017

Diputado Juan Antonio Ixtláhuac Orihuela (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANGÉLICA MOYA MARÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada federal Angélica Moya Marín, 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 dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifica la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

1. Introducción

Para el Partido Acción Nacional:

“...El municipio, formado por el conjunto de familias que habitan una comunidad, es eje de la estructura política nacional y espacio privilegiado para el desarrollo del país. El respeto a la autonomía municipal es el fundamento de un orden subsidiario, solidario y responsable que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben garantizar. Los municipios deben tener la capacidad para determinar libre y responsablemente las características propias de su gobierno de acuerdo con sus necesidades particulares, para establecer las normas básicas de la convivencia social y, en especial, para garantizar el pleno desarrollo y respeto por las comunidades y los pueblos indígenas.”¹

A partir de este referente, la orientación gubernamental y pública administrativa de Acción Nacional, es colocar en el centro de la dinámica del desarrollo nacional al desempeño de los gobiernos municipales, la orientación federalista de estos principios implica que el marco legislativo que determina el desempeño gubernamental, debe ser congruente con los propósitos de desarrollo locales.

“...La prestación de los servicios públicos debe atender a las necesidades fundamentales de los hombres y las mujeres que conforman el municipio, asegurando los niveles mínimos y suficientes para una vida digna. La seguridad, la educación, la salud y el desarrollo humano han de ser los objetivos centrales del gobierno municipal.”²

El municipio es el espacio fundamental para la real democratización de las decisiones y la escala necesaria para mejorar la administración pública y posibilitar la disponibilidad de un Estado eficiente (Cfr: Kliksberg, 2004). La racionalidad teórica detrás de las políticas que asignan responsabilidades a este ámbito de gobierno, supone que la participación de sus responsables en determinar el uso de los recursos públicos, les permite una mejor

ordenación entre la provisión de los servicios locales y las preferencias o necesidades de la población. Adicionalmente, en este ámbito de gobierno se debería de favorecer el esfuerzo de construir administraciones públicas más eficientes y democráticas (Marlow, 1988).

Los rezagos en las agendas de gobernabilidad en el ámbito municipal, están vinculados con la disponibilidad de un marco legislativo que norme adecuadamente sus actividades y desempeño, los límites en el ejercicio del poder gubernamental, el estancamiento económico, la distribución del bienestar social y el ingreso, el acceso de los jóvenes a oportunidades de desarrollo, la atención contra las adicciones, la participación de la sociedad civil y comunitaria en las decisiones de gobierno (verdadera publicidad de las políticas), la corrupción gubernamental y social, la impunidad y el acceso igualitario a la procuración e impartición de justicia y a la seguridad ciudadana.

La democracia en el municipio no se consolidará si persisten prácticas autoritarias, verticales, centralistas y opacas del gobierno: en la medida que se permita la participación de la ciudadanía y las comunidades en la definición de las políticas y los programas gubernamentales, se posibilitará el tránsito hacia escenarios de legitimización y validación sociopolítica de su desempeño.

Los problemas de la implementación de las políticas en los Municipios, han derivado en una falta de correspondencia entre el desempeño gubernamental y la atención de necesidades de la sociedad, lo cual establece la necesidad de propiciar un nuevo arreglo institucional progresivo y sostenido de la función pública, que conjugue el rigor técnico y la mayor creatividad posible, siempre circunscritos en procesos de protección a los derechos humanos y privilegiando la atención de necesidades y expectativas ciudadanas y comunitarias respecto a su gobierno.

No es posible suponer que la consolidación de la democracia en los gobiernos municipales se conseguirá con desempeños gubernamentales débiles, ya que el elemento referencial del análisis de la gobernabilidad, es la determinación de la capacidad de las administraciones públicas para atender los problemas económicos, sociales, políticos y de estado de derecho de su sociedad, los cuales se constituyen como los referentes respecto a la capacidad de ejecución y desempeño gubernamental.

El análisis del diseño y desempeño gubernamental, muestra una carencia generalizada en el país de un modelo de administración pública que genere y proponga mecanismos de control, de evaluación, de integración y sistematización de información, de establecimiento de parámetros referenciales del desempeño gubernamental (indicadores de la gobernabilidad). Con la diferenciación precisa entre funciones y servicios municipales, se posibilita que se asocie a estas actividades, parámetros de medición y valoración de la forma en que estas se proporcionan.

La presente propuesta de reforma constitucional del Artículo 115 Constitucional, en su Fracción III, se plantea en un contexto de crisis de gobernabilidad en los gobiernos de los tres ámbitos (Federal, Estatal y Municipal), en un escenario de graves problemáticas, así como de altos grados de complejidad de los fenómenos económico, político, social y criminales. Esta propuesta legislativa se enfoca explícitamente en los gobiernos

municipales y parte de considerar que el desempeño de los gobiernos y la administración pública correspondientes, se determinan en función del marco legislativo, así como de la solidez del diseño e implementación de las políticas públicas.

2. Las actividades de los gobiernos municipales ³

A partir de las facultades y responsabilidades establecidas en el Artículo 115 constitucional, los gobiernos municipales deben realizar una serie de *actividades* orientadas al aseguramiento y la ampliación de la gobernabilidad local. Actividades que de acuerdo a la clasificación propuesta por Fernández (2006), son a) funciones públicas, b) servicios públicos, c) obras públicas y d) actividades socioeconómicas residuales.

a. Funciones Públicas. “... actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su indelegabilidad— (Fernández; 2006);”.

La función pública la ejerce el Estado federal en sus diversos ámbitos de competencia: federación, entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público. En la definición de Fernández, se indica explícitamente el carácter de indelegabilidad de las funciones.

Los gobiernos municipales tiene funciones administrativas atribuidas formal y materialmente, por ejemplo, la de administrar libremente su hacienda; y si bien formalmente carecen de la función legislativa —no pueden expedir leyes—, materialmente están facultados para expedir bandos y reglamentos, así mismo, los municipios también carecen formalmente de la función jurisdiccional, pero materialmente la ejercen a través de *justicia municipal de barandilla*.

b. Servicio Público. Los servicios públicos son atribuciones directas de la administración pública, y por lo tanto exclusivas de la función ejecutiva (administrativa): ni en la función legislativa ni en la judicial hay servicios, y su propósito es la solución de problemas y la satisfacción de necesidades económicas, políticas, sociales y de seguridad (estado de derecho) de los ciudadanos. Los gobiernos municipales pueden proporcionar servicios directamente, o bien de manera indirecta a través de particulares, y cuando esto ocurre, son servicios concesionados, ejemplos de estos son los servicios de salud o de educación, los cuales pueden ser proporcionados directamente por el gobierno, o bien por particulares.⁴

c. Obra Pública. Fernández (2006) incluye como una de las actividades municipales la obra pública, la cual es realizada o producida por el ámbito de gobierno correspondiente —federación, entidad federativa o municipio— o a su nombre, en un inmueble con un propósito de interés público y general, para la realización o la prestación de una función o de un servicio público.

d. Actividad Socioeconómica Residual Municipal. Los gobiernos municipales pueden realizar otras actividades que pueden agruparse bajo la común denominación de socioeconómicas residuales de dos tipos; 1/ *de interés público*, pero

carentes de prestación de servicio al público, pese a lo cual tienen un carácter prioritario, dado el interés de la comunidad de realizarlas; y 2/ *las simples*, aquellas que ordinariamente las ofrecen los particulares, pero ante la ausencia o ineficiencia de estos, los gobiernos municipales pueden realizarlas subsidiariamente (ejemplo: el transporte público concesionado).

3. La necesidad de diferenciar constitucionalmente las actividades municipales

Por lo expuesto, función pública, servicio público, obra pública y actividad socioeconómica residual no son referentes sinónimos que puedan emplearse de manera indistinta: son categorías jurídicas y de administración pública diferenciadas, y su empleo debe utilizarse adecuadamente al referenciar las actividades específicas que realizan los gobiernos municipales.

Al ser las *funciones* actividades monopólicas e inalienables de los gobiernos municipales, los *servicios* actividades que pueden ser concesionadas a particulares, y las obras públicas y las actividades socioeconómicas residuales trabajos que realizan los gobiernos municipales diferenciadas a su vez de las funciones y los servicios, es necesario diferenciarlas en el Artículo 115 Constitucional.

Los argumentos de esta necesidad de diferenciación y precisión, se ejemplifican con la iniciativa de unificación del mando policial. Esta iniciativa propone que las policías municipales –una vez que a través del diagnóstico correspondiente– sean consideradas incapaces para ejercer sus responsabilidades, sean absorbidas por las policías estatales para garantizar la función policial.

Históricamente existe en error en la definición de la política de seguridad pública: esta se iguala – y reduce – a la función policial. De acuerdo a esta lógica, la construcción y disponibilidad de sociedades seguras, recae principal –e incluso exclusivamente– en el trabajo que realicen las policías. Las teorías y estudios del comportamiento criminal y de prevención del delito, establecen que el fenómeno de la inseguridad es multifactorial y determinado por causales sociales, económicas, políticas y culturales, las que en su conjunto determinan la propensión a delinquir o a realizar conductas violentas, de esta manera, una perspectiva integral de política de seguridad pública, debe articular explícitamente programas alternativos y complementarios a la función policial de prevención del delito, tales como el incremento del capital social, el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, ampliación y mejoramiento de la infraestructura urbana y el rescate de espacios públicos.⁵

Al ser **la seguridad pública una función de gobierno y no un servicio**, la responsabilidad de los gobiernos municipales de garantizar el orden y la paz públicos de sus municipios no se elimina a pesar que transfieran la función policial a los gobiernos estatales: sin importar que no tengan policías, los gobiernos municipales están obligados a diseñar e implementar políticas y programas que garanticen la disponibilidad de un municipio seguro, por lo que se incrementa la importancia del diseño de programas de enfoques no exclusivamente policiales.

Por otra parte, el traslado de la función policial municipal al gobierno estatal, debe ser temporal, al considerar el referente del poder estatal:

“...El poder estatal o poder público viene a ser la capacidad del estado de imponer su voluntad con, sin y aun contra la voluntad concurrente de sus destinatarios —toda la población estatal—, para lograr los objetivos del estado y, en su caso, del municipio, lo que significa que cuando se dé la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento que subyace en el cimiento de la eficacia del poder político que, como señala Serra Rojas «es un poder total, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos».

Por lo expuesto, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa de:

Decreto por el que se modifica la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Primero

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

I. ...

II. ...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las siguientes actividades:

a) Funciones públicas de los gobiernos municipales (indelegables):

1. Otorgamiento de licencias, permisos y concesiones.
2. Aprobación y publicación de los bandos y reglamentos municipales.
3. Imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas;
4. Contratar la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes y servicios, así como de obra pública, y de convenir o concesionar la prestación de servicios públicos;
5. Seguridad pública y tránsito municipal;
6. La hacendaria; la de planeación; la de control;

7. Catastral

8. Protección del medio ambiente en el ámbito de su competencia.

9. Protección civil, en el ámbito de su competencia.

b) Servicios públicos municipales (que pueden o no concesionarse):

1. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

2. Alumbrado público

3. Limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos

4. Mercados y centrales de abasto

5. Panteones

6. Rastro

7. Estacionamiento de vehículos

8. Taxis y automóviles de alquiler

9. Transporte colectivo urbano de pasajeros

10. Nomenclatura de calles

c) Obras públicas municipales

1. La construcción, edificación, instalación o modificación de edificios municipales destinados a sus órganos y dependencias;

2. Las redes de agua potable, drenaje y alumbrado público

3. Las calles, parques y jardines, y su equipamiento.

d) Actividades socio económicas residuales

1. Las de interés público relativas al tratamiento y disposición de las aguas servidas y pluviales,

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las reformas a que se refiere el presente decreto dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Tercero. Las adecuaciones al Reglamento de la presente ley y los lineamientos que deban ser emitidos con motivo de la entrada en vigor de este Decreto, deberán expedirse en un plazo no mayor de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Cuarto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo al presupuesto autorizado para tal fin a las dependencias y entidades involucradas, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para el ejercicio fiscal de que se trate.

Notas

1 Partido Acción Nacional; (2002); “Proyección de principios de doctrina del Partido Acción Nacional 2002”; México, Pág. 15.

Ver: <https://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2013/04/Principios-de-doctrina-2002.pdf>; Consultado en abril de 2017.

2 *Ibíd.*

3 El análisis y abstracción de los siguientes referentes que contextualizan y fundamentan la presente iniciativa de reforma, retoma los criterios expuestos por el Dr. Jorge Fernández Ruiz.

Cfr: Fernández Jorge; (2006); “Servicios públicos municipales”; México; Edit. INAP, IJ-UNAM.

4 Esto determina la diferenciación entre funciones y servicios: las primeras son actividades monopólicas e indelegables de los gobiernos, en tanto que las segundas pueden ser concedidas para que particulares las realicen.

5 Esta es una de las explicaciones del fracaso generalizado de las políticas de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno: la posibilitación del orden y paz públicos, siempre es responsabilidad policial, pero nunca es determinado exclusivamente por el trabajo de las policías.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de octubre de 2017.

Diputada Angélica Moya Marín (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 134 Y 136 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 3O. DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, A CARGO DEL DIPUTADO GERMÁN ERNESTO RALIS CUMPLIDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El proponente, Germán Ernesto Ralis Cumplido, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 134 y 136 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados al tenor del siguiente:

Exposición de motivos

Una iniciativa es el acto jurídico que da comienzo al proceso legislativo, misma donde sólo determinados órganos del Estado o actores están facultados para su presentación en cualquier cámara del Congreso de la Unión. Una vez que es presentada, ésta será estudiada, discutida y, en su caso, rechazada o aprobada. El objetivo que persigue la iniciativa es el crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales.¹

El derecho de iniciar leyes o decretos a través de la iniciativa se encuentra estipulado en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo los facultados:

- I. Presidente de la República;
- II. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- III. Las Legislaturas de los estados y de la Ciudad de México; y
- IV. Los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.²

Sin embargo, el mismo artículo 71 señala una diferencia muy importante en términos de poder y a su letra dice:

“El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la república podrá presentar hasta **dos iniciativas** para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su

origen en un **plazo máximo de treinta días naturales**. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.”⁴

Esta garantía que goza el presidente de la república, de que aquella iniciativa o proyecto de ley sea discutida y aprobada o rechazada en un tiempo determinado, **es un privilegio en términos de democracia**.

Y es que, en términos de poder legislativo, nada es más importante que el evitar la “congeladora legislativa”, la cual se forma gracias al gran número de iniciativas que son presentadas, mismas que por su gran número y por la falta de disposición de los legisladores, se encuentran detenidas para su análisis y votación, entrando así en un estado permanente de rezago y olvido.⁴

Pues bien, lo que esta iniciativa propone es que ese carácter preferente también lo tengan las iniciativas presentadas por los ciudadanos en los términos que el mismo artículo marca.

El presentar una iniciativa ciudadana es por sí mismo un logro digno a reconocer. El pensar que un 13 por ciento del padrón nacional tuvo el interés en un tema, así como la voluntad de apoyarlo, no es algo sencillo; estamos hablando de un verdadero acto de participación ciudadana que debería ser respaldado al menos para garantizar su discusión, así como su aprobación o rechazo dentro del Congreso de la Unión.

Una iniciativa ciudadana grita interés, organización e involucramiento ante un tema que la sociedad mexicana considera importante, por lo cual debería ser motivo suficiente para la atención de la misma.

El dar el carácter de preferente a la iniciativa ciudadana significa el privilegio del Poder Legislativo de trabajar directamente para quien se merece, el pueblo.

Es preciso recordar que la separación de poderes es el resultado de la lucha contra el absolutismo.⁵ Es así que el Poder Legislativo emana de la necesidad de separar los poderes y de obtener representantes directos del pueblo, los cuales son votados y elegidos por los pobladores, razón por la cual deben atender las necesidades de los ciudadanos.

Pues bien, el poder de crear iniciativas de ley por parte de los ciudadanos tiene como consecuencia una participación constante, vertical, directa y más íntima del ciudadano con el Estado, pues tiene como objeto que el pueblo sea parte de las decisiones que toman las autoridades.⁶

Si bien la iniciativa de trámite preferente busca el fortalecimiento y la colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de manera eficiente, es tiempo de que se fortalezca la relación del Congreso de la Unión con los ciudadanos.

Y es que hoy en día el nacimiento de una iniciativa ciudadana es más sencillo gracias a la tecnología. Con ella han surgido nuevos conceptos, uno de ellos, la democracia digital, la cual se entenderá como el desarrollo de la democracia a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación, dando como resultado acceso a la información, un ejercicio más transparente del ejercicio público, elecciones más confiables, **mejora de la participación ciudadana en calidad y cantidad, y la contribución pública en la toma de decisiones políticas, la cual otorgue legitimidad a su gobierno.**⁷ Es gracias a esa democracia digital que hoy es más viable la organización ciudadana, misma que podrá evidenciarse en la presentación de iniciativas.

La democracia digital contribuye a mejorar la calidad de la democracia. Según Robert Dahl los elementos que caracterizan a los regímenes políticos democráticos contemporáneos son:⁸

1. Participación efectiva: Oportunidades adecuadas e iguales para que los ciudadanos expresen su voz.
2. Igualdad de voto: Que la participación de todos valga por igual al momento de adoptar decisiones.
3. Entendimiento ilustrado: Oportunidades iguales y adecuadas para que los ciudadanos descubran y validen sus preferencias en las cuestiones por decidir.
4. Control de agenda: Derecho popular para inferir sobre qué asuntos se deberán como prioridades e incluir en la agenda.
5. Inclusión: Todos los miembros adultos de la sociedad deberán tener los mismos derechos.

Pues bien, entendiendo que gracias al uso de la tecnología los ciudadanos podrán encontrar en ella un medio de organización y comunicación para la presentación de iniciativas, podemos afirmar que, dándole el carácter de iniciativa preferente a las iniciativas presentadas por la ciudadanía, se logrará incrementar el nivel de democracia en nuestro país, pues los puntos anteriormente mencionados se estarían fortaleciendo y cumpliendo.

Considerandos

El derecho de presentar iniciativas de ley por parte de los ciudadanos en nuestro país es un derecho reciente, pues la reforma del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de agosto de 2012, donde también se incluyó la facultad por parte del presidente de la república de presentar Iniciativas de trámite preferente.⁹

El centralismo por el cual era caracterizado nuestro país fue perdiendo terreno con los años, siendo 1997 el año en el que, por primera vez, el partido gobernante, no tenía la mayoría de los escaños legislativos. La pérdida de poder fue tal, que desde los comicios del año 2000 se describe a México como un país con la ausencia de un gobierno unificado, viéndose obligado a tener un poder ejecutivo que tiene que duplicar su esfuerzo para conseguir sus políticas de gobierno, pero también ha sido un poder ejecutivo que debe expandir su negociación e incrementar los actores con los que se tiene que negociar, incrementando así los costos de la legislación.¹⁰

Dicho lo anterior, se explica que en el año 2012 fuera aprobada la iniciativa que declara como preferente las iniciativas presentadas por el Ejecutivo en términos del artículo 71; **resurgiendo así una alternativa al control del Poder Legislativo en el país**, la cual ahora demanda ser balanceada al darle el mismo trato a las iniciativas presentadas por los ciudadanos.

El artículo 51 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos marca que los diputados son representantes de la nación, y como tal se establece la obligatoriedad de escuchar las demandas de ésta.

La división de poderes es un ejercicio sano que fortalece la democracia al no depositar el poder último en un solo hombre o institución, todo en beneficio de salvaguardar el interés común de la sociedad. Dividir el poder favorece la existencia de un equilibrio entre los diferentes poderes y una sana descentralización del poder, siendo siempre la voz más imponente la de la población.

La última iniciativa de trámite preferente fue presentada por el presidente el 1 de febrero de 2017, misma que fue aprobada por las dos cámaras y trabaja un tema prioritario por la situación que viven los *Dreamers* (inmigrantes indocumentados que llegaron siendo unos niños a Estados Unidos) por las leyes migratorias impuestas por el presidente de los Estados Unidos. La aprobación de la iniciativa permitió tomar las medidas necesarias al problema expuesto.¹¹ Es decir, a través de la iniciativa preferente se legisló sobre un tema que se consideraba importante para el país; lo mismo que pretendería el esfuerzo de la ciudadanía al trabajar y unirse para la presentación de una iniciativa propia.

En México ya existe el precedente de tomar las iniciativas ciudadanas como preferentes. En la Constitución de la Ciudad de México, en su artículo 25, apartado B, numeral 4, se consagra el carácter de preferente a las iniciativas ciudadanas, las cuales son presentadas el día de apertura del periodo ordinario de sesiones y que cuente con al menos el 0.25 por ciento de firmas de las personas inscrita en la lista nominal de electores de la Ciudad de México.¹²

En la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos, en el artículo 6 establece: **“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”**¹³

Hoy en día existen importantes herramientas puestas en marcha por la ciudadanía, las cuales buscan aumentar el grado de participación ciudadana e involucramiento en las decisiones públicas. Un ejemplo de ella es “Haz tu ley”, un portal de internet donde los ciudadanos pueden proponer una iniciativa de ley, y donde un equipo de expertos la somete a estudio y revisión para que tenga la redacción necesaria para poder ser presentada en la institución correspondiente. Cabe mencionar que en materia de competencia es para los tres órdenes de gobierno, pero municipal y estatal es exclusivamente para el estado de Jalisco.¹⁴

Decreto

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Primero. Se reforma el 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. - IV. ...

...

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la república y **los ciudadanos, de acuerdo a lo estipulado en el inciso IV podrán** presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

En el caso de las iniciativas ciudadanas, sólo se recibirán dos por el total de ciudadanos del padrón electoral, el resto podrán ser admitidas sin gozar del carácter de preferente.

Segundo. Se reforman los artículos 134 y 136 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 134.

1. La iniciativa preferente es aquella que es sometida al Congreso de la Unión por el presidente de la **república y los ciudadanos en las características que marca el artículo 71, inciso IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ejercicio de sus facultades exclusivas** para trámite preferente, o señalada con tal carácter de entre las que hubiere presentado en periodos anteriores y estén pendientes de dictamen.

2. ...

Artículo 136.

1. El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la república y **los ciudadanos conforme a lo estipulado en el artículo 71, inciso IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** podrán presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores cuando estén pendientes de dictamen.

2. ...

a) - d) ...

Tercero. Se reforma el artículo 3 del Reglamento de la Cámara de diputados, para quedar como sigue:

Artículo 3.

1. Para efectos del Reglamento se utilizan las voces y significados siguientes:

I a IX...

X. Iniciativa preferente: Es la que presenta el Ejecutivo federal y **los ciudadanos** en términos de lo señalado por el segundo párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Transitorio

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

Notas

1 “Iniciativa de ley o decreto”. Sistema de Informaciones legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=123>

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

3 Ídem.

4 Río Doce. “Triplican congeladora legislativa”. 10 de julio de 2016.
<http://riodoce.mx/noticias/triplican-congeladora-legislativa>

5 (1988) Estado de Derecho y sociedad democrática (España, Ed. Taurus), p. 47.

6 Las reformas directas de la democracia. UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/19.pdf>

7 Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?. Universidad Abierta de Cataluña.
<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/colombo.pdf>

8 E-democracia y oportunidades de participación ciudadana en los portales web estatales. Fondo Aleph.
<http://aleph.org.mx/jspui/handle/56789/3455>

9 Diario Oficial de la Federación.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf

10 Revista Mexicana de Sociología. “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo.” Octubre-diciembre 2012.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32125008004>

11 “Diputados avalan reforma para revalidar estudios de dreamers”. Televisa. NEWS. Fecha: 16 de marzo de 2017. <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-03-16/diputados-avalan-reforma-revalidar-estudios-dreamers/>

12 Constitución de la Ciudad de México.
http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf

13 “Carta Democrática Interamericana.” Segob.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2000.pdf>

14 “Haz tu ley”. <http://haztuley.mx/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de octubre de 2017

Diputado Germán Ernesto Ralis Cumplido (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO Y MACEDONIO SALOMÓN TAMEZ GUAJARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, diputados Víctor Manuel Sánchez Orozco y Macedonio Salomón Tamez Guajardo, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en uso de las facultades conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. La Declaración Universal de los Derechos Humanos puntualiza en sus artículos 7 y 23, que todos somos iguales ante la ley y tenemos, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. De igual forma, señala que todas las personas tenemos derecho al trabajo, a la libre elección de nuestro trabajo, y a **condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo**, así como a la protección contra el desempleo.

II. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la que nuestro país forma parte, reconoce como derechos fundamentales e inalienables los siguientes:

- El derecho al trabajo,
- La protección contra el desempleo; y
- La protección contra el despido.

III. Según la misma OIT “la crisis mundial del empleo es uno de los riesgos más grandes para la seguridad en estos tiempos”¹ ya que de acuerdo a dicha organización: “Casi la mitad de la población del mundo vive con menos de 2 dólares al día. Y en demasiados lugares el hecho de tener un trabajo no es ninguna garantía de que será posible salir de la pobreza”.²

IV. A su vez, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 2011 en su artículo 1o. establece como derecho humano que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más

amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.... Queda prohibida toda discriminación... que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

V. Que atendiendo a lo anterior, en consideración de quienes suscriben, la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pareciera apartarse de los referidos derechos humanos y laborales internacionales, contenidos, garantizados y respaldados en nuestra propia Carta Magna, pues con su contenido vulnera los derechos humanos de los agentes del ministerio público, de quienes desempeñan funciones periciales y en general de todos los miembros de las instituciones policiales de la federación, de las entidades federativas y de los municipios. Lo anterior es así pues en dicho precepto constitucional se establece que en el caso de que dichos funcionarios sean separados de sus cargos, el estado sólo estará obligado indemnizarlos y pagarles demás prestaciones a que tengan derecho, **sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio**, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

En otras palabras, si en una sentencia ejecutoriada se resuelve que la separación del servicio fue injustificada, sin bases ni fundamentos o ilegal, a pesar de ello, por precepto constitucional dichos servidores no tienen posibilidad de que se les restituya en su totalidad en sus derechos, como sí sucedería con cualquier otro trabajador de nuestra nación.

VI. Cabe señalar que esta violación a los derechos laborales, nació en el mes de marzo de 1999, cuando el gobierno federal impulsó dicha reforma como parte de las acciones encaminadas al combate a la corrupción, pues se consideró que era una medida eficaz que permitiría depurar los cuerpos policíacos de los elementos corruptos. Sin embargo, aunque el objetivo se pudiera considerar correcto, en opinión de quien esto suscribe, el medio o reforma que se utilizó para lograrlo fue equivocado, pues únicamente se estableció la prohibición a la no reinstalación, sin acompañarla de excepciones ni de estrategias integrales para identificar verdaderamente las causas de la corrupción en los cuerpos policíacos. Evidentemente que los suscritos están de acuerdo en que los policías que no cumplan con los requisitos de permanencia o incurran en alguna responsabilidad en el desempeño de sus funciones sean separados de sus cargos, en lo que no se puede estar de acuerdo, es que se restrinja lisa y llanamente la reinstalación, incluso cuando los afectados demuestren que fueron despedidos injustificadamente.

VII. También consideramos importante apuntar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en su momento la existencia de una violación a los derechos humanos de los servidores públicos sujetos a la referida restricción, pues ante la existencia de tesis jurisprudenciales encontradas, se resolvió una contradicción de tesis, en el expediente 28/2001, en la que el máximo órgano jurisdiccional consideró que la reforma de 1999, no creó una prohibición absoluta para la que procediera la reinstalación, sino que solamente restringió la reinstalación a los miembros de las corporaciones policiales, que no llenaron

los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, pero que sí podrían reincorporarse quienes los satisficieran, argumentando que: "...de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se presenten remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones policiacas los buenos elementos."

VIII. En virtud de lo anterior, consideramos que nos encontramos frente a un evidente caso de **antinomía legal**, pues tenemos dentro del propio texto de nuestra Constitución dos disposiciones contrarias entre sí y que no pueden ser válidas simultáneamente sin que una contradiga a la otra, teniendo entonces este Poder la obligación legislativa de reformar ambas o derogar una o la otra. En consecuencia, por un principio de congruencia interna de nuestra propia Carta Magna y de respeto a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, consideramos que la única solución procedente es reformar la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución federal, para que ésta sea conforme a los derechos humanos que la propia Constitución asegura para todos los mexicanos. Cabe añadir que respecto a este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

“Principio *Pro Personae*. El contenido y alcance de los derechos humanos deben analizarse a partir de aquél. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio *pro personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio *pro personae* en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.”

IX. En este orden de ideas, en estricto respeto a los derechos humanos y laborales de los referidos servidores públicos previstos en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de nuestra norma suprema, lo jurídicamente adecuado es que en los casos en que una autoridad jurisdiccional resuelva en definitiva que la separación del elemento de seguridad fue injustificada, deben de restituirse al referido trabajador la totalidad de sus derechos laborales, incluido desde luego, la reinstalación en el cargo que venía desempeñando,

justamente porque la autoridad que lo despidió o separó de su encargo, no pudo acreditar que existió razón suficiente para hacerlo, y por lo tanto, desde el punto de vista legal no existe duda sobre la confiabilidad del elemento del cuerpo de seguridad pública.

X. Uno de los elementos de mayor gravedad derivado de lo dispuesto por dicho precepto constitucional reside en sancionar la sospecha o incluso la rectitud de un elemento, cuando lo correcto es que si la autoridad patronal no pudo acreditar ante un juzgador la existencia de una causa justificada para dar de baja al servidor público, de acuerdo a los principios generales del derecho, eso equivale a la inexistencia de la razón jurídica, y por lo tanto, ningún derecho u obligación puede asirse de lo inexistente. En consecuencia, dicho artículo sanciona la sospecha, con o sin fundamento, y no obliga a la autoridad a acreditar un hecho fehaciente como elemento necesario para despedir al servidor público en evidente perjuicio de sus derechos fundamentales.

XI. Además de lo anterior, a más de 15 años de su implementación, no existen evidencias ni pruebas de que la referida disposición constitucional haya representado avance alguno en el tema de la corrupción al interior de las corporaciones policiacas y la investigación, ni disminución al índice delictivo, sino que al contrario, han aumentado los factores negativos. Entre toda esa problemática generada se encuentra de manera enunciativa más no limitativa la siguiente:

1. Despidos injustificados y arbitrarios (en algunos casos sin procedimiento previo) convalidados por la ley.
2. Afectación al interés general de la sociedad, cuando se separa del cargo a un buen elemento policiaco que ha sido injustamente despedido.
3. Poder omnipotente dado a ciertos servidores públicos de mando superior, para despedir arbitrariamente a los elementos policiacos, ministeriales o peritos, con la seguridad de que no podrán ser reinstalados.
4. Violaciones sistemáticas a derechos humanos fundamentales: acceso a la justicia, igualdad ante los tribunales, legalidad, imparcialidad, congruencia y progresividad.
5. Violaciones sistemáticas a tratados y principios internacionales: pro persona, debido proceso, igualdad (no discriminación).

XII. Abundando en lo anterior, es válido señalar que el contenido de la fracción XIII del artículo 123 constitucional, niega a los encargados de la seguridad pública la estabilidad laboral, cuando les prohíbe y los imposibilita a ser reinstalados por autoridad competente cuando resuelve que fue injusta su separación de cargo, obligando al juzgador a caer en contradicción con los principios generales de derecho que rigen nuestra ley suprema, contraviniendo además los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución política y los tratados internacionales en los que México es parte.

XIII. Así las cosas, aunque se pudiera entender la *ratio legis* detrás de este precepto jurídico, consistente en proteger en la mayor medida posible a los cuerpos policiacos y de procuración de justicia, de la corrupción e infiltraciones por parte de grupos criminales y/o narcotraficantes, la realidad es que en ninguna democracia moderna es válido aplastar los derechos de inocentes con base en una sospecha o con el pretexto de poner algún candado legal a una conducta que se pretenda evitar. Por el contrario, la autoridad está siempre obligada a garantizar a todos los ciudadanos igualdad de derechos y garantizarles el debido acceso a la justicia a través de la existencia de tribunales libres encargados de decir el derecho, y de exigir el respeto a dichas decisiones. Eso por supuesto debe incluir a sus propios empleados, sin importar el área o dependencia en la cual laboren, pues en este caso concreto, no se puede evitar señalar lo irónico detrás de esta disposición que violenta derechos humanos de servidores públicos cuya encomienda es precisamente garantizar los derechos humanos de la población. Es importante recordar que a los derechos humanos los rige el principio de “universalidad” que significa precisamente que deben ser garantizados siempre y para todos, sin exclusiones.

XIV. Cabe destacar también lo perjudicioso y riesgoso de este esquema, pues posibilita legalmente que un solo alto mando corrupto o corrompido pueda despedir injustificada e impunemente a todos aquellos servidores públicos que no se ajusten a sus designios, en un evidente “fraude a la ley”, de tal forma que esta disposición no sólo atenta contra los derechos humanos y los principios constitucionales ya descritos, sino que atenta contra sí misma, contra su propio espíritu, pues posibilita en un grado mayor aquello que el Constituyente pretendió evitar en primer lugar, a saber: la corrupción en dichos cuerpos; siendo ello una razón más que suficiente para realizar esta pretendida reforma.

XV. En conclusión, la presente iniciativa tiene como finalidad se reforme el artículo 123 constitucional, fracción XIII, apartado B, párrafo segundo, de tal forma que se concilien los intereses del estado y la seguridad pública con los intereses laborales de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios. El objetivo final es que dicho precepto guarde congruencia con los principios generales de derecho, los derechos humanos, las garantías constitucionales y los derechos laborales contemplados en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y atienda irrestrictamente los tratados internacionales.

XVI. Que para un mejor análisis de la reforma que ahora se propone, presento el siguiente cuadro comparativo del contenido:

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

Decreto que reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

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

I. a XII. ...

XIII. ...

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

...

...

XIII Bis a XIV. ...

Transitorios

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

Notas

1 <http://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/lang—e s/index.htm>

2 <http://www.ilo.org/global/topics/economic-and-social-development/lang—e s/index.htm>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de octubre del 2017.

Diputados: Víctor Manuel Sánchez Orozco y Macedonio Salomón Tamez Guajardo
(rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES 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 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 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 sólo 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 inculcado 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 supuestamente 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 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 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 ulteriormente, 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 periodo 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 aquel 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 1o. 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 llego 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 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, ésta 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 Organización de las Naciones Unidas (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 por ciento 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 de la Ciudad de México.

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 periodo 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 periodo 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 delincuentes durante un lapso de hasta 10 días sin consignación, y en este periodo la detención sería supervisada por jueces en vez de agentes del Ministerio Público.

Ni la propuesta para reducir el periodo 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 periodo 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 periodo.

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 de 50 por ciento 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 (párrafo 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 (párrafo 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 (párrafo 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 (párrafo 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, robacoche, 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 reforma el 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 el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

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 extraprocesal. 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 extraprocesal, 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 extraprocesal. 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 extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no

autor o no participe 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 17 de octubre de 2017.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16 Y 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en uso de las facultades conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 16 y 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó el 18 de diciembre de 1992 la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, precisando en su artículo 17 que se consideran los actos de desaparición forzada como “...delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos” y se recomienda la prescripción a largo plazo de éstos.

Dentro de la declaración, los derechos a la verdad y a la justicia en los casos de desaparición forzada implican el derecho de los afectados a denunciar los hechos ante autoridades competentes, la obligación del estado de investigar de oficio tales situaciones, la garantía de la seguridad de los denunciantes, y el procesamiento judicial de los implicados por parte de tribunales ordinarios.

II. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas fue aprobada el 9 de junio de 1994 en Belém do Pará, Brasil, mediante la resolución 1256 de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, sobre un proyecto preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que venía siendo discutido desde 1987; y establece el delito de desaparición forzada como: “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”¹ .

III. En julio del año pasado entró en vigor la reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos permite trabajar para evitar y castigar la desaparición forzada de personas:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

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

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios;

b) a c) ...

...

...

XXII. a XXX. ...

IV. La desaparición de personas constituye una violación a los derechos humanos y es calificada de lesa humanidad, que afecta no solamente a la víctima, sino a sus familiares y a la sociedad en general.

V. El gobierno debe estar obligado para el caso de desaparición de personas, a buscarlas y no detenerse hasta encontrarlas, hasta tener respuesta verídica sobre su paradero.

VI. El número de casos de desaparición forzada en México tiene niveles similares a países que han experimentado guerra civil y violencia política como Siria y Pakistán. Desde el 2008 han ocurrido 136 casos en México, al igual que en la República Árabe de Siria. Los estados más afectados son Guerrero, Veracruz y Tamaulipas, todos con altos niveles de inseguridad debido a la presencia del narcotráfico en sus territorios. Pese a este panorama, en el país no se cuenta con un sistema nacional de búsqueda de personas desaparecidas que garantice la verdad, justicia y reparación del daño a las víctimas, expone un informe del Senado².

VII. En México hay 27 mil 659 personas desaparecidas, extraviadas o no localizadas, según un registro nacional gubernamental. Entre enero de 2014 a junio de 2015 se reportaron 820 personas desaparecidas.

VIII. En cumplimiento al artículo 133 de nuestra Carta Magna, es necesario que las legislaciones que regulen la desaparición forzada sean conforme a los lineamientos plasmados en los tratados internacionales, y en el tema que nos ocupa, nuestro país ha ratificado la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y el Estatuto de Roma.

IX. Así pues, legislar sobre desaparición de personas, debe traer aparejado la obligación del estado en buscar a la persona desaparecida, y el derecho humano a que esa búsqueda no concluya sino hasta ser encontrado o conocer de forma indubitable el paradero del desaparecido.

X. La intención principal de esta iniciativa es el establecimiento en nuestra legislación del reconocimiento del derecho a ser buscado en caso de desaparición forzada de personas, considerando los elementos establecidos en los tratados internacionales en los que México forme parte, así como las circunstancias que recientemente los mexicanos hemos sido testigos, como es el caso de la lamentable desaparición de estudiantes en Iguala, Guerrero, y la falta de resultados en la investigación a este caso y descuido de medios de convicción por parte de servidores públicos.

XI. Con esta iniciativa se pretende fijar las bases en una legislación de aplicación práctica y posible en cumplimiento de los derechos establecidos en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, con la finalidad de que desde la Constitución se garantice el derecho de las víctimas de desaparición forzada a ser buscados.

XII. Así las cosas, es de relevancia citar para discurrir el caso que nos ocupa, el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha dictado jurisprudencia firme, estableciendo que el delito de desaparición forzada de personas es de naturaleza permanente o continua, hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino:

Desaparición forzada de personas. Ese delito es de naturaleza permanente o continua

El referido delito que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (coincidente con lo previsto en los artículos 215-A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal), de acuerdo con el derecho positivo mexicano, es de naturaleza permanente o continua, ya que si bien el ilícito se consuma cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del estado, seguida de la falta de información sobre su paradero, **dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.**

Controversia constitucional 33/2002. Jefe del gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.

El tribunal pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 48/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil cuatro.

Ejecutorias

Controversia constitucional 33/2002

XIII. El grave problema de desapariciones forzadas en México y la poca o nula búsqueda y respuesta de nuestras autoridades, es alarmante a nivel internacional; es así, que organismos internacionales y grupos de la sociedad civil, se han manifestado en diferentes países demandando a la presidencia de nuestro país una adecuada defensa de los derechos humanos, principalmente de desaparición y búsqueda de personas.

XIV. Las personas desaparecidas tienen derecho a ser buscados y los familiares de las personas desaparecidas tienen el derecho a la verdad, a conocer el paradero de sus seres queridos.

XV. Es urgente que México tenga bases claras a partir de las cuales se organice y actúe de forma inmediata para evitar se sigan cometiendo violaciones a los derechos humanos principalmente los relacionados con desaparición forzada de personas y falta de búsqueda o investigación adecuada.

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

Decreto que reforma los artículos 16 y 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo cuarto y se recorren los demás, al artículo 16, y se reforma el segundo párrafo del artículo 29, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

Queda prohibida la desaparición forzada de personas. Toda persona tiene derecho a ser buscada por las autoridades desde el momento en que se tenga conocimiento de su desaparición.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 29. ...

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada **y el derecho a ser buscado; la prohibición de** la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas de la Desaparición Forzada.

Alonso Trujillo, Ángel. *La naturaleza permanente en el delito de desaparición forzada de personas y sus implicaciones penales*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Parayre, Sonia. *La desaparición forzada de personas como violación continuada de los derechos humanos y su incidencia en la determinación de la competencia Ratione Temporis de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos*.

Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 19 de mayo de 2011. Caso Radilla Pacheco versus Estados Unidos Mexicanos.

2 Periódico *El País*, “Los casos de desaparición forzada en México, al nivel de Siria”. México 11 de mayo de 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de octubre de 2017.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GLORIA HERNÁNDEZ MADRID, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, diputada por el estado de Hidalgo, María Gloria Hernández Madrid, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior con base en lo siguiente

Exposición de motivos

1. Antecedentes

El 18 de junio del año 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de proceso penal y de seguridad pública; a partir de ella se replantearon las formas y mecanismos para investigar, perseguir y sancionar a personas que realicen conductas que produzcan hechos delictivos, se reconocieron derechos de las víctimas, se incorporaron principios técnicos, maneras de intervención policial, entre otros.

Ahora bien, uno de los cambios que mediáticamente generó mayor expectativa fue pasar de la aplicación generalizada de la prisión preventiva como medida cautelar, a la imposición de ella por excepción. Cabe señalar que, en el sistema tradicional, la prisión preventiva iniciaba con la retención justificada ante el Ministerio Público por cuarenta y ocho horas (cuando la detención se daba en flagrancia); seguidas de setenta y dos horas o su duplicidad a partir de la puesta a disposición del o la probable responsable ante juez de la causa y, finalmente, por un periodo que cada Código de Procedimientos Penales definía hasta en tanto se dictara sentencia definitiva. No obstante, el imputado o procesado, para evitar permanecer en privación de la libertad, podía desde su puesta a disposición ante el Ministerio Público y/o el juzgador primario, solicitar se le fijara una caución que, tras exhibirla, le permitía seguir su proceso en libertad; esta otra regla general, tenía una excepción, cuando se tratara de alguno de los delitos previstos en un catálogo contenido regularmente en los códigos procedimentales (señalados como “graves”), la fijación de caución era improcedente y, por lo tanto, la persona detenida permanecía en esa condición durante todo el proceso.

La reforma constitucional aludida no modificó el plazo por el que una persona detenida puede ser retenida por el Ministerio Público o detenida ante el órgano jurisdiccional, sin embargo, en lo tocante artículo 19, se añadió un párrafo en el sentido de que 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 y, respecto del juez señala específicamente en que momento la prisión preventiva se impondrá como medida cautelar oficiosa, esto es, **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.**

Con la entrada en vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales, se establecieron reglas para la retención ante el Ministerio Público, entre ellas la desaparición de la caución como mecanismo de obtención de la libertad ante esa autoridad; pero lo fundamental de la reforma consistió en que la prisión preventiva, medida cautelar que por regla general se aplicaba en el sistema procesal penal tradicional en México, dio paso a la prisión preventiva justificada y oficiosa; la primera de ellas requiere para su aplicación, que sea solicitada por el Ministerio Público y, que esta autoridad justifique ante el juez de control, los elementos que el artículo 19 impone; la segunda procede sin mayor requisito que la imputación por la comisión de alguno de los delitos contemplados en el artículo aludido.

El origen de esta porción modificatoria se basó en la presunción de inocencia y la intervención mínima en materia penal, sin embargo, no ha estado exenta de polémica y críticas que han puesto en duda su efectividad en el proceso penal acusatorio.

2. Planteamiento del problema

En su informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, emitido el 30 de diciembre de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el uso no excepcional de esta medida es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. El uso excesivo de la prisión preventiva constituye uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y constituye un problema estructural inaceptable en una sociedad democrática que respeta el derecho de toda persona a la presunción de inocencia.¹

Por otro lado, en México, el secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, ha señalado que se debe perfeccionar el nuevo sistema de justicia penal, el cual es “garantista”, pues está alentando “**la puerta giratoria**” a delincuentes.

En el semanario *Desde la fe*, la Arquidiócesis de México señala que el sistema penal acusatorio no es lo que se esperaba y que, incluso existen magistrados que hablan de éste como una “puerta giratoria” por la que los delincuentes entran y salen de la cárcel como si nada ocurriera.

Por otra parte, en un comunicado, el colectivo Justicia sin Pretextos, señaló que: “Es falso que el nuevo sistema sea una ‘puerta giratoria’. Éste ofrece soluciones más rápidas y sencillas, ya que la persona imputada sólo puede acceder una vez a este tipo de soluciones...”

Cuando la persona imputada está siendo procesada por un hecho delictivo, la fiscalía puede solicitar medidas cautelares, restricciones, tendientes a asegurar que va a comparecer a las audiencias y que no podrá en riesgo a las víctimas. Cada entidad debe contar con una unidad de medidas cautelares que auxilia en esta decisión. La evidencia muestra que más del 90 por ciento de las personas imputadas están cumpliendo.

Es falso que el sistema de justicia impacte en el aumento de la incidencia delictiva. Las cifras presentadas por autoridades no tienen sustento. El aumento no puede obedecer a una reflexión simplista, sino a una multiplicidad de factores: un aumento en el número de denuncias sin que las autoridades cuenten con la capacidad para investigarlas, ausencia de políticas públicas efectivas para la prevención del delito, etc.”²

Es evidente que en torno a la prisión preventiva como medida cautelar no hay una sola visión respecto de la confiabilidad y efectividad de su aplicación en la reducción de índices delictivos, antes bien, la multiplicidad de opiniones a favor y en contra no dejan lugar a dudas respecto a la necesidad de su revisión y, en todo caso, perfeccionamiento, es por ello, que esta iniciativa busca superar algunos de los problemas que relacionan a la prisión preventiva con una supuesta “ineficacia” del proceso penal acusatorio en México; inicia con reordenar los delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, respecto de los delitos cometidos con armas de fuego, se modifica la redacción actual del texto constitucional ya que esta representa el problema que para considerarse delito de prisión preventiva oficiosa debe cometerse con armas de fuego y explosivos, de esta forma, si en la comisión del ilícito “únicamente” se usa una arma de fuego, la hipótesis constitucional no se actualiza y en consecuencia el imputado puede obtener su libertad, con la modificación propuesta, el ilícito puede ser cometido con arma de fuego y/o explosivos para que, con un medio u otro sea, el delito sea de prisión preventiva oficiosa y la persona imputada no pueda obtener su libertad durante la secuela procesal, se elimina la frase “con medios violentos como” por ser innecesaria ya que la utilización de armas de fuego y/o explosivos es en sí mismo un medio violento que no requiere ser mencionado así.

Además, se abre la posibilidad a que el Código Nacional de Procedimientos Penales pueda ampliar aquellos delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa y con ello, que el legislador federal ordinario pueda tener margen de ajuste a la realidad social y/o delictiva sin pasar por una modificación constitucional.

Finalmente se resuelve un problema hacia los Congresos locales, toda vez que en la construcción actual del sistema acusatorio y la legislación procesal nacional, las realidades sociales locales están anuladas y en consecuencia impedidas para resolver con celeridad la problemática delictiva de sus regiones, es por ello que sin vulnerar la facultad expresa del Congreso de la Unión, los Congresos locales también podrá establecer las condiciones para que los delitos previstos en sus leyes cuya denominación, descripción o elementos sean distintos de los contemplados en el artículo 19 de la Ley Suprema, puedan ameritar la prisión preventiva oficiosamente, desde luego que estas disposiciones deberán contenerse en cada una de las leyes que prevean conductas delictivas.

3. 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 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

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 homicidio doloso, violación, delitos cometidos con armas y/o explosivos, delincuencia organizada, secuestro, trata de personas y contra la seguridad de la nación.

La legislación única en materia procedimental penal podrá ampliar aquellos delitos que ameriten prisión preventiva oficiosamente; también podrá establecer las condiciones para que los delitos previstos en las leyes de las entidades federativas cuya denominación, descripción o elementos sean distintos de los contemplados en este artículo, ameriten oficiosamente, dicha medida cautelar.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpaado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez

que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Transitorios

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

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

Notas

1 *Medidas para reducir la prisión preventiva, Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.163, Doc. 105, 3 julio 2017, página 11.

2 <http://documenta.org.mx/layout/noticias/2017-julio-03-boletin-justicia-sin-pretextos.pdf>

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de octubre de 2017.

Diputada María Gloria Hernández Madrid (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 42 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SARA LATIFE RUIZ CHÁVEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Sara Latife Ruiz Chávez, diputada federal a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Introducción

Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar. El mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de una isla serán determinados de conformidad con las disposiciones aplicables a las extensiones terrestres.¹

Las Secretarías de Gobernación y la Armada de México realizaron una cartografía muy completa del Territorio Insular Mexicano que incluía 1282 islas, islotes, bajos, cayos, arrecifes y bancos que están aparecen en cartas náuticas.² Los avances en la tecnología han permitido registrar más de 4 mil 111 cuerpos insulares pertenecientes a la nación.³ Las tres islas mexicanas con mayor superficie son Tiburón (1,200.93 kilómetros cuadrados); Ángel de la Guarda (931.43 kilómetros cuadrados), y Cozumel (477.86 kilómetros cuadrados). Del total de islas, solo 144 están habitadas por 618 mil 930 personas, es decir, 0.6 por ciento de la población nacional.

En el ámbito mundial, la superficie de la zona económica exclusiva de nuestro país ocupa el decimotercer sitio.⁴ En el Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 1976, la Secretaría de Marina establece las coordenadas que limitan a la zona económica exclusiva del país.

La superficie de la zona económica exclusiva (2,715,012 kilómetros cuadrados) del país, incluida la del mar territorial (231,813 kilómetros cuadrados), es más extensa que la superficie continental de México (1,959,248 kilómetros cuadrados), y constituye un espacio del territorio nacional que debe ser gestionado de manera sustentable para beneficio de la nación.

De las 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana, 17 tienen apertura al mar y representan el 56 por ciento del territorio nacional. En estos estados, 150

municipios presentan frente litoral y constituyen aproximadamente el 21 por ciento de la superficie continental del país. La superficie insular es de 5,127 kilómetros cuadrados.⁵

Así, la superficie marina total del país suma 2,946,825 kilómetros cuadrados y representa el 150 por ciento de la superficie continental; mientras que la superficie insular representa el 0.26 por ciento.

México cuenta con todo tipo de islas: de clima templado, bañadas por las ricas aguas de la corriente de California; las desérticas, del golfo de California, y; las tropicales, del Pacífico, del Golfo de México y del Caribe.⁶

Soberanía

La soberanía de nuestro país en sus islas es fundamental; de ésta derivan varios beneficios para la nación. Las islas alejadas del mar territorial y su zona contigua son de especial relevancia al ampliar de manera considerable la zona económica exclusiva del país. El estado debe tomar todas las medidas necesarias para promover y fomentar todas las actividades que reafirmen la soberanía de la nación en estos cuerpos insulares.

La soberanía de las islas mexicanas proviene de la que el Reino de España tuvo sobre ellas. El Tratado de Tordesillas fue el instrumento con el que las potencias navales del siglo XV se distribuyeron las tierras descubiertas, estableciéndose una línea divisoria a las 370 leguas al oeste de las islas de Cabo Verde; así como su prolongación natural del lado opuesto del globo.⁷

Et que todo lo otro, asy yslas como tierra firme, halladas et por hallar, descubiertas et por descubrir, que son o que fueren halladas..., que todo sea et finque et pertenesca a los dichos señores Rey et Reyna de Castilla et de Leon, etcétera, a sus sucesores para siempre jamás.⁸

Bajo este precepto, provenientes de Cuba se realizaron expediciones de expedición que progresivamente fueron descubriendo las islas del Caribe y el Golfo de México. Una vez establecido el gobierno español siguieron las expediciones por el Golfo de México en busca del Pasaje del Norte hacia el Océano Pacífico o Mar del Sur. De los puertos de Zihuatanejo, Santiago y Barra de Navidad partieron naves construidas y avitualladas en la Nueva España para explorar el Mar del Sur y encontrar una ruta alternativa para las islas del Maluco. Durante estas increíbles travesías fueron reclamadas para España las islas descubiertas.⁹

El México Independiente tardó tiempo en organizarse, conocer y ejercer su soberanía en las islas que junto con la superficie continental se había escindido ya del gobierno peninsular español. La Constitución de 1824 así lo demuestra.

“2. Su territorio comprende el que fue del virreinato llamado antes Nueva España, el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y Occidente, y el de la baja y alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará

una demarcación de los límites de la federación, luego que las circunstancias lo permitan.”¹⁰

Posterior a la Constitución de 1824 aún existieron diferendos entre México y España; mismos que finalizaron casi por completo con el reconocimiento pleno de la Independencia de México y con ello el reconocimiento de Soberanía en su territorio continental e islas adyacentes.

“Artículo I. Su Majestad la Reina Gobernadora de las Españas, a nombre de Su Augusta Hija Doña Isabel II, reconoce como Nación Libre, Soberana e Independiente a la República Mexicana, compuesta de los Estados y Países especificados en su Ley Constitucional, a saber: el Territorio comprendido en el Virreinato llamado antes Nueva-España, el que se decía Capitanía general de Yucatán, el de las Comandancias llamadas antes de Provincias Internas de Oriente y Occidente, el de la Baja y Alta California y los Terrenos anexos e Islas adyacentes de que en ambos Mares está actualmente en posesión la expresada República.”¹¹

La Constitución de 1857 hace énfasis en la soberanía e independencia de México y recoge el texto de la constitución previa sobre la forma como las islas se integran al territorio nacional, dando origen al Artículo 42 que persiste en la Carta Magna vigente.

Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de Septiembre de 1810, y consumada el 27 de Septiembre de 1821...

Artículo 42. El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares.¹²

Durante el siglo XIX la integridad del territorio nacional se vio amenazada de manera recurrente y en varios casos resultó en severas pérdidas para la nación. La Federación sufrió varios intentos de secesión por parte de sus partes constituyentes. Hacia el norte, Texas logró su independencia y posteriormente México perdió ante los Estados Unidos de América una gran extensión territorial. Las islas mexicanas no serían la excepción, debido a su distancia del continente, desuso y desconocimiento de su existencia, se dieron varios intentos por enajenarlas de México. El caso más conocido ha sido el de la Isla de la Pasión o Clipperton; una pérdida que tiene origen a mediados del Siglo XIX cuando Francia realiza actos de soberanía en este atolón lejano, deshabitado y olvidado.¹³

Afortunadamente, también a mediados del Siglo XIX se empieza a entender la naturaleza vulnerable de las islas mexicanas y su carácter diferente a la superficie continental del país. Como es el caso del decreto del 10 de marzo de 1857 “declarando nulas las enajenaciones de las islas o terrenos baldíos, hechas por las autoridades locales” desde el año de 1821.¹⁴ Leyes posteriores confirman que ya se entendía la necesidad de tratar a las islas de una manera diferente.

Artículo 15. Los terrenos baldíos en las islas de ambos mares, se enajenarán en los mismos términos que los demás del territorio nacional; pero en toda isla se reservará,

además de la zona marítima, una extensión mínima de 50 hectáreas para establecimiento de poblaciones y otros usos públicos; y en caso de que la isla no tenga esa extensión, se reservará en su totalidad para aquellos usos.¹⁵

Hacia finales del Siglo XIX se observa como académicos y sociedades científicas hacen esfuerzos por enumerar los diferentes elementos constituyentes de la geografía nacional y hacen recuentos de la historia de esos lugares incluidas las islas mexicanas y su descubrimiento.¹⁶ En este periodo destaca el Atlas Metódico para la Enseñanza de la Geografía de la República Mexicana¹⁷ con un mapa que incluye a las islas mexicanas; así como un listado de las mismas. Vale la pena hacer notar que a pesar de ser un trabajo formado y dedicado a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística omite citar a la Isla de la Pasión o Clipperton como una isla mexicana e incluye a la Isla Bermeja. La no ubicación de la Isla Bermeja en las coordenadas históricas registradas fue reportada oficialmente hasta el año 2009 en la Cámara de Diputados¹⁸ después de una campaña de búsqueda marítima por parte del Buque Oceanográfico Justo Sierra de la Universidad Nacional Autónoma de México.¹⁹

También a finales del Siglo XIX, el gobierno mexicano, a través de la Marina de Guerra Nacional, realizó varias acciones para reafirmar la soberanía en el territorio insular en varias islas del Océano Pacífico y el Golfo de México cuando otras naciones pretendían apropiárselas.²⁰ Destaca el caso en el que la Sociedad de Geografía y Estadística de la República Mexicana al conocer de los intentos de particulares estadounidenses por arrebatarse a la Patria la Isla de Arenas o Cayo Arenas estudia el caso y documenta la historia de esa Isla y los Actos de Soberanía que México había ejercido en ella como nación independiente, para así lograr que los Estados Unidos de América desistieran de sus intentos.²¹ En ese periodo también la Isla de la Pasión se ve ocupada por empresas dedicadas a la explotación del guano. El Gobierno de la República envía un buque de la Marina de Guerra Nacional y establece una guarnición en esta isla lejana y hasta ese momento abandonada. Francia persistió en sus reclamos de soberanía ante lo que México decidió buscar el laudo arbitral del Rey Víctor Emmanuel de Italia.²² Quién falló en contra de México haciendo evidente la vulnerabilidad del territorio insular y la necesidad de ejercer actos progresivos de soberanía en el mismo.

Patrimonio cultural e histórico

Las grandes culturas originarias del continente americano han dejado desde sus primeras huellas hasta elaborados centros ceremoniales en varias islas mexicanas. En el Mar Caribe, Isla Mujeres e Isla Cozumel cuentan con vestigios arqueológicos mayas; en el Golfo de México, Holbox, Isla Piedras y de Jaina también tienen vestigios mayas mientras que la Isla de Sacrificios cuenta con vestigios totonacas; en el Golfo de California, las islas Espíritu Santo, San José y Cerralvo fueron utilizadas por los pericúes; Isla Espíritu Santo alberga vestigios de los primeros pobladores del continente. Al norte del Golfo de California la Isla Tiburón y San José son habitadas por los Seris; en el Pacífico, las islas Cedros y Natividad cuentan con vestigios arqueológicos de los cochimí.²³ Las islas mexicanas albergan también pecios de navíos que desde el siglo XVI naufragaron en sus costas y arrecifes y ahora constituyen un importante patrimonio cultural subacuático.²⁴ Debe recordarse también, que

fue en las islas de Veracruz donde el Capitán Pedro Sainz de Baranda, al mando de la primera escuadra naval mexicana, consumó la Independencia nacional.²⁵

Biodiversidad

Las islas tienen un valor especial como patrimonio natural por sus recursos naturales y biodiversidad, ya que son fragmentos de hábitat natural con especies y comunidades propias que se han establecido, adaptado y evolucionado. Encontramos una amplia variedad de ecosistemas costeros y marinos como: manglares, arrecifes, playas, praderas de pastos marinos y dunas así como algunos ecosistemas terrestres.²⁶

En las islas de México viven alrededor de 2 mil 545 especies marinas y 2 mil 66 especies terrestres, agrupadas en 655 familias y 1,830 géneros. De las cuales se han registrado por lo menos 218 especies y subespecies endémicas, que a la fecha se encuentran amenazadas o en peligro de extinción.

Para salvaguardar este importante recurso nacional, el gobierno federal ha implementado diversas estrategias para su conservación; dentro de las que destaca el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP).

En el año 2011, con la Estrategia Nacional para la Conservación y el Desarrollo Sustentable del Territorio Insular Mexicano, se dan los primeros pasos para conservar y mejorar el valor de las islas del país, fortalecer y consolidar los resultados obtenidos por diversas instancias en el territorio insular mexicano, e integrar proyectos prioritarios y objetivos específicos, consensuados y jerarquizados con la participación de autoridades, actores sociales y sectores económicos. Esta estrategia debe revisarse periódicamente y nutrirse de la participación de todos los actores sociales involucrados para tomar en cuenta los nuevos retos que emanen del territorio insular.

Prácticamente, todo el territorio insular mexicano es protegido en alguna categoría de Área Natural Protegida. Destacan las nominaciones más recientes, el 19 de marzo del 2016, la UNESCO anunció la incorporación de Isla Cozumel a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera; mientras que el 17 de julio de 2016, la UNESCO inscribió al Archipiélago de Revillagigedo en la lista del Patrimonio Mundial. Esto ubica a México en primer lugar de los países de Latinoamérica y el Caribe con mayor número de reservas inscritas. La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas decretó también un área natural protegida denominada Islas del Pacífico de la Península de Baja California, abarcando las islas Adelaida, Cedros, Coronado, Creciente, San Benito, San Jerónimo, San Martín, Todos Santos, Rocas Alijos, Santo Domingo, Magdalena y Margarita como Reserva de la Biosfera en el Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2016. En el Diario Oficial de la Federación del 7 de septiembre de 2017, el Gobierno de la República ha dado inicio el proceso para decretar al Parque Nacional Revillagigedo que será el más extenso de su tipo en el país; con la superficie marina protegida más extensa en Norteamérica.

Economía y turismo

En la Isla de Cozumel entre 2015 y 2016 hubo un incremento del 12.8 por ciento en la afluencia de turistas, sin embargo, en Islas Mujeres el incremento fue de poco más de la mitad, con un 50.7 por ciento. dichas cifras muestran que al pasar los años, estos ecosistemas significan un gran recurso para los Estados ya que la afluencia de turistas se traduce en un gran flujo económico.²⁷

De igual manera otra de las Islas más importantes de México es Islas Mujeres, esta se encuentra ubicada en el mar Caribe, frente a la península de Yucatán, al sureste de México y se encuentra incorporada al Programa Pueblos Mágicos desde 2015.²⁸ Isla Mujeres en junio de 2016 registró una derrama económica de \$66.21 millones de dólares y un gasto promedio de \$266.00 dólares en el mismo año.²⁹

Las aguas que circundan las islas mexicanas son ricas en pesca, por lo que son un recurso estratégico. En estas aguas viven un gran número de especies comerciales como atunes, anchovetas, pargos, meros y cabrillas, así como algunas especies de gran valor comercial en los mercados mundiales como el abulón, langosta, caracol y cangrejo moro.

Además, algunas islas, principalmente de la zona del Caribe mexicano y del Pacífico noroeste, tienen una gran importancia para el turismo nacional e internacional. La mayoría de estas islas son visitadas por su espléndida belleza submarina y por su gran abundancia de organismos marinos.³⁰

El ensayo de la Secretaría de Relaciones Exteriores llamado **Las Islas Mexicanas: Importancia económica, régimen jurídico y proyecciones internacionales** se enfoca en cuatro puntos principales que determinan el valor del territorio insular, los cuales son los siguientes:

- a) **Aspectos jurídicos.** Bajo esta perspectiva existe una dualidad de regímenes, por una parte disposiciones de carácter interno en virtud de que el territorio insular se equipara al continental del Estado, por la otra, al orden internacional en atención a que las aguas que las rodean están sujetas a normas internacionales.
- b) **Aspectos económicos .** Es indudable que las islas representan una fuente incalculable de recursos, tanto desde el punto de vista turístico, como por la enorme cantidad de recursos renovables y no renovables que se encuentran en las plataformas insulares y, lo más trascendental, que permiten ampliar la zona económica exclusiva.
- c) **Aspectos políticos.** La adecuada explotación de los recursos insulares y su acertada administración aseguran la soberanía nacional sobre la porción insular.
- d) **Aspectos científicos.** Por su peculiar situación geográfica las islas representan laboratorios naturales que permiten el estudio de recursos tanto renovables como no renovables.³¹

Cabe mencionar que las islas pueden ser clasificadas en cuatro categorías, sin embargo, en México solamente aplican los siguientes dos términos:

i) Islas sujetas a la soberanía de un Estado, en las que éste ejerce pleno dominio y están bajo su estricto control.

ii) Islas bajo la soberanía de Estados cuyos territorios continentales son adyacentes o fronterizos, su presencia es de particular interés para la delimitación de los espacios marinos bajo su jurisdicción, como es el caso del mar territorial, zona contigua, zona económica y plataforma continental en los cuales ejerce total dominio.³²

Sin embargo, en el ámbito económico solo podemos destacar que en diciembre de 2015 la Secretaría de Turismo entregó los gobiernos estatal y municipal, el Informe y el Plan de Acción del modelo para lograr que la Isla de Cozumel se convierta en el primer destino turístico inteligente de México, consolidándola como un destino innovador, competitivo, y que facilite la interacción del visitante con el entorno, e incremente la calidad de su experiencia, garantizando el desarrollo sustentable.³³

En cuanto al turismo, en 2014 la Secretaría de Turismo puso en práctica diversas acciones para fortalecer e incrementar el número de arribos y cruceristas a los puertos del país, recuperando el mercado de cruceros al incrementarse en un 28.9 por ciento los arribos, en comparación con el año previo.

Los puertos que recibieron el mayor número de cruceros en 2014 fueron Cozumel (53.1 por ciento), Ensenada (13.7 por ciento), Mahahual (7.6 por ciento), Cabo San Lucas (5.9 por ciento), Puerto Vallarta (5.3 por ciento) y Progreso (5.0 por ciento). El crecimiento en la llegada de excursionistas en crucero continuó en 2015, al alcanzarse 5.4 millones de cruceristas entre septiembre de 2014 y junio de 2015; 14.7 por ciento superior al mismo periodo previo. Con lo anterior se destaca que el primer lugar en esta lista es una isla.³⁴

Por otra parte, de acuerdo con la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP) a lo largo de los últimos 20 años se ha observado un crecimiento notable en el número de turistas que visitan las islas, especialmente de aquellos que practican una mezcla de turismo de aventura y de la naturaleza.³⁵

De igual manera se ha categorizado la actividad turística en las siguientes dos líneas:

a. Compañías o prestadores de servicios, quienes preparan:

- Excursiones de pesca deportiva;
- Excursiones de buceo alrededor de las islas;
- Grupos de ecoturismo que llevan varios visitantes acompañados de un guía naturalista trabajando en la compañía. Estos grupos pueden visitar las islas para observar la flora y fauna silvestres, nadar y realizar actividades de kayakismo.

b. Turistas o visitantes privados o independientes, quienes visitan en sus propias embarcaciones las islas para realizar actividades de pesca deportiva, velerismo, buceo,

kayakismo y observación de flora y fauna, algunas veces realizan caminatas y campamentos.³⁶

Como México, decenas de países cuentan con este tipo de recursos naturales, los cuales debido a su importancia debieran contar con una regulación o con legislación que determinara las propiedades, los alcances y su aprovechamiento sustentable. Es relevante la necesidad de un marco normativo especializado, en razón de que en una isla se verifican situaciones y condiciones que se apartan de la peninsularidad o de las que se viven en el macizo continental, aún de las poblaciones y ecosistemas que se desarrollan en los litorales.

Sin embargo, el marco legal vigente, como se verá a continuación, es sumamente escaso para detonar el crecimiento económico, el crecimiento urbano ecológico y razonable, en un marco de absoluta protección al medio ambiente y a los principios que ordenan la tenencia de la tierra y la propiedad en la zona económica exclusiva.

Marco legal vigente

La Convención de las Naciones Unidas para el Derecho al Mar es a nivel internacional el instrumento que establece el marco fundamental para todos los aspectos de soberanía, jurisdicción, utilización y derechos y obligaciones de los Estados en relación con los océanos.³⁷

Esta Convención contiene 320 artículos en los cuales se definen zonas marítimas, establecen normas para demarcar límites marítimos, asignan derechos, deberes y responsabilidades de carácter jurídico. Se abrió a firma en el año de 1982 y cuenta con 158 firmantes, entre ellos México. Entró en vigor en 1994.³⁸

Ha sido tomada a nivel mundial como el marco y base de todo instrumento futuro que proponga definir aún más los derechos y compromisos de los países hacia los océanos.³⁹

El artículo 121 de esta Convención menciona el régimen de las islas y en se establece lo siguiente:

1. Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar.
2. Salvo lo dispuesto en el párrafo 3, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de una isla serán determinados de conformidad con las disposiciones de esta Convención aplicables a otras extensiones terrestres.
3. Las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental.⁴⁰

Por otro lado, la Constitución Federal establece una regulación mínima sobre las islas. El artículo 42 de la Constitución Política señala cuáles son las partes integrantes del territorio nacional, las del espacio continental o peninsular, insular y de los mares, —con sus elementos para determinar los alcances de la jurisdicción nacional—, así comprendidos:

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Sobre las fracciones II y III, que importan para los fines de la presente iniciativa, Marineyla Cabada Huerta, investigadora del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, publicó durante la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, una muy interesante y basta investigación titulada El Territorio Insular de México,⁴¹ en la que se puede leer:

Al prestar especial atención en las fracciones segunda y tercera de este artículo, que se refieren al territorio insular, podemos destacar la siguiente peculiaridad: La fracción tercera del artículo establece de manera específica que las islas de Guadalupe y el Archipiélago de Revillagigedo forman parte del territorio nacional, mientras que la fracción segunda habla de las islas en general. Sabemos por el comentario de Amadeo Rodríguez Lozano, que “desde el punto de vista técnico-jurídico, esta mención específica es incorrecta, debido a que dichas islas necesariamente se encuentran comprendidas en la fracción segunda del precepto”.

Tal especificidad podría provocar confusiones, por lo que debe señalarse que esta mención especial tiene una razón histórica. Cuando el proyecto del artículo 42 fue presentado para ser discutido y votado por el Congreso Constituyente de 16-17, el diputado Julián Adame propuso que se mencionaran precisamente a estas islas, así como a la de la Pasión o Clipperton, debido a que se encontraban considerablemente alejadas del territorio continental y corrían mayor riesgo de no ser reconocidas como mexicanas por la comunidad internacional, manifestando así el temor a ser menoscabados en una parte importante del territorio nacional con pretexto de la lejanía. Quién diría que años más tarde, aún la mención constitucional no sería suficiente.

Por su parte, el artículo 48 constitucional a la letra indica:

Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

Igualmente, sobre este artículo cabe recuperar el comentario de la maestra Cabada Huerta, que refiere:

El artículo 48 constitucional ha sido reformado solamente una vez desde 1917. La modificación ocurrió en 196020, para incluir términos marítimos convenidos internacionalmente, sin que la reforma versara sobre la determinación de la jurisdicción insular mexicana.

Más importante, sin embargo, es su preocupación sobre la ambigüedad del término “hasta la fecha”. En efecto, de acuerdo con la autora:

Los únicos estados con límites marinos, constituidos como tales con anterioridad al 1º de mayo de 1917, fueron: Campeche, Jalisco, Guerrero, Oaxaca, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, en tanto que Baja California, Baja California Sur, Nayarit y Quintana Roo se encontraban catalogados como territorios federales, figura jurídico-político-territorial aplicada a las entidades que, dependiendo directamente del gobierno federal, no se consideraban como estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. En tales términos, solamente los primeros diez estados mencionados se encontraban en la posibilidad de reclamar para sí algunas islas, cuando entró en vigor la Ley Fundamental.

Esta indeterminación o imprecisión no ha sido resuelta en posterior reforma. Sin embargo, tal como lo reconoce que:

...lo cierto es que hoy por hoy, resultaría inútil aferrarse a la idea de quitar jurisdicción a las Entidades Federativas que la han ejercido, aunque dicho ejercicio haya sido de hecho, ya que tampoco la Federación ha cumplido su parte de responsabilidad y muchas de estas porciones insulares han sido, por tradición, parte fundamental de la economía de determinada entidad o estado, tal es el caso de Cancún, Cozumel e Isla Mujeres para el estado de Quintana Roo.

En ese sentido, es claro que el derecho y la costumbre han reconocido tácitamente que la jurisdicción sobre ciertas islas es aquella del gobierno local que, tradicionalmente, ha sido electo y reconocido como integrante de un municipio (o como un municipio completo), a su vez, dentro de la jurisdicción de un Estado.

Adicionalmente a lo poco establecido en la Constitución en los dos artículos de referencia, se creó en 1982 la Ley Federal del Mar, en el artículo 2o. establece que dicha ley rige las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y las zonas marinas en las que México ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros derechos.⁴²

De igual manera en su artículo 51 establece que “las islas gozan de zona económica exclusiva pero no así las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia.”

En ejercicio y reglamentación de la atribución contenida en el artículo 48 constitucional, y a la nimia referencia establecida en la Ley Federal del Mar, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reconoce y otorga ciertas competencias a las dependencias públicas en el siguiente sentido.

En el artículo 27, establece que corresponde a la **Secretaría de Gobernación** :

Administrar las islas de jurisdicción federal, salvo aquellas cuya administración corresponda, por disposición de la ley, a otra dependencia o entidad de la Administración Pública Federal. En las islas a que se refiere esta fracción, regirán las leyes federales y los tratados; serán competentes para conocer de las controversias que en ellas se susciten los tribunales federales con mayor cercanía geográfica.

En el artículo 30, establece que corresponde a la **Secretaría de Marina** :

Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas.

Como podemos advertir, sin otro fundamento que el contenido en los artículos constitucionales transcritos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, apenas reconoce atribuciones para las dependencias y entidades de la Federación, a pesar de la amplia competencia contenida en el artículo 48 constitucional.

En el caso de la Secretaría de Gobernación, el término administración podría interpretarse en muy amplio sentido, sin embargo no hace el dispositivo legal, sino reiterar lo establecido en la norma constitucional; además de una reiteración por demás innecesaria, ya que no solo tratándose de islas, sino en cualquier materia, los tratados internacionales son de aplicación obligatoria para todas las autoridades [de cualquier orden de gobierno].

Por su parte, para el caso de la Secretaría de Marina únicamente se refiere a la ejecución de los trabajos hidrográficos, y la organización de cartas marítimas. Cuestión que no solo se desprende de la condición del territorio insular sino al territorio peninsular que cuente con costas y vías navegables.

Comentario sobre la Ley de Zonas Económicas Especiales

El 1 de junio de 2016, el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, promulgó la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (ZEE), con la finalidad de impulsar el crecimiento económico de las regiones del país que tengan mayores rezagos en desarrollo social, a través del fomento de la inversión, la productividad, la competitividad, el empleo y una mejor distribución del ingreso entre la población.⁴³

Una Zona Económica Especial (ZEE) es un área delimitada geográficamente, ubicada en un sitio con ventajas naturales y logísticas para convertirse en una región altamente productiva. Su objetivo es democratizar la productividad, a nivel regional, para que sus habitantes tengan las mismas posibilidades de desarrollo y bienestar que los del resto del país.

Ofrecen un entorno de negocios excepcional para atraer las inversiones y generar empleos de calidad, considerando entre otros elementos:

Beneficios fiscales y laborales.

Régimen aduanero especial.

Marco regulatorio ágil.

Infraestructura de primer nivel.

Programas de apoyo (Capital humano, financiamiento, innovación).

Otros estímulos y condiciones preferenciales.⁴⁴

Actualmente, estas Zonas son: la del Puerto Lázaro Cárdenas, que incluye vecinos de Michoacán y Guerrero; la del Corredor del Istmo de Tehuantepec, que incluirá los polos de Coatzacoalcos, Veracruz, y Salina Cruz, Oaxaca; y la de Puerto Chiapas, en Chiapas.

El 30 de junio de 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, con autonomía técnica, operativa y de gestión. Con el objeto ejercer las funciones en materia de planeación, promoción, regulación, supervisión y verificación en materia de Zonas que la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales confiere a la Secretaría.⁴⁵

El Gobierno Federal se comprometió a que antes que termine su administración, tendremos estas Zonas ya constituidas en realidades patentes que se reflejen en mejores empleos y un horizonte mayor de desarrollo.

En ese contexto, advertimos que existe un amplio camino por recorrer para lograr el reconocimiento pleno de los territorios insulares: Su comunicación se dificulta y su migración ordenada se encuentra sumamente limitada; su riqueza ambiental y en materia de recursos se ve amenazada ante la falta de coordinación de los tres órdenes

de gobierno; sus ecosistemas y biodiversidad se ven en riesgo por la potencial explotación turística poco ordenada o, por el contrario, se ven abandonados polos de oportunidad económica, ante la falta de planeación.

Sin embargo, para lograr todo lo anterior, es necesario en primer lugar dotar de certeza y reconocimiento constitucional a los territorios insulares. Es necesario que se haga un reconocimiento pleno de que el territorio nacional comprende, no solo las islas islas, arrecifes, y cayos; sino que también incluye otros cuerpos insulares ubicados en el mar territorial y su zona contigua, así como los localizados dentro del Golfo de California.

Del mismo modo, existen cuerpos insulares que —como las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo— ameritan una mención expresa en la fracción III del artículo 42. Nos referimos a las Islas Coronado; a Isla Cedros; a Islas San Benito; a las Rocas Alijos; al Cayo Arenas; al Cayo Arcas; al Arrecife Alacranes; a la Isla de Cozumel; a Isla Mujeres, y al Banco Chinchorro.

En consecuencia, es imperativo reformar el artículo 42 constitucional, para quedar tal y como se resume en el siguiente comparativo:

Texto Vigente	Propuesta de Reforma Constitucional
<p>Artículo 42. El territorio nacional comprende:</p> <p>I. El de las partes integrantes de la Federación;</p> <p>II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;</p> <p>III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;</p> <p>IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;</p> <p>V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;</p> <p>VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.</p>	<p>Artículo 42. El territorio nacional comprende:</p> <p>I. El de las partes integrantes de la Federación;</p> <p>II. El de las islas, incluyendo los arrecifes, cayos y otros cuerpos insulares ubicados en el mar territorial y su zona contigua, así como los localizados dentro del Golfo de California;</p> <p>III. El de las Islas Coronado; la Isla de Guadalupe; archipiélago de Revillagigedo; Isla Cedros; Islas San Benito; Rocas Alijos; del Cayo Arenas; del Cayo Arcas; del Arrecife Alacranes; de la Isla Cozumel; de Isla Mujeres; del Banco Chinchorro;</p> <p>IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;</p> <p>V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;</p> <p>VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta H. Asamblea, el presente proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente proyecto de

Decreto

Único . Se reforma el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación;

II. El de las islas, incluyendo los arrecifes, cayos y **otros cuerpos insulares ubicados en el mar territorial y su zona contigua, así como los localizados dentro del Golfo de California;**

III. El de **las Islas Coronado;** la Isla de Guadalupe; **archipiélago** de Revillagigedo; Isla Cedros; Islas San Benito; **Rocas Alijos; del Cayo Arenas; del Cayo Arcas; del Arrecife Alacranes; de la Isla Cozumel; de Isla Mujeres; del Banco Chinchorro;**

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Transitorios

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

Notas

1 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Artículo 121 sobre el Régimen de las Islas.

http://www.cinu.org.mx/temas/Derint/convemar_es.pdf, Fecha de consulta: 16 de julio de 2017.

2 Secretaría de Gobernación y Secretaría de Marina. 1987. Islas Mexicanas. Régimen Jurídico y Catálogo. Talleres Gráficos de la Nación. México, Distrito Federal 154 pp.

3 Subgrupo del Catálogo de Islas Nacionales del Grupo Técnico para la Delimitación de las Zonas Marinas Mexicanas. 2014. Catálogo del Territorio Insular Mexicano. INEGI, SEGOB, SEMAR, Semarnat, SRE, SCT, INECC, Conanp, UNAM. Aguascalientes, Aguascalientes, 245 pp. + anexo cartográfico + disco compacto.

4 Ídem.

5 Comisión Intersecretarial para Manejo Sustentable de Mares y Costas (CIMARES). 2015. Política Nacional de Mares y Costas de México. Gestión Integral de las Regiones más Dinámicas del Territorio Nacional. Gobierno de la República. 81 pp.

6 Islas, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Biodiversidad Mexicana, Url: <http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/islas.html>, Fecha de consulta: 21 de junio de 2017.

7 O'Donnell, Hugo. 1992. España en el Descubrimiento, Conquista y Defensa del Mar del Sur. Colección Mar y América. Editorial MAPFRE. Madrid, España 219 pp.

8 Ídem.

9 Anónimo. 1886. Colección de Documentos Inéditos Relativos al Descubrimiento, Conquista y Organización de las Antiguas Posesiones Españolas de Ultramar. Segunda Serie. Real Academia de la Historia. Tomo No. 2. I De las Islas Filipinas. Madrid 181 pp.

10 Congreso General Constituyente. 1824. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de Octubre de 1824. Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en Palacio. 28 pp.

11 Anónimo. 1878. Tratados y Convenios Concluidos y Ratificados por la República Mexicana, desde su independencencia hasta el año actual, acompañado de varios documentos que le son referentes. Edición Oficial. Derecho Internacional Mexicano Tomo I. Imprenta de Gonzalo A. Esteva. México Distrito Federal 706 pp.

12 José Ignacio Morales. 1957. Las Constituciones de México. Constitución de 1857. Puebla de Zaragoza. 438 pp.

13 Miguel González Avelar. 1992. Clipperton, Isla Mexicana. Fondo de Cultura Económica. México Distrito Federal 249 pp.

14 Francisco F. de la Maza. 1893. Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana. Publicado según acuerdo del Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento. Años de 1451 a 1892. Oficina Tip. De la Secretaría de Fomento, México Distrito Federal. 1128 pp + Índice 97 pp.

15 Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento. 1894. Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos. México. 31 pp.

16 Manuel Orozco y Berra. 1881. Apuntes para la Historia de la Geografía en México. Imprenta de Francisco Díaz León. México. 498 pp.

17 Antonio García y Cubas. 1874. Atlas Metódico para la Enseñanza de la Geografía de la República Mexicana formado y dedicado a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Sandoval y Vázquez Impresores. Ciudad de México 53 pp.

18 Boletín No. 4316. Cámara de Diputados. 2009. Url:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/20_7586 , Fecha de consulta: 26 de julio de 2017.

19 Boletín UNAM-DGCS-374. 2009. Dirección General de Comunicación de la Ciencia. Universidad Nacional Autónoma de México. Contiene testimonios grabados durante comparecencia en la Cámara de Diputados Url:

http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2009_374.html, Fecha de consulta: 26 de julio de 2017.

20 Reyes Vayssade, Martín. 1992. Cartografía Histórica de las Islas Mexicanas. Secretaría de Gobernación. México D.F. 309 pp.

21 Boletín de la Sociedad de Geografía y Estadística de la República Mexicana. 1888. Tomo I. Número 1. Cuarta Época. Número dedicado a la soberanía mexicana en Isla Arenas. Imprenta de E. Dublán y Compañía. México. 448 pp.

22 Secretaría de Relaciones Exteriores. 1909. Isla de la Pasión llamada de Clipperton. Publicación Oficial. (Contiene carta del Presidente Porfirio Díaz y 38 documentos probatorios). México, D.F. 96 pp.

23 <http://www.inah.gob.mx>

24 <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/official-text/>

25 http://www.semar.gob.mx/unhicun/publicaciones_historicas/marinos_militares_1.pdf

26 Islas, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Biodiversidad Mexicana, Url: <http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/islas.html>, Fecha de consulta: 21 de junio de 2017.

27 Indicadores Turísticos Enero - Junio de 2016, Secretaría de Turismo Quintana Roo, Url:

<http://sedetur.qroo.gob.mx/estadisticas/indicadores/2017/Indicadores%20Tur%20-%20Enero%20-%20Junio%20%202016.pdf>, Fecha de consulta: 25 de junio de 2017.

28 Isla Mujeres, Quintana Roo, Secretaría de Turismo, Url: <http://www.sectur.gob.mx/gobmx/pueblos-magicos/isla-mujeres-quintana-roo/>, Fecha de consulta: 25 de junio de 2017.

29 Indicadores Turísticos Enero - Junio de 2016, Secretaría de Turismo Quintana Roo, Url:

<http://sedetur.qroo.gob.mx/estadisticas/indicadores/2017/Indicadores%20Tur%20-%20Enero%20-%20Junio%20%202016.pdf>, Fecha de consulta: 25 de junio de 2017.

30 Islas, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Biodiversidad Mexicana, Url: <http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/islas.html>, Fecha de consulta: 21 de junio de 2017.

31 “Las Islas mexicanas: importancia económica, régimen jurídico y proyecciones internacionales.”, Miguel Ángeles Méndez Buenos Aires, Secretaria de Relaciones Exteriores, Url: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n28/mendezba.pdf>, Fecha de consulta: 25 de junio de 2017

32 “Las Islas mexicanas: importancia económica, régimen jurídico y proyecciones internacionales.”, Miguel Ángeles Méndez Buenos Aires, Secretaria de Relaciones Exteriores, Url: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n28/mendezba.pdf>, Fecha de consulta: 25 de junio de 2017

33 “Cozumel se convertirá en el primer destino turístico inteligente de México”, Secretaría de Turismo, Url:

<http://www.gob.mx/sectur/prensa/cozumel-se-convertira-en-el-primer-destino-turistico-inteligente-de-mexico>, Fecha de consulta: 21 de junio de 2017.

34 “Punto de Acuerdo del Senador Juan Alejandro Fernández Sánchez Navarro en materia de turismo, Exposición de motivos: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/11/asun_3302213_20151118_1447345553.pdf , Fecha de consulta: 21 de junio de 2017.

35 Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California, Comisión Nacional de Áreas Protegidas, CONANP, Url: <http://islasgc-sonora.conanp.gob.mx/beneficios-economicos/>, Fecha de consulta: 21 de junio de 2017.

36 Ídem.

37 Derecho del mar, Centro de Información de Naciones Unidas, CINU, Url: <http://www.cinu.org.mx/temas/Derint/dermar.htm>, Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

38 Ídem.

39 Ídem.

40 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Centro de Información de las Naciones Unidas, CINU, Url: http://www.cinu.org.mx/temas/Derint/convemar_es.pdf, Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

41 CABADA Huerta, Marineyla, El Territorio Insular de México, Visible en:

http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lix/terrinsu_mex.pdf, Fecha de consulta 20 de junio de 2017.

42 Ley Federal del Mar, Url: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/124.pdf>, Fecha de consulta: 25 de junio de 2017

43 Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y se adiciona un quinto párrafo al artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales, Visible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439557&fecha=01/06/2016, Fecha de consulta: 25 de junio de 2017.

44 Zonas Económicas Especiales, Presidencia de la República, Url: <http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/zonas-economicas-especiales-15774>, Fecha de consulta: 25 de junio de 2017.

45 Decreto por el que se crea la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Visible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5443233&fecha=30/06/2016, Fecha de consulta: 25 de junio de 2017.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 17 de octubre de 2017.

Diputada: Sara Latife Ruíz Chávez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN BAÑALES ARÁMBULA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Ramón Bañales Arámbula, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 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 presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un penúltimo párrafo y se reforma el último párrafo al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la República Mexicana todas las personas cuentan con el derecho fundamental de conocer la actuación gubernamental en los más diversos rubros, como son: gestión gubernamental; empleo de recursos públicos; cumplimiento de metas; alcance (éxito o fracaso) de los programas públicos; origen y destino de la hacienda pública y un largo etcétera.

En el mismo tenor todas las autoridades, independientemente del nivel u orden de gobierno en el que se encuentren, tienen la obligación correlativa de informar, transparentar y rendir cuentas sobre su actuación.

En cumplimiento de la obligación constitucional de rendir cuentas a la ciudadanía y transparentar su actuación, los gobiernos locales informan periódicamente sobre el estado que guarda la administración pública en su espectro de actuación y responsabilidad, sea federal, estatal o municipal.

Desgraciadamente, se han dado casos de forma recurrente, en que un gobernador o un presidente municipal, amparado en una supuesta obligación de rendir cuentas, contrata publicidad –poco objetiva o neutral–, para que sus logros o avances sean difundidos en medios impresos, en espectaculares, en anuncios de radio y televisión, y en cualquier otro medio masivo de comunicación.

Más aún, se dan casos en que, abusando de esta obligación y prerrogativa constitucional, se utilizan recursos públicos de los rubros de comunicación social, publicidad estratégica y demás temas afines, no para dar cuentas sobre el estado de la administración sino para publicitarse abiertamente en entidades federativas en las que pudiera existir un eventual interés político-electoral o para posicionar favorablemente al partido político de pertenencia.

Por ello, el uso de recursos públicos en anuncios publicitarios de los gobiernos locales, en especial de los ejecutivos locales, tanto en tiempos electorales como fuera de ellos, así

como el que se lleva a cabo en entidades federativas distintas a la del gobierno anunciado, es un tema que llama poderosamente la atención de la población por tratarse –a simple vista y con un mínimo de sentido común–, de un gasto injustificado.

Este es un tema sencillo pero nunca trivial, sobre todo para la vida política y las aspiraciones democráticas que tenemos como país. Con la vulneración del espíritu de las medidas de transparencia se afecta la calidad y cantidad de información con que cuentan los ciudadanos para formarse un criterio político y tomar decisiones informadas.

Nuestras normas no son muy precisas sobre las restricciones para la contratación de publicidad en ocasión de los informes de gobierno estatales. No está regulada –sino tangencialmente– la sobrecarga publicitaria de los espacios públicos. La cuestión sobre los límites territoriales ha sido tradicionalmente olvidada en aras de garantizar la libertad de expresión.

La regulación de la publicidad es una cuestión poco clara y, es cierto, debe especificarse a mayor detalle en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, el párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy claro al establecer:

“La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

No obstante, desde 2011 –y aún antes–, las entidades federativas invirtieron más de 4 mil 500 millones de pesos en publicidad oficial, siendo 40 por ciento de ellos recursos no autorizados por sus congresos locales.

La Ciudad de México es la entidad que más ha incrementado su gasto en este rubro en los últimos años. Lamentablemente esa es la tendencia, ya que de 2005 a 2011 el gasto en publicidad se duplicó en 15 entidades.

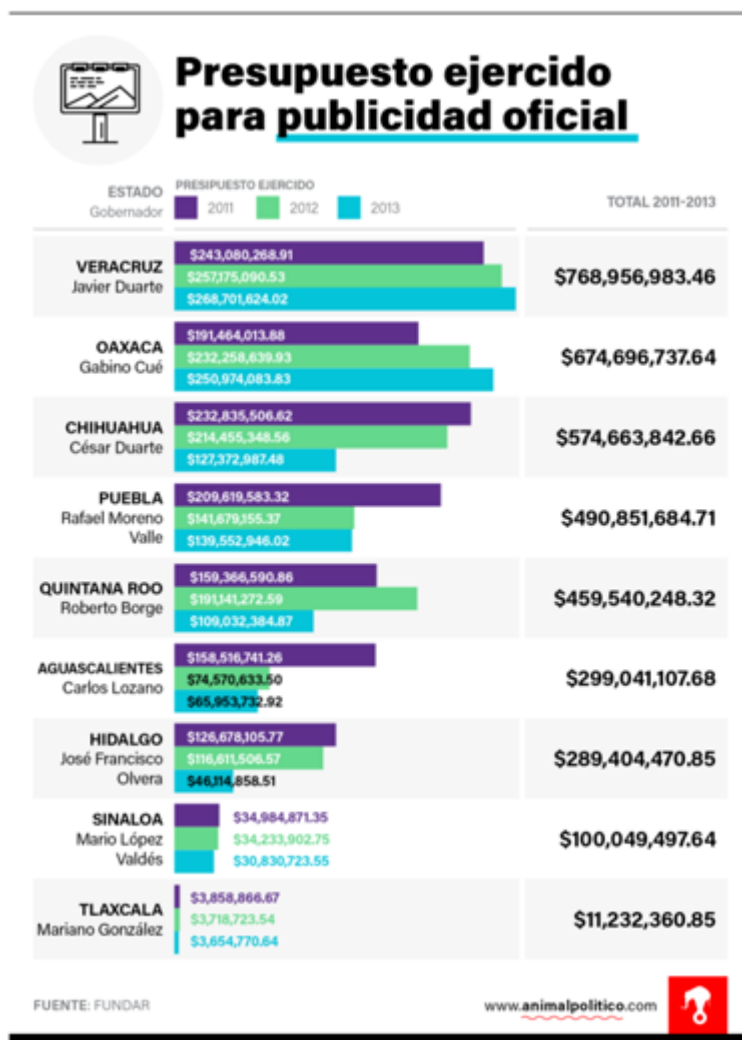
De acuerdo con algunas organizaciones, esto equivale casi al doble del monto de producción y distribución de libros de texto gratuitos en todo el país. Todavía peor, la mayoría viola el derecho de acceso a la información puesto que no proporciona datos suficientes sobre los recursos destinados en su publicidad.¹

Por mencionar un ejemplo muy difundido a nivel nacional. El portal *Animal Político* reportaba a partir de una investigación de *Fundar, AC* que:

“El gobierno de Puebla, encabezado por Rafael Moreno Valle, sólo reportó los montos, pero no los medios de comunicación. En 2011 distribuyó 209 millones de pesos entre contratos con medios; en 2012, 141 millones de pesos; en 2013, 139 millones de pesos; en 2014, 133 millones de pesos y en 2015, 130 millones de pesos.”²

Por lo mismo, no resultaba extraño encontrarse en la Ciudad de México, en Jalisco y en otras entidades, con anuncios de diferentes publicaciones, haciendo un recuento de carácter “noticioso” sobre los logros de la administración del ex gobernador Rafael Moreno Valle en Puebla.

En la misma publicación que se cita se ofrece un cuadro que ilustra perfectamente el dispendio en publicidad oficial en nueve gubernaturas entre los años 2011 y 2013:



Fuente: Animal Político, con datos de Fundar A.C.

<http://www.animalpolitico.com/2016/05/gobernadores-se-va-n-y-ocultan-informacion-sobre-la-publicidad-oficial-en-su-sexenio/>

En otra publicación a manera de crónica, publicada en marzo de este año, Fundar reiteraba que:

“A diferencia de países como Canadá, España y Perú, en México, la publicidad oficial no está regulada. No existe una ley específica que defina criterios o lineamientos para su asignación; y la poca normatividad que existe carece de transparencia, lo que fomenta prácticas de corrupción y censura en los medios de comunicación. Si bien, a nivel federal se ha avanzado en transparentar los gastos que ejercen las dependencias y entidades gracias a la publicación del Sistema de Comunicación Social (ComSoc), aún permea la ausencia de claridad y rendición de cuentas en el tema, sobre todo a nivel estatal. Esto golpea directamente la libertad de expresión y la libertad para informar.”³

Continuando con la organización Fundar, en colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), tiene una página electrónica sobre **transparencia en publicidad oficial** en la que se afirma que, en 2015, el gasto federal en este rubro ascendió a más de 9 mil 619 millones de pesos (248 veces mayor que el presupuesto operado por el programa de defensa a los derechos humanos en ese año).⁴ Aunado a ello, establecen que el gasto que hacen las entidades federativas en publicidad no es transparente, puesto que la mitad de ellos no informan al respecto.

La importancia acerca de las inmensas emisiones presupuestales erogadas por los conceptos de publicidad oficial revela que, no sólo se están invirtiendo sumas excesivas, sino que también se desembolsa dinero, sobre todo para las televisoras y radiodifusoras, de manera oscura. Por ello, es imprescindible resolverlas desde sus orígenes, enfocándonos en qué tipo de publicidad y para qué efectos se está llevando a cabo.

Por ello, considerando que el gasto más fuerte en estos rubros es el ejercido por los gobernadores, hay que aclarar que sus funciones tienen razón de ser en la rendición de cuentas de la administración pública de sus entidades respectivas, generada a partir de la voluntad del conjunto de ciudadanos de cada estado expresada en los comicios electorales.

Por ello, el objeto de las campañas publicitarias es el de hacer transparente la información sobre su labor de ejecutivos para que los habitantes conozcan su trabajo y puedan ser evaluados y calificados por cada ciudadano de su entidad. En otras palabras, prevaleciendo el carácter soberano de los estados miembros de una república federal, los recursos para cada estado deben enfocarse en ellos.

No obstante, en realidad los gobernadores hacen uso de grandes cantidades para hacer campañas publicitarias en tiempos no electorales y en otras entidades del país.

Un ejemplo relativamente reciente de ello es la orden que dio el Instituto Nacional Electoral (INE) para suspender la transmisión de los *spots* en los que aparecía la entonces precandidata por el Partido Acción Nacional a la gubernatura del estado de México. La Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinó que, al haber más candidatos posibles, y ser la única aspirante que se promovía en medios de comunicación, la contienda interna resultaría inequitativa. Así, el partido tuvo que generar supuestas y emergentes condiciones de equidad para sus procesos internos. La queja impuesta por el partido Movimiento Regeneración Nacional estimaba los anuncios como actos anticipados de campaña.⁵

Aunque es claro que la ahora ex candidata a la gubernatura en ese momento no tenía un puesto como gobernadora, este caso ejemplifica de manera acertada la problemática a la que nos enfrentamos. En tanto no se había formalizado su candidatura, la publicidad difundida en el estado de México y toda el Área Metropolitana de la Ciudad de México constituía una herramienta efectiva para darse a conocer como la representante del PAN en la próxima contienda electoral.

No obstante la decisión anterior, los criterios del Poder Judicial en materia electoral son opacos, puesto que en otro caso reciente tomaron una decisión que podría entenderse contradictoria a la anterior.

En el mes de marzo, una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) consideró que la entrevista publicada del gobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle, en una nueva planta de una automotriz, no constituía un procedimiento prohibido. Su aparición en una revista, no fue considerado como algún acto irregular, puesto que no se pudo probar la existencia de uso de recursos públicos y, tampoco, que el ex gobernador haya cometido actos anticipados de campaña promoviendo su imagen,⁶ naturalmente **porque no se encuentra abierto el proceso electoral federal de 2018, en el que Rafael Moreno Valle ha manifestado expresamente su intención de participar.**

En este sentido, se evidencia la necesidad urgente de regular las facultades de las autoridades en el uso de los medios masivos de comunicación, en tanto, no hay una decisión por parte de los jueces que prevalezca para los casos de promoción de la imagen personal.

Ahora bien, con el fin de encontrar una respuesta normativa a las controversias sobre la publicidad gubernamental y electoral anticipadas, y en estados distintos a los de servicio, se hará un análisis del marco normativo y la jurisprudencia electoral en la materia.

El artículo 41, apartado B de la Constitución mexicana advierte que, para fines electorales en las entidades federativas, el INE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión **en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.** En los casos de procesos electorales locales que coincidan con jornadas comiciales federales, el tiempo de cada entidad corresponderá al regular. Cuando, a juicio del INE, el tiempo asignado sea insuficiente, podrá buscar soluciones que cubran el tiempo faltante.

El artículo 99 de la Constitución federal establece la competencia del Tribunal Electoral para resolver los conflictos en materia electorales de manera definitiva e inatacable sobre la aplicación de las leyes en materia de propaganda política y electoral, así como en la realización de actos anticipados de campaña o precampaña.

Por su parte, el 134 establece que los servidores públicos de la federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos de los que son responsables, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En materia electoral la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social. Sin embargo, los partidos, precandidatos o candidatos no podrán adquirir por sí o por terceros, tiempos de radio o televisión, ni contratar personas para su promoción personal con fines electorales. En igual sentido, queda prohibida la contratación en el extranjero de propaganda para ser transmitida en el territorio nacional, al igual que la promoción en él. Durante el tiempo de campañas electorales federales o locales se deberá suspender la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier ente público, a excepción de información de las autoridades electorales, las de servicios de salud, educación y protección civil en casos de emergencia. El criterio para determinar que sean o no artículos promocionales será que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones cuyo objeto sea el de difundir la imagen y propuestas tanto del partido, coalición o candidato. Se trata de una violación a la ley que los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular realicen actos anticipados de campaña o precampaña.

El TEPJF, citando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, define a los **actos de campaña** como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. A los **actos de precampaña**, como aquellos realizados por los partidos, militantes y precandidatos a candidaturas de elección popular de cada partido. Los **actos anticipados de campaña** son aquellos en los que se utiliza la expresión en cualquier modalidad y momento, fuera de la etapa de campaña cuyo contenido incluya llamados expresos al voto a favor o en contra de una candidatura o algún partido en el proceso electora. Los **actos anticipados de precampaña** únicamente se diferencian de los anteriores en que ocurren durante el lapso desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas cuyo contenido implique un llamado al voto en contra o en favor de una precandidatura. De igual manera, existen parámetros de tiempo en los que se permite realizar actos de campaña: 90 días en elecciones para presidente, senadores y diputados; 60 días cuando sólo sea para elegir miembros al Congreso de la Unión, las precampañas están limitadas a las dos terceras partes del tiempo destinado a las campañas.⁷

En el instrumento legal citado anteriormente, también se explicita la propaganda gubernamental. Se entiende como el proceso informativo respecto de los servicios y programas sociales por parte de los entes públicos responsables de su prestación.⁸ Así, las referencias a los programas gubernamentales en el portal de las instituciones no constituyen una violación a las normas electorales, según el TEPJF.⁹ Sin embargo, cualquier inducción al voto, realizada en referencia a la propaganda de programas sociales implica una transgresión constitucional y electoral.¹⁰ En este caso, durante las campañas, el criterio que acredita que sea propaganda gubernamental será aquel basado en el contenido y no en el medio de difusión.¹¹

Con base en lo anterior, se permite que la propaganda institucional incluya la imagen y nombre del servidor público, y no se trata de propaganda personalizada aquella en la que se informen los actos en los que participó el servidor.¹² La difusión de propaganda gubernamental está sujeta a una prohibición temporal desde el inicio de las campañas electorales hasta que termine la jornada electoral.¹³ En caso de duda,

cuando la propaganda del servidor público no se relacione con alguna elección y no se pueda identificar el cargo para el que se promueva, el INE es competente para conocer el caso.¹⁴

Por tanto, **la propaganda gubernamental se debe circunscribir a la labor realizada por cada una de las dependencias e instituciones de la administración pública y no a la de sus dirigentes**. En este sentido, se considera propaganda personalizada cuando se tienda a promocionar de manera oculta o expresa a un servidor público.¹⁵

“La promoción personalizada se actualiza cuando la propaganda tienda a promocionar al servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.”¹⁶

De tal manera, la erogación de recursos públicos para que los servidores públicos realicen propaganda no institucional y que tenga carácter de promoción personalizada es una violación a la ley en materia electoral.¹⁷

Tomando en cuenta los argumentos esgrimidos por la Comisión del INE, de forma analógica podemos establecer que **las herramientas publicitarias que contratan los gobiernos de los estados para que sean difundidos en lugares diferentes al territorio en el que ejercen su mandato no tienen razón diferente a la del caso de Vázquez Mota. Por tanto, constituye una forma publicitaria con el fin de obtener un beneficio futuro en alguna otra contienda, aunque se realice en tiempos no electorales**. Así, la búsqueda de legitimidad sobre el mandato ejercido debe hacerse con los ciudadanos que de hecho sufren los efectos de la operación de los gobernadores y no aquellos habitantes que no pueden estimar los cambios de manera directa.

No obstante la gran cantidad de criterios sobre publicidad permitida y prohibida en materia electoral, el problema de la falta de legislación expresa que lo resuelva conlleva a que se cometan actos irregulares con recursos públicos, dentro de las gubernaturas locales. **Tomando en cuenta el criterio que prohíbe hacer publicidad política de un candidato en el extranjero, no tiene razón de ser diferente a querer cometer actos anticipados de campaña, el que los gobernadores de algunos estados contraten publicidad en otros.**

La cuestión que queda en duda es aquella que se refiere a la temporalidad en que debe ser juzgado este tipo de hechos. **Es sabido que algunos gobernadores locales tienen aspiraciones políticas subsecuentes a su cargo. Por ello, permitir que sigan con estas costumbres genera procesos electorales futuros viciados *ex ante***. Esta cuestión, aunque difícil de probar ante los tribunales electorales por ser algo incierto y futuro, abre una brecha de desigualdad e inequidad en las contiendas electorales respecto de los otros candidatos, si seguimos la línea argumentativa en el primer caso estudiado.

Al ser la materia electoral de total relevancia para la vida política, económica y social de todos los mexicanos, las restricciones expresas en las normas deben prevalecer, en consonancia con los criterios judiciales, para permitir el acceso a campañas limpias y transparentes que generen una vida democrática nacional cada vez más sana y en condiciones iguales.

Es tarea del órgano legislativo establecer límites claros que lleven a ello y que hagan las controversias en excesos de propaganda electoral la excepción y no la regla. Así, los tribunales electorales trabajarían con un marco normativo claro y cuya aplicación fuera menos flexible para la interpretación abierta y desmesurada que sólo ayuda a que los candidatos se beneficien operando en la impunidad. Estableciendo normas precisas y claras facilitaríamos el ejercicio limpio de la democracia a través de los procesos electorales con las mismas reglas del juego para todos los aspirantes, permitiéndole a los ciudadanos elegir sin intervenciones sucias.

En ese contexto, el 20 de julio del presente año, el INE aprobó una serie de lineamientos con los cuales se pretendía regular la difusión de propaganda político-electoral que se realice, difunda e implique promoción o posicionamiento de una persona o partido político para la obtención de una precandidatura o candidatura y, en su caso, el voto en los procesos electorales locales y federales.¹⁸

De igual manera, para mantener la equidad dentro de las contiendas, se prohíbe la difusión de informes de labores de cualquier servidor público una vez que haya iniciado el proceso electoral, exceptuando únicamente cuando la legislación lo imponga. Los servidores públicos aspirantes deberán abstenerse de difundir propaganda en la cual se promueva su nombre, voz, imagen bajo cualquier medio o modalidad de comunicación.¹⁹

No se deberán de llevar a cabo una vez iniciado el proceso electoral, actos o expresiones que impliquen apoyo o promoción de terceros aspirantes por parte de los servidores públicos que se encuentran en el ejercicio de sus funciones.²⁰

En estos lineamientos el INE determina, de manera enunciativa y no limitativa, que serán objetos de regulación cualquier tipo de propaganda o mensaje publicitario que se haya contratado en cualquiera de los siguientes medios de difusión:

- a) Radio y televisión
- b) Cines
- c) Medios impresos
- d) Espectaculares y gallardetes
- e) Bardas pintas o cualquiera que se coloque en vía o espacios públicos, incluyendo la de transporte o parabuses

- f) Promociones utilitarios
- g) Páginas y cuentas de partidos políticos en internet
- h) Páginas y cuentas oficiales de dependencias gubernamentales en internet
- i) Medios electrónicos y redes sociales, siempre que se trate de anuncios, mensajes publicitarios, cintillos o cualquier propaganda contratada, adquirida o pagada
- j) Vallas publicitarias²¹

Estos lineamientos fueron estudiados y considerados por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, debido a que el pasado 8 de septiembre dio inicio el proceso electoral 2017-2018, proceso en el cual se llevarán a cabo las votaciones para presidente de la República, el jefe del gobierno de la Ciudad de México, el Congreso de la Unión que está compuesto por 500 diputados federales y 128 senadores, las gubernaturas de Veracruz, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco y Yucatán, 972 diputaciones locales, mil 596 ayuntamientos, 16 alcaldías en la Ciudad de México y 160 concejales en la capital del país.²²

El 31 de agosto el TEPJF resolvió 348 recursos de apelación interpuestos por diversos partidos políticos, servidores públicos, concesionarios de radio y televisión entre otros, en contra de los lineamientos propuestos por el INE. Las razones por las cuales fueron revocados dichos lineamientos fue debido a que el TEPJF argumentó que la facultad reglamentaria del INE debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución y las leyes electorales.²³

Asimismo, se argumenta por parte del TEPJF que se ha excedido dicha facultad reglamentaria y ha invadido el ámbito constitucional de competencia del Poder Legislativo.²⁴

No obstante, en el ámbito electoral el INE deberá tomar las previsiones necesarias para que su Comisión de Quejas y Denuncias atienda la problemática que pudiera afectar la equidad en las contiendas.

No obstante lo ocurrido con los lineamientos del INE, es imperativo impulsar, a la par, una restricción desde el texto constitucional para que, en consonancia con lo expuesto, los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno de la Ciudad de México, en ningún caso puedan contratar publicidad o propaganda, fuera del ámbito territorial de su demarcación, aun la de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, y mucho menos aquella que sea presentada como información periodística o noticiosa.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta honorable asamblea, a presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona un penúltimo párrafo y se reforma el último párrafo al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Los gobernadores de los estados, el jefe del gobierno de la Ciudad de México, los presidentes municipales y los miembros de los ayuntamientos, en ningún caso podrán contratar publicidad gubernamental o propaganda política, fuera del ámbito territorial de su demarcación, aun la de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social ni aquella que sea presentada como información periodística o noticiosa.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los tres párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Transitorio

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

Notas

1 Lilia Saúl Rodríguez, 4 mil 500 millones de pesos gastan los estados en publicidad, Animal Político, 11 de abril del 2013. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/04/estados-y-sus-gastos-en-publicidad-oficial-opacos-y-sin-reglas/>.

2 Gobernadores se van y ocultan información sobre la publicidad oficial en su sexenio. Investigación a cargo de: Nayeli Roldán y Paulina Castaño. Visible en:

<http://www.animalpolitico.com/2016/05/gobernadores-se-van-y-ocultan-informacion-sobre-la-publicidad-oficial-en-su-sexenio/>

3 Propaganda o información: ¿Cómo se regula la publicidad oficial en México? Investigación y crónica a cargo de Paulina Castaño <http://fundar.org.mx/propaganda-o-informacion-como-se-regula-la-publicidad-oficial-en-mexico/>

4 Campaña #PublicidadAbierta, Transparencia en publicidad oficial, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., 2016. Disponible en: <http://publicidadabierta.fundar.org.mx/>.

5 Carina García, INE ordena bajar spots de Josefina Vázquez, El Universal, 01 de marzo del 2017. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/03/1/ine-ordena-bajar-spots-de-josefina-vazquez>.

6 Carina García, Descarta sala regional del TEPJF más acusaciones contra Moreno Valle, El Universal, 9 de marzo del 2017. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/03/9/descarta-sala-regional-de-tepjf-mas-acusaciones-contra-moreno>.

7 TEPJF, Precampañas y campañas Elementos jurídicos (2014) Criterios relevantes. Disponible en:

[http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Campa%C3%B1as%20y%20precampa%C3%B1as_%20Criterios%20relevantes%20%5BModo%20de%20compatibilidad%5D%201\(1\).pdf](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Campa%C3%B1as%20y%20precampa%C3%B1as_%20Criterios%20relevantes%20%5BModo%20de%20compatibilidad%5D%201(1).pdf).

8 SUP-RAP-117/2010 y acumulados.

9 SUP-RAP-150/2009.

10 SUP-RAP-103/2009.

11 SUP-RAP-119/2010 y acumulados.

12 SUP-RAP-49/2009, SUP-RAP- 64/2009, SUP-RAP-72/2009, SUP-RAP-71/2009, SUP-RAP-96/2009 y SUP-RAP-69/2009.

13 SUP-JRC-210/2010, SUP-AG-45/2010.

14 Aunque se refiere al IFE como autoridad correspondiente para dirimir este tipo de controversias, si hacemos una interpretación extensiva, se entiende que el INE es el encargado de hacerlo. SUP-RAP-23/2010.

15 SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-150/2009.

16 TEPJF, Precampañas y campañas Elementos jurídicos (2014) Criterios relevantes, cita a SUP-RAP-43/2009, pg. 42. Disponible en: [http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Campa%C3%B1as%20y%20precampa%C3%B1as_%20Criterios%20relevantes%20%5BModo%20de%20compatibilidad%5D%201\(1\).pdf](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Campa%C3%B1as%20y%20precampa%C3%B1as_%20Criterios%20relevantes%20%5BModo%20de%20compatibilidad%5D%201(1).pdf).

17 SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP- 75/2008.

18 INE/CG338/2017

19 INE/CG338/2017

20 INE/CG338/2017

21 INE/CG338/2017

22 Todo listo, este viernes arranca el proceso electoral 2018, fecha: 7 de septiembre de 2017, fecha de consulta: 11 de septiembre de 2017, disponible en:

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/09/07/viernes-inicia-proceso-electoral-2017-2018>

23 Revoca TEPJF lineamientos de “Cancha Pareja”, Sala Superior TEPJF, fecha: 30 de agosto de 2017, fecha de consulta: 11 de septiembre de 2017, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/164/2017>

24 ibídem, Revoca TEPJF lineamientos de “Cancha Pareja”.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de octubre de 2017.

Diputado Ramón Bañales Arámbula (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ANGÉLICA MONDRAGÓN OROZCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración la presente iniciativa de ley con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, es la ley suprema de nuestra nación y en ella se establecen los objetivos y los principios que nos rigen como país.

El artículo 94 de dicha Carta Magna establece cuales son los órganos en los que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación. Es preciso señalar que no se mencionan los tribunales laborales del Poder Judicial de la federación que se crearon mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017 “por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral”, mismos a los que se hace alusión en el artículo 123, Apartado A, fracción XX, primer párrafo, de la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues, la presente iniciativa tiene como finalidad reformar el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para su correcta interpretación jurídica ya que es necesario que se establezca en la ley suprema de la nación que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación también se deposita en los Tribunales Laborales.

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

Decreto que reforma el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Iniciativa de ley que reforma el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, **en Tribunales Laborales**, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

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

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.

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.

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.

Asimismo, mediante acuerdos generales establecerá plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. Las leyes determinarán su integración y funcionamiento.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

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.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

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 19 de octubre de 2017.

Diputada María Angélica Mondragón Orozco (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO Y JUAN ROMERO TENORIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

La propuesta legislativa consiste en sentar la base constitucional para que el Estado mexicano acepte y reconozca la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada derivado de la suscripción y ratificación, por parte de México, de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, así como del principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en el artículo 1o. de la Carta Magna.

II. Argumentos de la propuesta legislativa

Primera. El 12 de octubre de 2017, se aprobó en el Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen que pretende expedir la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Asimismo, plantea realizar reformas y derogar diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

La nueva Ley tiene por objeto: establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, así como para esclarecer los hechos; prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desapariciones cometidas por particulares, así como de los delitos vinculados a los mismos; establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las de otros delitos vinculados a los mismos con sus correspondientes sanciones; crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; crear la Comisión Nacional de Búsqueda y establecer la obligación de las entidades federativas para que establezcan Comisiones Locales de Búsqueda; garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; garantizar la atención, asistencia, protección y, en su caso, la reparación integral, así como las garantías de no repetición en términos de la Ley que se propone y demás legislación aplicable; crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; establecer la forma de participación de los familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, así como garantizar que coadyuven en las etapas de la investigación, a fin de que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias; entre otras modificaciones que se expondrán a lo largo del presente dictamen.

Por lo que hace a las modificaciones y derogaciones propuestas al Código Penal Federal y a la Ley General de Salud, las mismas se plantean a fin de dar armonía y articulación al

sistema jurídico. Para ello, se propone derogar los tipos penales contemplados en el Código Penal Federal (los cuales serán regulados ahora en la Ley General), así como en lo concerniente al tratamiento de los cadáveres y restos de personas no identificadas.”¹

Sin, embargo, y pese a los avances en la aprobación de la ley, aún quedan importantes asignaturas.

Segunda. “ La desaparición forzada se ha convertido en un problema mundial. No afecta, únicamente a una región concreta del mundo. Las desapariciones forzadas, que fueron principalmente el producto de las dictaduras militares, pueden perpetrarse el día de hoy en situaciones complejas de conflicto interno, como método de represión política de los oponentes o, inclusive, en democracias por funcionarios públicos y por particulares.

Las desapariciones forzadas afectan los valores más profundos de toda sociedad. Lastiman y suprimen los derechos humanos y las libertades fundamentales. Inclusive, su práctica sistemática representa un crimen de lesa humanidad.

La desaparición forzada constituye una violación múltiple, grave y permanente de derechos esenciales de la persona humana de carácter inderogable. Tal como los derechos a la libertad, la integridad personal, la vida y la personalidad jurídica, consagrados en nuestra Ley Fundamental y en diversas normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales suscritos por México.”²

En tal sentido, cada Estado debe tomar medidas efectivas legislativas, administrativas, judiciales, o de otra índole para prevenir y poner fin a actos de desaparición forzada en cualquier territorio de su jurisdicción.

Celebramos, sin duda, la expedición de la Ley General Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y así como la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Estamos convencidos que con:

- a) La tipificación de la Desaparición Forzada y la desaparición por particulares como delitos con los más altos estándares internacionales;
- b) La creación de un mecanismo obligatorio de búsqueda exhaustiva y expedita de personas reportadas como desaparecidas;
- c) El impulso a investigaciones exhaustivas, imparciales y prontas de personas desaparecidas y el intento de garantizar de que los responsables sean llevados a justicia;
- d) El reconocimiento de algunos los derechos de los familiares de las víctimas de desaparición forzada;

e) El compromiso de legislar sobre la declaración de ausencia de las personas desaparecidas.

f) La reparación integral a las víctimas de desapariciones y sus familias.

Son importantes avances para nuestro país. Los cambios legislativos demuestran que estamos evolucionando de un Estado de impunidad y vulneración grave de los derechos humanos –que prevalecía a mediados del siglo XX- a la consolidación de un Estado de Derecho y garantista de los derechos humanos.

Sin embargo, “tal como se ha aprobado, no sólo seguirá siendo insuficiente para acceder a los derechos de Memoria, Verdad, Justicia, Reparación Integral y Garantías de No repetición, si no que garantizará la impunidad a los perpetradores de las desapariciones forzadas en nuestro país”.³

Tercera. “Durante el período conocido como la *Guerra Sucia* desde finales de la década de 1960 hasta principios de la década de 1980, las fuerzas de seguridad llevaron a cabo una política de represión sistemática contra estudiantes, indígenas, campesinos, activistas sociales y cualquier sospechoso de ser parte de un movimiento de oposición. Los graves abusos cometidos incluyeron masacres de estudiantes en 1968 y 1971, la tortura, ejecución y desaparición forzada de cientos de disidentes y presuntos simpatizantes. Hasta hace algunos años, el Estado mexicano se negaba a reconocer la existencia de abusos cometidos por las fuerzas de seguridad. El Estado ha reorientado su curso y ha adoptado algunas medidas relacionadas con los crímenes cometidos durante la *Guerra Sucia*. **Un informe oficial sostuvo que las administraciones de tres presidentes eran responsables de los crímenes, rechazando así la teoría de que las atrocidades fueron cometidas por iniciativa propia de policías o determinadas unidades militares**. El segundo período de preocupación es la actual situación de seguridad en la que múltiples casos de desapariciones forzadas han sido y continúan siendo reportados (...). Sin embargo, observa con gran preocupación que, a pesar de estas diferencias, hay identidad de algunos patrones como la impunidad generalizada y la falta de la plena verdad y reparación para las víctimas”.⁴

Sin duda, “el problema de las desapariciones desafía y cuestiona las capacidades y recursos del Estado mexicano para dar respuesta a una situación que, con el paso del tiempo, se está convirtiendo en un obstáculo que no hemos podido superar en nuestro camino rumbo a una cultura sustentada en la observancia de los derechos humanos.”⁵

El último Informe Especial de la CNDH en la materia “permitió confirmar que el problema de las desapariciones subsiste en el país, como consecuencia, entre otras cosas, de la falta de una procuración de justicia pronta y expedita, que lejos de producir investigaciones eficaces y sustentables para la localización de las víctimas y el ejercicio de la acción penal en contra de los responsables, en la mayoría de los casos sitúa a los agraviados y a sus familiares en estado de abandono, revictimizándolos al hacerles nugatorios sus derechos contemplados en el artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁶

Sin duda, la vigencia de derechos humanos en nuestro país atraviesa por una etapa crítica, y con respecto a la desaparición de personas, se potencializa su persistencia derivado de la conjunción de impunidad, violencia, inseguridad y colusión de diversos servidores públicos con la delincuencia organizada, lo que se agudiza con las condiciones de desigualdad, pobreza y pobreza extrema que impiden un desarrollo social armónico de las distintas zonas del territorio nacional.

No hay que olvidar que desde el 2006, “el Gobierno federal decidió desplegar a las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad pública. De acuerdo con la información recibida, las Fuerzas Armadas no se limitan a actuar como auxiliares de las autoridades civiles y a aceptar sus órdenes (como lo establecen la Constitución y los criterios de la SCJN), sino que realizan tareas que corresponden exclusivamente a las autoridades civiles. Estas operaciones consisten en el despliegue de miles de militares en zonas urbanas o en puntos estratégicos como carreteras y puestos de control y el registro de casas, individuos y automóviles, en muchas ocasiones sin contar con una orden judicial dictada por una autoridad civil competente. El Gobierno informó que el uso de las Fuerzas Armadas es temporal y limitado a determinadas regiones del país sin que se informara de un plan para retirar a las tropas militares”.⁷

Ahora bien, la lógica y entrenamiento del ejército y la policía son diferentes y por lo tanto los operativos militares desplegados en el contexto de la seguridad pública deben ser estrictamente restringidos y adecuadamente supervisados por autoridades civiles. “No es de extrañar que el número de quejas recibidas por la CNDH relacionadas con la Sedena haya aumentado de 182 en 2006 a 1.230 en 2008; 1.791 en 2009; y 1.415 en 2010. De 2006 a 2010, la CNDH emitió más de 60 recomendaciones (22 solo en 2010) que confirman violaciones a derechos humanos cometidas por el Ejército”.⁸

Por otra parte, hay que resaltar que de acuerdo a las estadísticas de la CNDH, en el periodo de 1995 a 2015, hay 57,861 registros de personas reportadas como desaparecidas o personas que por causas distintas a la comisión de un delito su ubicación es desconocida.⁹

Por otra parte, “las cifras oficiales contenidas en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas a octubre de 2016 suman un total de 29,903, de las cuales 28,937 corresponden al fuero común y 966 al fuero federal. De acuerdo con los datos de dicho registro, en los últimos 10 años ha habido un incremento de personas desaparecidas, de conformidad con lo siguiente: en 2007, 662 casos; en 2008, 822 casos; en 2009, 1,401 casos; en 2010, 3,227 casos; en 2011, 4,094 casos; en 2012, 3,343 casos; en 2013, 3,878 casos; en 2014, 4,196 casos; en 2015, 3,768 casos, y hasta octubre de 2016, 3,805 casos.”¹⁰

Ahora bien, de acuerdo al Ombudsman nacional el 82.71 % de las personas reportadas como desaparecidas del fuero común que corresponde a 23,934 casos, se concentra en 11 estados de la República, siendo éstos los siguientes: Tamaulipas 19.22% con 5,563 casos; México 10.31% con 2,984 casos; Jalisco 8.71% con 2,523 casos; Sinaloa 8.24% con 2,385 casos; Nuevo León 8.20% con 2,374 casos; Chihuahua 6.68% con 1,933 casos; Coahuila 5.59% con 1,620 casos; Sonora 4.45% con 1,288 casos; Guerrero 3.99% con 1,155 casos; Puebla 3.73% con 1,080 casos y Michoacán 3.55% con 1,029 casos.¹¹

Hay que resaltar que las autoridades federales han sostenido que el 92% de los delitos cometidos en México se encuentran en el fuero local y no federal. Muchas autoridades federales han declarado que mientras las instituciones federales tienden a estar bien equipadas, contar con personal profesional y entrenado, las instituciones locales tienden a ser débiles, con menor desarrollo profesional y con pocos recursos humanos y financieros.¹² Es decir la debilidad institucional para combatir y erradicar la desaparición forzada se encuentra en las entidades federativas.

Cuarta. El 6 de abril de 2017, la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó su Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México.¹³ En el apartado de Conclusiones y Recomendaciones, en lo que respecta al Congreso de la Unión, el Ombudsman determinó que:

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Anexo Uno

Conclusiones y propuestas por autoridad

Al Congreso de la Unión:

En materia de legislación integral sobre desaparición de personas.

Primera. En cumplimiento al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2015, por el cual se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expida a la brevedad la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, con el objeto de que se tipifiquen los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como criterios homologados para su investigación, sanción y reparación de daños a las víctimas.

Segunda. Se tome en consideración al momento de discutir y aprobar el proyecto de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, entre otros aspectos, los que a continuación se indican, sin desconocer que muchos de éstos ya se contemplan en el proyecto que se discute:

- a) La tipificación del delito de desaparición forzada de persona, de conformidad con los estándares internacionales.
- b) La tipificación del delito de desaparición de personas cometida por particulares.
- c) Los tipos penales en materia de desaparición de personas deberán contemplarse como delitos imprescriptibles, autónomos, continuos o permanentes.
- d) Las agravantes y atenuantes de los tipos penales, incluyendo en los primeros, mayores sanciones para quienes cometan la conducta delictiva en contra de grupos en especial

situación de vulnerabilidad, tales como menores de edad, mujeres, adultos mayores, periodistas, defensores de los derechos humanos, personas con discapacidad y migrantes.

e) La obligación de los órganos de procuración de justicia del país, de contar con agencias del Ministerio Público especializadas en búsqueda de personas desaparecidas.

f) La obligación de los agentes del Ministerio Público de aplicar el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, y realizar investigaciones de manera inmediata, integral, eficaz y libre de prejuicios.

g) Las figuras de la declaración de ausencia y presunción de muerte por desaparición, a fin de garantizar el derecho a la identidad y a la personalidad jurídica de las víctimas desaparecidas y brindar certeza jurídica a sus familiares, escuchando en todo momento a estos últimos.

h) La conformación de un adecuado Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas.

i) La reparación integral del daño a las víctimas u ofendidos del delito de conformidad con lo señalado en la Ley General de Víctimas.

Tercera. Se considere reformar los artículos 50 bis y 50 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que una vez entrada en vigor la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, se incorporen en el texto legal los delitos de desaparición de persona cometida por particulares y de desaparición forzada de persona, con la finalidad de que los jueces federales autoricen las solicitudes de intervención de comunicaciones privadas a los agentes del Ministerio Público responsables de las investigaciones relacionadas con dichos delitos.

En materia de registro de personas desaparecidas.

Única. Una vez expedida la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de Desaparición de Personas, se proceda a presentar la iniciativa de reforma de Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, con la finalidad de armonizar su contenido a lo dispuesto en la le citada en primer término.

Asimismo, el Ombudsman nacional señaló en las Recomendaciones dirigidas al Secretario de Gobernación y a la Cámara de Senadores, que:

Al Secretario de Gobernación y a los integrantes de la Cámara de Senadores:

En materia de aceptación de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas.

Única. Atendiendo al principio de progresividad establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual implica que en cada momento histórico, el Estado debe buscar en favor de la población una mayor y mejor protección de los derechos humanos, realizar las acciones necesarias que **permitan que el Estado mexicano acepte a la brevedad la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada.**

Sobre ello, no debemos olvidar que el 18 de marzo de 2008 México ratificó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la cual había firmado en 2007. Este instrumento jurídico unido a la convención interamericana en la misma materia son dos bases fundamentales para prevenir y sancionar la comisión del delito de desaparición forzada.

Así, con la entrada en vigor de la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra la desaparición forzada, se establece un Comité Internacional sobre la materia. Sobre ello, los artículos 31 y 32 de ésta Convención prescriben que:

Artículo 31

1. Cada Estado Parte podrá declarar, en el momento de la ratificación o con posterioridad a ésta, que reconoce la competencia del para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctima de violaciones por este Estado Parte de las disposiciones de la presente Convención. El no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración.

2. El declarará inadmisibles cualquier comunicación si:

a) Es anónima;

b) Constituye un abuso del derecho a presentar tales comunicaciones o es incompatible con las disposiciones de la presente Convención;

c) La misma cuestión está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; o si

d) Los recursos internos efectivos disponibles no han sido agotados. Esta regla no se aplica si los procedimientos de recurso exceden plazos razonables.

3. Si el considera que la comunicación responde a las condiciones establecidas en el párrafo 2 del presente artículo, la transmitirá al Estado Parte interesado y le solicitará que le proporcione, en un plazo que habrá de fijar el, sus observaciones y comentarios.

4. En cualquier momento tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una decisión sobre el fondo, el podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud de que adopte las medidas cautelares necesarias con miras

a evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación. El ejercicio de esta facultad por el no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

5. El celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente artículo. El informará al autor de la comunicación sobre las respuestas proporcionadas por el Estado Parte de que se trate. Cuando el decida poner término al procedimiento, comunicará su dictamen al Estado Parte y al autor de la comunicación.

Artículo 32

Cada Estado Parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple con las obligaciones que le impone la presente Convención. El no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración, ni una comunicación presentada por un Estado Parte que no haya hecho dicha declaración.

Ahora bien, también debemos recordar que “la discusión sobre el involucramiento de México a ese mecanismo convencional de protección de derechos humanos de Naciones Unidas lleva más de una década. México es parte de la CIDF desde el año 2008 y, en esas fechas, el Ejecutivo Federal no sometió a la aprobación del Senado esa atribución del Comité. Al día de hoy tampoco se han hecho esfuerzos relevantes para esos propósitos, aun cuando en 2014 la administración de Enrique Peña Nieto consideraba que para prevenir y hacer frente a uno de los problemas más señalados por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, se tendría que otorgar a esa autorización y se comprometió a *promover el reconocimiento del contra las Desapariciones para recibir peticiones individuales* . Este mismo Gobierno Federal asumió el compromiso de Humanos en 2013. Lo anterior se hizo, al haber tomado nota y aceptado las recomendaciones consistentes en reconocer la competencia del (hechas por Francia, España y Uruguay) en el marco del Mecanismo de Examen Periódico Universal.”¹⁴

Hay que resaltar que recientemente la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) exhortó enérgicamente al Estado mexicano a reconocer la competencia del Comité Contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas.¹⁵

En este sentido, es **necesario reconocer a la brevedad la competencia del de Desaparición Forzada de Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones individuales** .¹⁶

Cuarta. Una desaparición forzada se define por tres elementos acumulativos:¹⁷

a) La privación de libertad contra la voluntad de la persona interesada;

- b) La participación de agentes gubernamentales, al menos indirectamente por aquiescencia, y
- c) La negativa a revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.

Quinta. Hay que resaltar que el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas visitó nuestro a nuestro país del 18 al 31 de marzo de 2011.¹⁸

El objetivo de la visita consistió en:

- a) Conocer los esfuerzos de México con relación a las desapariciones forzadas;
- b) Examinar el estado de las investigaciones,
- c) Evaluar las medidas adoptadas para prevenirlas, erradicarlas y combatir su impunidad, así como temas relativos a la verdad, la justicia y la reparación.

Así, el Grupo de Trabajo reconoció los diversos esfuerzos realizados por México en materia de derechos humanos, incluyendo la lucha contra las desapariciones forzadas, así como los desafíos planteados por la compleja situación actual en materia de seguridad pública que tiene lugar en el marco de la lucha contra el crimen organizado.

No obstante, concluyó el referido Grupo de Trabajo, que México debe seguir trabajando para lograr hacer efectivos los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de todas las víctimas de desaparición forzada.

El Grupo de Trabajo formuló una serie de recomendaciones que abarcan desde la prevención, investigación, sanción y reparación de las víctimas de desapariciones forzadas, hasta la protección de grupos en situación de especial vulnerabilidad. A continuación se citan tales recomendaciones:¹⁹

X. Recomendaciones

79. Con base en las consideraciones anteriores, el Grupo de Trabajo formula las siguientes recomendaciones al Estado mexicano:

A. Recomendaciones generales

80. El Grupo de Trabajo recomienda que se reconozca la dimensión del problema de la desaparición forzada como el primer paso necesario para desarrollar medidas integrales y efectivas para su erradicación.

81. El Grupo de Trabajo recomienda la generación de datos estadísticos, desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, sobre las desapariciones forzadas para desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y

reparación. Se debería incluir información, en caso de estar disponible, sobre la fecha y lugar de la exhumación y la información sobre los miembros de la familia.

82. El Grupo de Trabajo recomienda que el Estado acepte la competencia del sobre las Desapariciones Forzadas de acuerdo a los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas relativos a denuncias de particulares e interestatales.

83. El Grupo de Trabajo recomienda que se lleven a cabo todas las acciones necesarias para garantizar que todos los instrumentos internacionales relevantes en materia de desaparición forzada se cumplan y apliquen en forma efectiva en todo el país, incluyendo el retiro de todas las reservas o declaraciones interpretativas que pudieran socavar su efectividad.

84. El Grupo de Trabajo recomienda que se asegure la plena independencia y autonomía de todos los organismos públicos de derechos humanos.

B. Marco legislativo.

85. El Grupo de Trabajo recomienda llevar a cabo las adecuaciones legislativas a nivel federal y local para garantizar la implementación efectiva del nuevo marco constitucional sobre derechos humanos, amparo y sistema penal.

86. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Dicha ley general debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.

87. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar la armonización de la definición de desaparición forzada en la legislación penal con lo establecido en la Declaración y otros instrumentos internacionales relevantes.

88. El Grupo de Trabajo recomienda que se elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal para prevenir casos de desaparición forzada.

89. El Grupo de Trabajo recomienda modificar el marco jurídico sobre la flagrancia a fin de restringir su uso al momento preciso de la comisión de un delito y eliminar los

conceptos de cuasi -flagrancia y flagrancia equiparada, para prevenir las desapariciones forzadas.

C. Medidas preventivas y de seguridad.

90. El Grupo de Trabajo recomienda considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas.

91. El Grupo de Trabajo recomienda adoptar legislación, normas y protocolos para regular el uso de la fuerza por parte del ejército y todas las corporaciones policiales como una medida preventiva respecto a las desapariciones forzadas, conforme a los principios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad, legalidad y total respeto a los derechos humanos.

92. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice la coordinación entre las autoridades responsables de la seguridad pública con el objetivo de prevenir e investigar la desaparición forzada de personas.

93. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice la completa identificación de todas las autoridades competentes en la detención de personas durante las operaciones en el cumplimiento de la ley.

94. El Grupo de Trabajo recomienda que se fortalezca el registro de detención para garantizar que sea permanentemente actualizado y armonizado con otras bases de datos para monitorear la localización física de las personas detenidas, incluyendo controles estrictos sobre las autoridades responsables del registro de las detenciones y la imposición de sanciones adecuadas para aquellos que no lo hagan. El registro de detención debe indicar los motivos de la detención; la hora exacta de la llegada de la persona detenida al lugar de custodia; la duración de la privación de la libertad; la identidad de la autoridad que ordenó la detención de la persona, así como de los oficiales a cargo de llevarla a cabo; la cadena de custodia de las personas detenidas; información precisa sobre el lugar de custodia; y el momento en que la persona detenida es presentada por primera vez ante una autoridad judicial o alguna otra autoridad competente.

D. Derecho a la justicia y a la protección judicial

95. El Grupo de Trabajo recomienda la adopción de una nueva ley en materia de amparo de acuerdo al reformado marco constitucional. La nueva legislación de amparo debe responder adecuadamente a la peculiaridad de la desaparición forzada de personas, albergar una concepción amplia de víctima, garantizar un rol activo por parte del juzgador y no establecer exigencias gravosas sobre las circunstancias bajo análisis, tales como la identificación del lugar de la detención, la determinación de la autoridad responsable y la ratificación de la demanda de amparo por la víctima directa.

96. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice el derecho a la justicia y el combate a la impunidad mediante la capacitación del personal judicial y del encargado de hacer cumplir la ley, la adopción de protocolos de investigación y la protección de testigos y familiares. Se deben utilizar todos los medios disponibles para garantizar que las investigaciones y procedimientos judiciales sean expeditos, de acuerdo con los protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las diferentes instancias involucradas en los procedimientos de investigación y en los procesos judiciales deben contar con los necesarios recursos humanos y materiales para realizar sus labores adecuadamente, de forma independiente e imparcial. Aquellas personas involucradas en labores de investigación deben contar con garantías de protección. Las investigaciones deben asumir líneas de investigación específicas de acuerdo con los patrones de la zona, tiempo o período y/o autoridad involucrada. Los resultados de todas las investigaciones deben ser públicos.

97. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice la pronta entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal a efectos de garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada. Se deben fortalecer y aplicar completamente estos cambios constitucionales, destinando recursos adicionales a la mejor preparación de funcionarios en la investigación y enjuiciamiento de los delitos, incluyendo casos de desapariciones forzadas. Esto incluye la capacitación y los recursos para la búsqueda de la persona desaparecida, para investigar estos casos con una visión sistémica para comprender el patrón de las desapariciones forzadas, incluyendo la cadena de mando.

98. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar la jurisdicción de los tribunales civiles en todos los asuntos relacionados con las desapariciones forzadas y las violaciones a los derechos humanos en general, independientemente de que el perpetrador sea personal militar. Se debe garantizar que Ministerios Públicos civiles realicen investigaciones serias y expeditas en todas las denuncias relativas a violaciones de derechos humanos, incluyendo las desapariciones forzadas perpetradas por elementos militares. Se debe impedir legalmente que los Ministerios Públicos militares inicien o continúen investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos, incluyendo las desapariciones forzadas.

99. El Grupo de Trabajo recomienda el establecimiento de un mecanismo efectivo para la continuidad de las investigaciones de desapariciones forzadas cometidas durante la “Guerra Sucia”.

100. El Grupo de Trabajo recomienda fortalecer la figura de la coadyuvancia, garantizar el acceso pleno a las investigaciones ministeriales por parte de los familiares de las víctimas y sus representantes, otorgar regularmente a los familiares información sobre los avances en las investigaciones, y asegurar que no recaiga en las víctimas y sus familiares la obligación de obtener y proporcionar los elementos de prueba. Se deben tomar las medidas necesarias para asegurar que las autoridades civiles y militares colaboren completamente con los ministerios públicos y tribunales civiles en la investigación y proceso penal de las desapariciones forzadas.

101. El Grupo de Trabajo recomienda brindar apoyo a los familiares y a las asociaciones de familiares en el desempeño de su papel fundamental en el tratamiento de las desapariciones forzadas.

E. Derecho a la verdad

102. El Grupo de Trabajo recomienda establecer un programa nacional de búsqueda de personas que cuente con un protocolo de acción inmediata. Este programa debe incluir los siguientes parámetros: a) Implementar la búsqueda ex officio y sin dilación en casos de desapariciones; b) Coordinar los esfuerzos de las diferentes agencias de seguridad para localizar a la persona; c) Eliminar cualquier obstáculo legal o fáctico que reduzca la efectividad de la búsqueda o evite que se inicie; d) Asignar los recursos humanos, financieros, logísticos, científicos, o de cualquier otro tipo necesarios para que la búsqueda se realice de forma exitosa; e) Contar con personal altamente capacitado en la exhumación e identificación de restos mortales; f) Contrastar el reporte de la persona no localizada con todas las bases de datos existentes en la materia; Dar prioridad a la zona de búsqueda en donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas; h) Acceder y utilizar plenamente la Plataforma México; i) Garantizar que el programa se ejecute con plena independencia presupuestaria y operativa.

103. El Grupo de Trabajo recomienda crear y mantener actualizada permanentemente una base de datos con la información personal disponible sobre víctimas de desapariciones forzadas a nivel nacional (tanto del fuero federal como del estatal) incluyendo información genética, principalmente el ADN y muestras de tejido obtenidas de restos mortales y de familiares de víctimas, con su previo consentimiento. El Estado debe proteger permanentemente la información personal en estas bases de datos.

104. El Grupo de Trabajo recomienda desarrollar un marco legislativo adecuado y garantizar la entrega de recursos financieros, humanos y equipo técnico para las investigaciones forenses en casos de desapariciones forzadas.

105. El Grupo de Trabajo recomienda difundir el informe elaborado por la FEMOSPP y colocarlo en el sitio web oficial de la PGR; esclarecer la ubicación de todos los documentos recibidos por la FEMOSPP; y garantizar su pleno acceso al público.

106. El Grupo de Trabajo recomienda transferir los archivos militares de la “Guerra Sucia” de la SEDENA al Archivo General de la Nación garantizando el libre acceso del público y sistematizar el ingreso a todos los archivos de la extinta Dirección Federal de Seguridad y de la Fiscalía Especial para que éstos también se encuentren disponibles en el Archivo General de la Nación.

107. El Grupo de Trabajo recomienda desvelar los nombres de las personas que participaron en actos de desaparición forzada de acuerdo a la información que obra en la CNDH con motivo de la elaboración de la Recomendación 26/2001.

F. Derecho a la reparación

108. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas de desaparición forzada. El marco legal debe establecer que la reparación sea proporcional a la gravedad de la violación y al sufrimiento de la víctima y su familia. Incluir la restitución siempre y cuando sea posible, así como la asistencia médica y psicosocial, la satisfacción, la indemnización y las garantías de no repetición.

109. El Grupo de Trabajo recomienda adoptar, para los fines de reparación, una amplia definición de víctima que no esté ligada a la determinación de la responsabilidad y condena penal del acusado ni esté limitada a aquellos casos de desaparición forzada plenamente acreditados por la CNDH.

G. Grupos en situación de particular vulnerabilidad

110. El Grupo de Trabajo recomienda implementar a la brevedad todas las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por la CNDH en relación al secuestros de migrantes (algunos de los cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas).

111. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar condiciones de seguridad para defensores de los derechos humanos, incluyendo a quienes combaten las desapariciones forzadas de personas y defienden los derechos de las víctimas. Se debe garantizar que el Mecanismo Nacional de Protección a defensores de derechos humanos cuente con facultades de prevención, protección e investigación; tenga competencia federal; cuente con suficientes recursos así como con independencia. Se debe garantizar también la plena participación de las organizaciones de derechos humanos en el diseño, implementación y monitoreo de este mecanismo nacional.

112. El Grupo de Trabajo recomienda establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas, implementado por funcionarios de alto nivel, y un interinstitucional, dirigido por una autoridad federal, con capacidad de coordinar a diferentes autoridades e instancias gubernamentales, con recursos propios y suficientes, y que garantice la participación de los periodistas así como de la sociedad civil en su diseño, operación y evaluación.

113. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar que las medidas diseñadas para erradicar la violencia contra la mujer, incluyendo la desaparición forzada, sean plenamente implementadas. Se debe incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y políticas para combatir la violencia, considerando las características particulares de la violencia basada en el género en contra de las mujeres, así como las respuestas sociales que la situación requiere, con el fin de eliminar las desapariciones forzadas de mujeres

Sexta. Sobre la materia, los órganos jurisdiccionales han emitido importantes tesis jurisdiccionales que conviene citar:

Delitos o crímenes de lesa humanidad. Su concepto para efectos del derecho de acceso a la información de la averiguación previa que los investiga.²⁰

De conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a los delitos de lesa humanidad y deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda, a nivel federal, al Título Tercero del Código Penal Federal, el cual tipifica como delitos contra la humanidad, en su artículo 149, a la violación a los deberes de humanidad respecto de prisioneros y rehenes de guerra y, en su artículo 149 bis, al genocidio. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el Estado mexicano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en la capital italiana el 17 de julio de 1998. Asimismo, el 31 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se promulgó dicho Estatuto. Esta Primera Sala observa que el artículo 7o. del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, norma vigente en el ordenamiento jurídico mexicano, define los delitos o crímenes de lesa humanidad y establece un catálogo sobre las conductas que deberán considerarse como tales. Así, el asesinato; el exterminio; la esclavitud; la deportación o traslado forzoso de la población; la encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; la tortura; la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional; la desaparición forzada de personas; el crimen de apartheid, así como otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física, serán considerados delitos o crímenes de lesa humanidad, tal y como los define el apartado segundo del párrafo primero del artículo 7o. del Estatuto de Roma. Asimismo, es importante señalar que estos delitos serán considerados como crímenes de lesa humanidad de conformidad con el Estatuto de Roma, únicamente cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque; entendiéndose por ataque generalizado contra la población civil la línea de conducta que implique la comisión de actos mencionados en el catálogo de referencia contra una multiplicidad de personas dentro de dicha población; mientras que por sistemático se debe entenderse que los actos se cometan de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política, es decir, en seguimiento de un plan preconcebido, lo cual excluiría a aquellos actos cometidos al azar.

Amparo en revisión 168/201. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Derecho a la información. Acceso a las averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.²¹

En materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información. Sin embargo, la regla general presenta algunas excepciones, las cuales, por mandato constitucional, deben estar previstas en leyes en sentido formal y material. Una de estas excepciones es el caso de las averiguaciones previas, cuyo contenido debe considerarse como estrictamente reservado, en términos de lo dispuesto en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, y de los artículos 13, fracción V, y 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ahora bien, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta una excepción - de modo que estamos ante una excepción a la excepción - consistente en que, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente la persecución de delitos y, con ello, al sistema de impartición de justicia. A pesar de lo anterior, la ley previó como excepción a la reserva de las averiguaciones previas aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables. Estos casos de excepción son las investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuerda que el Tribunal Pleno reconoció en la tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, el doble carácter del derecho de acceso a la información, como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En este sentido, el Tribunal Pleno destacó que el derecho de acceso a la información es la base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo cual se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. En virtud de lo anterior, cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Desaparición forzada de personas. Los hechos constitutivos de este delito son violaciones graves a los derechos humanos para efectos del derecho de acceso a la información de la averiguación previa que los investiga. ²²

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la desaparición forzada de personas constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. En consecuencia, si en un caso concreto, el fenómeno delictivo fue cometido por agentes estatales e implicó la violación intensa a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y el reconocimiento a la personalidad jurídica de la víctima, no cabe duda que nos encontramos ante una violación grave a los derechos humanos, por lo que la autoridad ministerial, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, debe garantizar el acceso a la averiguación previa que investiga estos hechos.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Desaparición forzada de personas. El plazo para que opere su prescripción inicia hasta que aparece la víctima o se establece su destino. ²³

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 102, fracción IV y 7o. del Código Penal Federal, tratándose de delitos permanentes o continuos, que son aquellos que se caracterizan por su consumación duradera, el plazo para la prescripción inicia a partir de que cesa su consumación. En tal orden de ideas, si el delito de desaparición forzada de personas que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (que coincide con el previsto en los artículos 215 - A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal) tiene esa naturaleza, en tanto que se consuma momento a momento durante todo el tiempo en que la víctima se encuentra desaparecida, ha de concluirse que el plazo para que opere su prescripción de acuerdo con lo establecido en los numerales primeramente citados, empieza a correr hasta que la conducta ilícita deja de consumarse, esto es, cuando el sujeto pasivo aparece (vivo o muerto) o se establece su destino.

Controversia constitucional 33/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 87/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Desaparición forzada de personas a que se refiere la Convención Interamericana de Belém, Brasil, de nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro. La declaración interpretativa formulada por el gobierno mexicano no viola el principio de irretroactividad de la ley consagrada en el artículo 14 constitucional. ²⁴

En la mencionada declaración interpretativa, que señala que las disposiciones de ese instrumento internacional se aplicarán a los hechos que constituyan el delito de desaparición forzada de personas, el Gobierno Mexicano quiso significar que tales disposiciones no podrán aplicarse a aquellas conductas constitutivas de ese ilícito cuya consumación hubiera cesado antes de que adquiriera obligatoriedad la nueva norma, pero no debe interpretarse en el sentido de que no se aplique a las conductas típicas de tal delito que habiéndose iniciado antes de su vigencia, se continúen consumando durante ella, pues al tener el delito de desaparición forzada de personas el carácter de permanente o continuo puede darse el caso de que las conductas comisivas del ilícito se sigan produciendo durante la vigencia de la Convención. Tal interpretación es acorde con el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el artículo 14 constitucional, conforme al cual las disposiciones contenidas en las leyes no se deben aplicar hacia el pasado, afectando hechos realizados o consumados antes de que aquéllas entren en vigor, por lo que es inconcuso que tratándose de delitos de consumación instantánea la nueva ley no puede regir conductas o hechos de consumación anterior, pues resultaría retroactiva, lo cual se encuentra prohibido constitucionalmente. En cambio, sí debe aplicarse la nueva normatividad sin incurrir en el vicio apuntado respecto de hechos constitutivos de delito continuo o permanente cuando, habiendo empezado a realizarse antes de que aquélla entrara en vigor, se continúan cometiendo, en cuyo caso resultará aplicable, como sucede con el delito de desaparición forzada de personas que prevé la Convención mencionada, cuya naturaleza es permanente o continua, porque se consume momento a momento durante todo el tiempo que el sujeto pasivo se encuentre desaparecido.

Controversia constitucional 33/ 2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 49/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil cuatro.

Desaparición forzada de personas. Ese delito es de naturaleza permanente o continua .²⁵

El referido delito que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (coincidente con lo previsto en los artículos 215 - A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal), de acuerdo con el derecho positivo mexicano, es de naturaleza permanente o continua, ya que si bien el ilícito se consume cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información sobre su paradero, dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.

Controversia constitucional 33/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión

pública celebrada hoy veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 48/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil cuatro.

Séptima. Hay que señalar que la a desaparición forzada de personas es una violación de derechos humanos, que tiene características especiales, que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ido sistematizando. Uno de los elementos que caracteriza este tipo de violación es que se trata de una violación múltiple y compleja de derechos. Además, la desaparición es un ejemplo de violación continua de derechos humanos. A partir de estas características, la Corte Interamericana ha calificado esta violación de derechos como una de particular gravedad. Asimismo, fundada en las características de las desapariciones, ha establecido estándares probatorios particulares.

Por otra parte, uno de los desarrollos más profundos que ha hecho la Corte respecto de las desapariciones forzadas de personas ha sido analizar la forma específica en que se violan diversos derechos convencionales. Estos derechos son: el derecho a la vida, a la libertad personal, a la integridad personal y al reconocimiento de la personalidad. Pero además, ha desarrollado el alcance de las violaciones de derechos que se produce respecto de los familiares de los detenidos desaparecidos. Uno de los conceptos más influyentes a nivel internacional ha sido el derecho a la verdad, que ha sido desarrollado fundamentalmente, a partir de casos de desaparición forzada.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos de desaparición forzada, ha dispuesto medidas de reparación material, inmaterial, de satisfacción y garantías de no repetición. En cuanto a la reparación del daño material, la Corte ha considerado los gastos en que han incurrido los familiares de los detenidos desaparecidos en su búsqueda, y ha computado los ingresos probables que hubiera percibido la persona desaparecida, a efectos de entregar estos montos a los familiares.

En cuanto al daño inmaterial, en atención a la naturaleza y gravedad de la violación, ha presumido este daño respecto de la víctima de desaparición forzada y sus familiares. Finalmente, respecto a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, ha dispuesto la atención médica de los familiares, la realización de actos de memoria para recordar a las víctimas, la obligación de buscar, identificar y entregar los restos mortales de los desaparecidos a las víctimas, entre otras. Si bien la Jurisprudencia de la Corte Interamericana ha tratado las obligaciones del Estado de tipificar el delito de desaparición forzada y de investigar, enjuiciar y eventualmente condenar a los responsables -como parte de la obligación de actuar en el ámbito interno- en sus considerandos referidos a reparaciones de la mejor forma y con relación a las obligaciones positivas que recaen sobre el Estado en materia de desaparición forzada.

Ahora bien, desde la primera sentencia en 1988, la Corte Interamericana ha conocido de distintos casos relativos a desapariciones forzadas. Hay que resaltar que este delito constituye una de las violaciones a los derechos humanos que más a flagelado a las Américas en los últimos tiempos y ha representado uno de los principales obstáculos para la consolidación de la democracia en la región. Un delito que se realizó principalmente en los

regímenes dictatoriales, totalitarios o con un magro desarrollo de las instituciones republicanas y democráticas.

Al resolver sus primeros casos en 1988, la Corte Interamericana destacó que, si bien las desapariciones forzadas “*no son una novedad*” en la historia de la violación de los derechos humanos, su carácter sistemático y reiterado, así como su utilización como “una técnica destinada a producir no sólo la desaparición misma, momentánea o permanente, de determinadas personas, sino también un estado generalizado de angustia, inseguridad y temor, ha sido relativamente reciente”. Igualmente destacó que el flagelo posee carácter más o menos universal; sin embargo, en América Latina ha presentado en los últimos años una excepcional intensidad.

En este sentido, el Tribunal recogió los pronunciamientos de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos al afirmar que la desaparición forzada “es una afrenta a la conciencia del Hemisferio y constituye un crimen de lesa humanidad” (AG/RES.666), calificándola como “un cruel e inhumano procedimiento con el propósito de evadir la ley, en detrimento de las normas que garantizan la protección contra la detención arbitraria y el derecho a la seguridad e integridad personal” (AG/RES. 742).

Asimismo, un rasgo que el Tribunal reconoció desde sus primeros casos fue que el fenómeno de las desapariciones constituye una forma compleja de violación de los derechos humanos, que debe ser comprendida y encarada de una manera integral, toda vez que produce una especial situación de vulnerabilidad para las personas desaparecidas, lo que a su vez conlleva una multiplicidad de violaciones a sus derechos humanos.

En primer lugar, resulta evidente la conexidad de las desapariciones forzadas con delitos como el secuestro. En efecto, una desaparición forzada implica una privación arbitraria de libertad que conculca, además, el derecho del detenido a ser llevado sin demora ante un juez y a interponer los recursos adecuados para controlar la legalidad de su arresto, lo que infringe el artículo 7 de la Convención Americana que reconoce el derecho a la libertad personal.

También la Corte ha considerado que la desaparición forzada ha incluido con frecuencia la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y procurar la impunidad de quienes lo cometieron, lo cual conlleva la violación del artículo 4 de la Convención que reconoce el derecho a la vida.

Por otra parte, la Corte Interamericana ha establecido que la falta de reconocimiento de la detención también ha permitido el sometimiento de los detenidos/desaparecidos a la práctica impune de la tortura y que el solo hecho del aislamiento prolongado, con la incomunicación coactiva que conlleva este delito, representa una forma de tratamiento cruel e inhumano, lo cual viola el artículo 5 de la Convención Americana, relativo al derecho a la integridad.

Con relación con las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad personal, la Corte Interamericana ha considerado que la desaparición forzada conlleva, por sí misma, una

infracción al deber de prevención de violaciones a dichos derechos, aún en el supuesto de que la persona desaparecida no haya sufrido torturas, o de que esos hechos no se puedan demostrar en el caso concreto.

Ahora bien, es importante destacar que desde el Caso Anzualdo Castro (2009), el Tribunal consideró que, además de la violación a los derechos a la libertad personal, a la vida y a la integridad personal, este delito trasgrede también el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas desaparecidas.

En efecto, la Corte sostuvo que en casos de desaparición forzada de personas se viola el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, reconocido en el artículo 3 de la Convención Americana, pues se deja a la víctima en una situación de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos en general, lo cual constituye una de las más graves formas de incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos.

Esta sustitución en la tesis jurisprudencial fue explícito, tal y como se observa en el caso antes mencionado, en el cual se indicó que, si bien en “este tipo de casos el Tribunal ha estimado que no correspondía analizar la violación del artículo 3 de la Convención, por no haber hechos que así lo ameritaran”, dado el carácter múltiple y complejo de esta grave violación de derechos humanos, “el Tribunal reconsidera su posición anterior y estima posible que, en casos de esta naturaleza, la desaparición forzada puede conllevar una violación específica del referido derecho: más allá de que la persona desaparecida no pueda continuar gozando y ejerciendo otros, y eventualmente todos, los derechos de los cuales también es titular, su desaparición busca no sólo una de las más graves formas de sustracción de una persona de todo ámbito del ordenamiento jurídico, sino también negar su existencia misma y dejarla en una suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad, el Estado e inclusive la comunidad internacional”.

Para sostener este cambio de criterio, la Corte Interamericana argumentó lo siguiente:

- a) Una de las características de la desaparición forzada, a diferencia de la ejecución extrajudicial, es que conlleva la negativa del Estado de reconocer que la víctima está bajo su control y de proporcionar información al respecto, con el propósito de generar incertidumbre acerca de su paradero, vida o muerte, de provocar intimidación y supresión de derechos.
- b) Igualmente, varios instrumentos internacionales reconocen la posible violación de ese derecho en este tipo de casos, al relacionarlo con la consecuente sustracción de la protección de la ley que sufre el individuo, a raíz de su secuestro o privación de la libertad y posterior negativa o falta de información por parte de autoridades estatales, de modo que este análisis surge de la evolución del corpus iuris internacional específico relativo a la prohibición de las desapariciones forzadas.
- c) El de Derechos Humanos ha reconocido, por su parte, que el derecho a la personalidad jurídica puede verse violado en casos de desaparición forzada en consideración de lo

siguiente: 1) la desaparición forzada priva a la personas de su capacidad para ejercer sus derechos, incluyendo todos los demás derechos del Pacto, y el acceso a cualquier posible recurso como una consecuencia directa de las acciones del Estado; 2) si el Estado no ha conducido una investigación apropiada respecto del paradero de la persona desaparecida o proveído un recurso efectivo, y 3) la desaparición forzada pone a la persona fuera de la protección de la ley.

d) La desaparición forzada también puede conllevar la violación del reconocimiento de la persona ante la ley, la cual se deriva del hecho de que con los actos de desaparición forzada se trata de dejar a la víctima fuera del amparo de la ley.

e) El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas ha sostenido que todo acto de desaparición forzada tiene la consecuencia de poner a la persona fuera de la protección de la ley.

El Tribunal internacional ha sido consistente en argumentar que el fundamento jurídico que sustenta una perspectiva integral sobre la desaparición forzada de personas radica en que la pluralidad de conductas delictivas se encuentran cohesionadas por un único fin y vulneran de manera permanente, mientras subsistan, bienes jurídicos protegidos por la Convención. Asimismo, ha señalado que la práctica de desapariciones, además de violar directamente numerosas disposiciones de la Convención Americana, como las señaladas, significa una ruptura radical de este tratado en cuanto implica el craso abandono de los valores que emanan de la dignidad humana y de los principios que más profundamente fundamentan el sistema interamericano y la misma Convención, por lo cual su prohibición ha alcanzado carácter de *ius cogens*.

A continuación, cito criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana, que de una forma u otra debiesen estar vertidos en la legislación en materia de desaparición forzada:

1. Elementos de la desaparición forzada

Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

La caracterización pluriofensiva y continuada o permanente de la desaparición forzada se desprende no sólo de la propia definición del artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, de la cual el Estado mexicano es parte desde el 9 de abril de 2002, los *travaux préparatoires* a ésta, su preámbulo y normativa, sino también de otras definiciones contenidas en diferentes instrumentos internacionales que, asimismo, señalan como elementos concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada: **a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o por la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o paradero de la persona interesada.** Además, la jurisprudencia del Sistema Europeo de Derechos Humanos, al igual que varias Cortes Constitucionales de los Estados americanos y altos tribunales nacionales, coinciden con la caracterización indicada.

En el mismo sentido: Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, párr. 60; Caso Torres Millacura y otros Vs.

Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011 3, párr. 95; Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011, párr. 82. Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013 5, párr. 113.

Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010.

85. La Corte observa que tanto en las definiciones del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de Personas de las Naciones Unidas, de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de la ONU, la CIDFP, otros instrumentos internacionales, la jurisprudencia del Sistema Europeo de Derechos Humanos, las decisiones de diferentes instancias de las Naciones Unidas, así como en el Estatuto de Roma, se señalan los elementos concurrentes constitutivos de la desaparición forzada: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención o de revelar la suerte o paradero de la persona interesada.

En el mismo sentido: Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 104.

Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014.

365. La Corte recuerda que los elementos concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada son: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o la aquiescencia de éstos, y c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o el paradero de la persona interesada [...]. Este Tribunal determinó que Carlos Horacio Urán Rojas salió con vida del Palacio de Justicia en custodia de agentes estatales, luego de lo cual no fue liberado. Por consiguiente, la Corte considera que con ello se configuró el primer y segundo elemento de la desaparición forzada, en el sentido de que fue privado de su libertad por parte de agentes estatales.

366. Según la jurisprudencia de esta Corte, una de las características de la desaparición forzada, a diferencia de la ejecución extrajudicial, es que conlleva la negativa del Estado de reconocer que la víctima está bajo su control y de proporcionar información al respecto, con el propósito de generar incertidumbre acerca de su paradero, vida o muerte, de provocar intimidación y supresión de derechos.

2. Violación múltiple y compleja

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

150. El fenómeno de las desapariciones constituye una forma compleja de violación de los derechos humanos que debe ser comprendida y encarada de una manera integral. En el mismo sentido: Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 158.

155. La desaparición forzada de seres humanos constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos reconocidos en la Convención y que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar [...]. En el mismo sentido: Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 163; Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989, párr. 147; Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr. 142.

Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998.

65. La Corte ha dicho en otros casos de desaparición forzada de personas que ésta constituye **una violación múltiple y continuada** de varios derechos protegidos por la Convención. Además, la desaparición forzada supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Convención. En el mismo sentido: Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr. 142; Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014, párr. 94.

Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008.

106. Desde su primera sentencia en el caso Velásquez Rodríguez, la cual precedió a las normas internacionales sobre la desaparición forzada de personas, la Corte ha entendido que al analizar una presunta desaparición forzada el Tribunal debe tener en cuenta su naturaleza continua, así como su carácter pluriofensivo. El carácter continuo y pluriofensivo de la desaparición forzada de personas se ve reflejado en los artículos II y III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, los cuales disponen, en lo pertinente, lo siguiente:

Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes. [...] Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.

Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

146. En tal sentido, el análisis de la desaparición forzada debe abarcar la totalidad del conjunto de los hechos que se presentan a consideración del Tribunal en el presente caso. Sólo de este modo el análisis legal de la desaparición forzada es consecuente con la compleja violación a derechos humanos que ésta conlleva, con su carácter continuado o permanente y **con la necesidad de considerar el contexto en que ocurrieron los hechos, a fin de analizar sus efectos prolongados en el tiempo y enfocar integralmente sus consecuencias, teniendo en cuenta el corpus juris de protección tanto interamericano como internaciona** l. En el mismo sentido: Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala.

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 87; Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, párr. 68.

Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010.

122. Asimismo, la Corte reitera que la desaparición forzada de personas constituye una violación múltiple que inicia con una privación de libertad contraria al artículo 7 de la Convención Americana. Por otra parte, como el Tribunal lo ha establecido, el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales, agentes estatales o particulares que actúen con su aquiescencia o tolerancia que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad personal y a la vida, establecidos en los artículos 5 y 4 de la Convención Americana, aún en el supuesto de que no puedan demostrarse los hechos de torturas o de privación de la vida de las personas en el caso concreto. **Además, desde su primer caso contencioso, la Corte también ha afirmado que la práctica de desapariciones ha implicado con frecuencia la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y de procurar la impunidad de quienes lo cometieron, lo que significa una brutal violación del derecho a la vida, reconocido en el artículo 4 de la Convención.** Ese hecho, unido a la falta de investigación de lo ocurrido, representa una infracción de un deber jurídico, a cargo del Estado, establecido en el artículo 1.1 de la Convención en relación al artículo 4.1 de la misma, como es el de garantizar a toda persona sujeta a su jurisdicción la inviolabilidad de la vida y el derecho a no ser privado de ella arbitrariamente. Finalmente, la Corte ha concluido que la desaparición forzada también conlleva a la vulneración del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica establecido en el artículo 3 de la Convención Americana, dado que su desaparición busca no sólo una de las más graves formas de sustracción de una persona de todo ámbito del ordenamiento jurídico, sino también negar su existencia y dejarla en una suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad y el Estado.

Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014.

321. Este Tribunal determinó que Carlos Augusto Rodríguez Vera, Irma Franco Pineda, Cristina del Pilar Guarín Cortés, David Suspes Celis, Bernardo Beltrán Hernández, Héctor

Jaime Beltrán Fuentes, Gloria Stella Lizarazo Figueroa, Luz Mary Portela León, Lucy Amparo Oviedo Bonilla y Gloria Anzola de Lanao fueron víctimas de desaparición forzada [...]. Al respecto, la Corte recuerda que una desaparición forzada se configura por una pluralidad de conductas que, cohesionadas por un único fin, vulneran de manera permanente y simultánea varios derechos protegidos por la Convención, por lo cual el análisis de las violaciones cometidas debe enfocarse en el conjunto de hechos que **configuran la desaparición y no de manera aislada sobre la detención, posible tortura, riesgo a la vida y ausencia de reconocimiento de la personalidad jurídica [...]**.

322. La Corte advierte que la salida con vida de las presuntas víctimas, en custodia de agentes estatales, sin que fuera registrada o puesta en conocimiento de las autoridades competentes, implicó una privación de libertad contraria al artículo 7 de la Convención Americana, mediante la cual se configuró el primer elemento de sus desapariciones forzadas. Igualmente, por la naturaleza misma de la desaparición forzada, la Corte estima que el Estado colocó a las personas en una grave situación de vulnerabilidad y riesgo de sufrir daños irreparables a su integridad personal y vida. **En este sentido, la desaparición forzada es violatoria del derecho a la integridad personal porque el solo hecho del aislamiento prolongado y de la incomunicación coactiva, representa un tratamiento cruel e inhumano en contradicción con artículos 5.1 y 5.2 de la Convención. Además, el Tribunal considera razonable presumir, con base en los elementos del acervo probatorio, que las víctimas sufrieron un trato contrario a la dignidad inherente al ser humano mientras se encontraban bajo custodia estatal, por lo cual se configuró una violación de los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.**

3. Carácter continuo y permanente de la violación

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

155. La desaparición forzada de seres humanos constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos reconocidos en la Convención y que los Estados Partes están obligados a respetar y garantizar. [...].

En el mismo sentido: Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989, párr. 147; Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 65.

Caso Blake Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares. Sentencia de 2 de julio de 1996.

34. Por el contrario, por tratarse de una presunta desaparición forzada, las consecuencias de los mismos hechos se prolongaron hasta el 14 de junio de 1992, pues, según lo expresado por la Comisión en su demanda, existieron por parte de autoridades o agentes del Gobierno conductas posteriores, que en su concepto implican complicidad y ocultamiento de la detención y la muerte del señor Blake, ya que el fallecimiento de la víctima, no obstante que se conocía por parte de dichas autoridades o agentes, no se dio a conocer a sus familiares a pesar de sus gestiones constantes para descubrir su paradero e inclusive se produjeron intentos para desaparecer los restos. Además, la propia Comisión afirma que se

realizaron otras violaciones a la Convención Americana relacionadas con estos acontecimientos.

39. Lo anterior significa que, de acuerdo con los mencionados principios de derecho internacional, recogidos también por la legislación guatemalteca, la desaparición forzada implica la violación de varios derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana, y que los efectos de estas infracciones, **aun cuando algunas, como en este caso, se hubiesen consumado, pueden prolongarse de manera continua o permanente hasta el momento en que se establezca el destino o paradero de la víctima**. Caso Blake Vs. Guatemala.

Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006.

83. La necesidad de considerar integralmente el delito de desaparición forzada en forma autónoma y con carácter continuado o permanente, con sus múltiples elementos complejamente interconectados y hechos delictivos conexos, se desprende no sólo de la propia tipificación del referido artículo III en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, los travaux préparatoires a ésta, su preámbulo y normativa, sino también del artículo 17.1 de la Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 1992, que incluso agrega un elemento más, ligado al deber de investigación, al señalar que el delito de referencia debe ser considerado **“permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos”**. La jurisprudencia internacional refleja también este entendimiento y en similares términos se refieren los artículos 4 y 8(1)(b) de la señalada Convención Internacional de Naciones Unidas en la materia. En el mismo sentido: Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párrs. 34, 107 y 112.

Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

24. **Con base en lo anterior, la Corte considera que la Convención Americana produce efectos vinculantes respecto de un Estado una vez que se obligó al mismo.** En el caso de México, al momento en que se adhirió a ella, es decir, el 24 de marzo de 1981, y no antes. De esta manera, de conformidad con el principio de pacta sunt servanda, sólo a partir de esa fecha rigen para México las obligaciones del tratado y, en tal virtud, es aplicable a aquellos hechos que constituyen violaciones de carácter continuo o permanente, es decir, a los que tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del tratado y persisten aún después de esa fecha, puesto que ellas se siguen cometiendo. Sostener lo contrario equivaldría a privar de su efecto útil al tratado mismo y a la garantía de protección que establece, con consecuencias negativas para las presuntas víctimas en el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia.

139. En el derecho internacional la jurisprudencia de este Tribunal ha sido precursora de la consolidación de una perspectiva comprensiva de la gravedad y el carácter continuado o permanente y autónomo de la figura de la desaparición forzada de personas. La Corte ha

reiterado que ésta constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. **La desaparición forzada implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el Sistema Interamericano, y su prohibición ha alcanzado carácter de jus cogens.** En el mismo sentido: Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011, párr. 83.

Caso González Medina y Familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012.

51. En segundo término, la Corte tampoco considera admisible el alegato del Estado de que la presunta desaparición forzada del señor González Medina habría cesado antes del reconocimiento de la competencia de la Corte, ya que de acuerdo con la jurisprudencia constante de este Tribunal **el factor relevante para que cese una desaparición forzada es la determinación del paradero o la identificación de sus restos y no la presunción de su fallecimiento. La presunción de muerte en casos de desaparición forzada ha sido aplicada por la Corte cuando el transcurso del tiempo u otras circunstancias relevantes permitan presumir que se ha configurado una violación al derecho a la vida pero ello de ninguna forma es equivalente a establecer el paradero de la víctima o localizar sus restos.** Al respecto, resulta preciso recordar que la Corte ha indicado que “sería inadmisibles que la parte sobre quien recae la carga de desvirtuar la presunción [de muerte] haga uso de la misma a fin de excluir o limitar, anticipadamente mediante una excepción preliminar, la competencia del Tribunal sobre ciertos hechos en un caso de desaparición forzada”

4. Gravedad particular de la desaparición forzada

Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989.

135. La Corte no puede ignorar **la gravedad especial** que tiene la atribución a un Estado Parte en la Convención del cargo de haber ejecutado o tolerado en su territorio una práctica de desapariciones. Ello obliga a la Corte a aplicar una valoración de la prueba que tenga en cuenta este extremo y que, sin perjuicio de lo ya dicho, sea capaz de crear la convicción de la verdad de los hechos alegados. En el mismo sentido: Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989, párr. 132. Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998.

66. La desaparición forzada o involuntaria constituye una de las más graves y crueles violaciones de los derechos humanos, pues no sólo produce una privación arbitraria de la libertad sino que pone en peligro la integridad personal, la seguridad y la propia vida del detenido. Además, le coloca en un estado de completa indefensión, acarreando otros delitos conexos. De ahí la importancia de que el Estado tome todas las medidas necesarias para evitar dichos hechos, los investigue y sancione a los responsables y además informe a los familiares el paradero del desaparecido y los indemnice en su caso.

Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006.

82. Al respecto, en su jurisprudencia constante sobre casos de desaparición forzada de personas, la Corte ha reiterado que ésta constituye un hecho ilícito que genera una violación múltiple y continuada de varios derechos protegidos por la Convención Americana y coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreado otros delitos conexos. La responsabilidad internacional del Estado se ve agravada cuando la desaparición forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. **Se trata, en suma, de un delito de lesa humanidad que implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano.** Si bien la comunidad internacional adoptó la primera declaración y el primer tratado empleando la calificación de desaparición forzada de personas recién en 1992 y 1994, respectivamente, ya en la década de los setenta el tema era analizado como tal en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y fue desarrollado a partir de la década de los ochenta en el marco del sistema de Naciones Unidas. Por su parte, en el sistema regional interamericano se había utilizado frecuentemente dicha calificación para referirse a ese conjunto de hechos y violaciones como un delito contra la humanidad. Incluso es caracterizado como tal por el artículo 7(1)(i) del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998, cuando sea cometido como parte de una práctica generalizada o sistemática contra los miembros de una población civil. Esta caracterización del delito de referencia ha sido reiterada en el texto de los artículos 5 y 8(1)(b) de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada en junio de 2006 por el recién creado Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En el mismo sentido: Caso La Cantuta Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006 27, párr. 115.

5. Prueba de la desaparición forzada

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

128. Para un tribunal internacional, los criterios de valoración de la prueba son menos formales que en los sistemas legales internos. En cuanto al requerimiento de prueba, esos mismos sistemas reconocen gradaciones diferentes que dependen de la naturaleza, carácter y gravedad del litigio. En el mismo sentido: Caso Fairén Garbí y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989, párr. 131.

129. La Corte no puede ignorar la gravedad especial que tiene la atribución a un Estado Parte en la Convención del cargo de haber ejecutado o tolerado en su territorio una práctica de desapariciones. Ello obliga a la **Corte a aplicar una valoración de la prueba que tenga en cuenta este extremo y que, sin perjuicio de lo ya dicho, sea capaz de crear la convicción de la verdad de los hechos alegados.**

Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989.

155. La Corte reitera a este respecto que en los casos de desaparición forzada de seres humanos es especialmente válida la prueba indiciaria que fundamenta una presunción

judicial. Se trata de un medio probatorio utilizado en todos los sistemas judiciales y puede ser el único instrumento para que se cumpla el objeto y fin de la Convención Americana y para que **la Corte pueda hacer efectivas las funciones que la misma Convención le atribuye, cuando las violaciones a los derechos humanos implican la utilización del poder del Estado para la destrucción de los medios de prueba directos de los hechos, en procura de una total impunidad o de la cristalización de una suerte de crimen perfecto.** Caso Fairén Garbí y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989.

157. Hay numerosas e insalvables dificultades de prueba para establecer que estas desapariciones hayan ocurrido en Honduras y que, por tanto, sean imputables jurídicamente a este Estado. En efecto, como ya lo ha dicho la Corte, ha sido plenamente demostrado que, en la época en que ocurrieron los hechos existía en Honduras una práctica represiva de desaparición forzada de personas por razones políticas. Esa práctica representa en sí misma una ruptura de la Convención y puede ser un elemento de primera importancia para fundar, junto con otros indicios concordantes, la presunción judicial de que determinadas personas fueron víctimas de esa práctica. No obstante, la sola comprobación de la práctica de desapariciones no basta, en ausencia de toda otra prueba, aun circunstancial o indirecta, para demostrar que una persona cuyo paradero se desconoce fue víctima de ella.

6. Derecho a la libertad personal

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988 .

155. [...] El secuestro de la persona es un caso de privación arbitraria de libertad que conculca, además, el derecho del detenido a ser llevado sin demora ante un juez y a interponer los recursos adecuados para controlar la legalidad de su arresto, que infringe el artículo 7 de la Convención que reconoce el derecho a la libertad personal y que en lo pertinente dispone [...]”. En el mismo sentido: Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 163.

Caso La Cantuta Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006.

109. En primer lugar, en relación con el artículo 7 de la Convención, la Comisión y los representantes alegaron la violación de esa norma con base en un análisis inciso por inciso de la misma. La Corte observa que la privación de libertad de aquellas personas, por parte de agentes militares y del Grupo Colina, fue un paso previo para la consecución de lo que en definitiva les había sido ordenado: su ejecución o desaparición. Las circunstancias de la privación de libertad señalan claramente que no era una situación de flagrancia, pues fue reconocido que las presuntas víctimas se encontraban en sus residencias cuando los efectivos militares irrumpieron en forma violenta en horas de la madrugada y se los llevaron con base en una lista. La utilización de listas en las que aparecían los nombres de personas por ser detenidas fue identificada por la CVR como parte del modus operandi de agentes estatales para seleccionar a las víctimas de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Contrario al análisis planteado por la Comisión y los representantes, resulta innecesario determinar si las presuntas víctimas fueron informadas

de los motivos de su detención; si ésta se dio al margen de los motivos y condiciones establecidos en la legislación peruana vigente en la época de los hechos y mucho menos definir si el acto de detención fue irrazonable, imprevisible o carente de proporcionalidad. **Evidentemente la detención de dichas personas constituyó un acto de abuso de poder, no fue ordenada por autoridad competente y el fin de la misma no era ponerlos a disposición de un juez u otro funcionario autorizado por la ley para que decidiera acerca de la legalidad de la misma, sino ejecutarlos o forzar su desaparición** . Es decir, su detención fue de carácter manifiestamente ilegal y arbitrario, contrario a los términos del artículo 7.1 y 7.2 de la Convención. En el mismo sentido: Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009., párr. 68.

Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

152. **Así, la desaparición del señor Radilla Pacheco no sólo es, a todas luces, contraria al derecho a la libertad personal, sino, además, se enmarca en un patrón de detenciones y desapariciones forzadas masivas [...]**, lo cual permite concluir que aquélla lo colocó en una grave situación de riesgo de sufrir daños irreparables a su integridad personal y a su vida. Al respecto, es destacable el pronunciamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual determinó que: “Por el modus operandi de los servidores públicos involucrados y su actuar al margen de la ley, así como los testimonios que logró recabar [la] Comisión Nacional de quienes sufrieron actos típicos de la tortura y con posterioridad obtuvieron su libertad, muy probablemente fueron sometidos a la misma práctica las personas víctimas de la desaparición forzada y que fue utilizada como medio para obtener confesiones e información para localizar a otras personas”

7. Derecho a la integridad personal.

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988 .

187. La desaparición de Manfredo Velásquez es violatoria del derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 5 de la Convención [...]. **En primer lugar porque el solo hecho del aislamiento prolongado y de la incomunicación coactiva, representa un tratamiento cruel e inhumano que lesiona la integridad psíquica y moral de la persona y el derecho de todo detenido a un trato respetuoso de su dignidad, en contradicción con los párrafos 1 y 2 del citado artículo. En segundo lugar porque, aun cuando no ha sido demostrado de modo directo que Manfredo Velásquez fue torturado físicamente, la mera circunstancia de que su secuestro y cautiverio hayan quedado a cargo de autoridades que comprobadamente sometían a los detenidos a vejámenes, crueldades y torturas** representa la inobservancia, por parte de Honduras, del deber que le impone el artículo 1.1, en relación con los párrafos 1 y 2 del artículo 5 de la Convención. En efecto, la garantía de la integridad física de toda persona y de que todo aquél que sea privado de su libertad sea tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, implica la prevención razonable de situaciones virtualmente lesivas de los derechos protegidos. En el mismo sentido: Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 197. Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y

Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. 150. En el presente caso ha quedado demostrado que se violó el derecho a la integridad personal de los 19 comerciantes, ya que es razonable inferir que el trato que recibieron las presuntas víctimas durante las horas anteriores a su muerte fue agresivo en extremo, máxime si se toma en consideración que los “paramilitares” consideraban que los comerciantes colaboraban con los grupos guerrilleros. La brutalidad con que fueron tratados los cuerpos de los comerciantes después de su ejecución, permite inferir que el trato que les dieron mientras estaban con vida también fue extremadamente violento, de forma tal que pudieron temer y prever que serían privados de su vida de manera arbitraria y violenta, lo cual constituyó un trato cruel, inhumano y degradante. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. 113. En lo que concierne a la violación del artículo 5 de la Convención, reconocida por el Estado, es evidente que por las circunstancias en que fueron detenidas y trasladadas a un lugar indefinido antes de ser ejecutadas o desaparecidas, las presuntas víctimas fueron colocadas en una situación de vulnerabilidad y desprotección que afectaba su integridad física, psíquica y moral. Ciertamente no existe prueba de los actos específicos a que fueron sometidas cada una de esas personas antes de ser ejecutadas o desaparecidas. No obstante, el propio modus operandi de los hechos del caso en el contexto de ese tipo de prácticas sistemáticas [...], sumado a las faltas a los deberes de investigación [...], permiten inferir que esas personas experimentaron profundos sentimientos de miedo, angustia e indefensión. En la menos grave de las situaciones, fueron sometidos a actos crueles, inhumanos o degradantes al presenciar los actos perpetrados contra otras personas, su ocultamiento o sus ejecuciones, lo cual les hizo prever su fatal destino. De tal manera, es coherente calificar los actos contrarios a la integridad personal de las 10 víctimas ejecutadas o desaparecidas en los términos de los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención.

Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008 .

58. Respecto del artículo 5 de la Convención, este Tribunal ha sostenido que la desaparición forzada es violatoria del derecho a la integridad personal porque “**el solo hecho del aislamiento prolongado y de la incomunicación coactiva, representa un tratamiento cruel e inhumano [...]** en contradicción con los párrafos 1 y 2 del citado artículo”. Resulta evidente que en una desaparición forzada la víctima de ésta vea vulnerada su integridad personal en todas sus dimensiones. En el mismo sentido: Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 85; Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 153; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 94; Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011, párr. 103; Caso González Medina y Familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012, párr. 180; Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2012, párr. 203; Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2012, párr. 105.

8. Derecho al reconocimiento a la personalidad jurídica .

Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000.

180. A ese respecto, la Corte recuerda que, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994) no se refiere expresamente a la personalidad jurídica, entre los elementos de tipificación del delito complejo de la desaparición forzada de personas. Naturalmente, **la privación arbitraria de la vida suprime a la persona humana, y, por consiguiente, no procede, en esta circunstancia, invocar la supuesta violación del derecho a la personalidad jurídica o de otros derechos consagrados en la Convención Americana.** El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica establecido en el artículo 3 de la Convención Americana tiene, al igual que los demás derechos protegidos en la Convención, un contenido jurídico propio. Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008.

69. Como la Corte ha observado, la CIDFP no se refiere expresamente al reconocimiento de la personalidad jurídica entre los elementos de tipificación del delito complejo de la desaparición forzada de personas. Asimismo, el Tribunal ha indicado que dicho derecho tiene un contenido jurídico propio, esto es, el derecho de toda persona a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, en ese sentido, la violación de aquel reconocimiento supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de ser titular de esos derechos y deberes. En razón de lo anterior, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 53.2 del Reglamento, la Corte considera que en el presente caso no hay hechos que permitan concluir que el Estado haya violado el artículo 3 de la Convención Americana.

Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010 .

98. De acuerdo con su jurisprudencia más reciente, dado el carácter múltiple y complejo de esta grave violación de derechos humanos, en el Caso Anzualdo Castro Vs. Perú este Tribunal reconsideró su posición anterior y estimó posible que, en casos de esta naturaleza, la desaparición forzada puede conllevar una violación específica del referido derecho: **más allá de que la persona desaparecida no pueda continuar gozando y ejerciendo otros, y eventualmente todos los derechos de los cuales también es titular, su desaparición busca no sólo una de las más graves formas de sustracción de una persona de todo ámbito del ordenamiento jurídico, sino también negar su existencia misma y dejarla en una suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad, el Estado e inclusive la comunidad internacional.**

99. En consideración de lo anterior, si bien esta Corte había establecido en anteriores casos que dicha definición no se refería expresamente al reconocimiento de la personalidad jurídica entre los elementos de tipificación del delito complejo de esta práctica, cabe hacer notar que en aplicación del principio del efecto útil y de las necesidades de protección en casos de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, este Tribunal, de acuerdo con la evolución del corpus juris internacional en la materia, ha interpretado de manera amplia el artículo II de la CIDFP, lo que le ha permitido concluir que la consecuencia de la negativa a reconocer la privación de libertad o paradero de la persona es, en conjunto con los otros elementos de la desaparición, la “ sustracción de la protección de la ley ” 39 o bien la

vulneración de la seguridad personal y jurídica del individuo, lo cual impide directamente el reconocimiento de la personalidad jurídica. En el mismo sentido: Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, párr. 99; Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 118; Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2012, párr. 208; Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2012, párr. 108.

100. Más aún, dicha consecuencia queda evidenciada cuando del modus operandi de esta práctica se desprende la intención deliberada, no sólo de dejar al individuo fuera del ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales pertinentes, sino también de otros derechos, ya sean éstos civiles o políticos, así como la extracción de su comunidad y grupo familiar, como se configura en el presente caso [...]. En el mismo sentido: Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, párr. 100. 101. **Por tanto, el Estado debe respetar y procurar los medios y condiciones jurídicas para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido libre y plenamente por sus titulares. Dicho reconocimiento determina su existencia efectiva ante la sociedad y el Estado, lo que le permite ser titular de derechos y obligaciones, ejercerlos y tener capacidad de actuar, lo cual constituye un derecho inherente al ser humano, que no puede ser en ningún momento derogado por el Estado de conformidad con la Convención Americana .** En el mismo sentido: Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, párr. 101.

9. Derecho de los familiares de las víctimas de desaparición forzada

Caso Blake Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. 97. Así interpretado, el mencionado artículo 8.1 de la Convención comprende también el derecho de los familiares de la víctima a las garantías judiciales, por cuanto “todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia” (Declaración de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas artículo 1.2). En consecuencia, el artículo 8.1 de la Convención Americana confiere a los familiares del señor Nicholas Blake el derecho a que su **desaparición y muerte sean efectivamente investigadas por las autoridades de Guatemala; a que se siga un proceso contra los responsables de estos ilícitos; a que en su caso se les impongan las sanciones pertinentes, y a que se indemnicen los daños y perjuicios que han sufrido dichos familiares.** Por lo tanto, la Corte declara que Guatemala violó el artículo 8.1 de la Convención Americana, en perjuicio de los familiares del señor Nicholas Blake en relación con el artículo 1.1 de la Convención. En el mismo sentido: Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000 50, párr. 128; Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr. 185. (N del E: destacado no está en el texto original).

Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000.

130. En consecuencia, el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 25.1 de la misma, confiere a los familiares de las víctimas el derecho a que la desaparición y muerte de estas últimas sean efectivamente investigadas por las autoridades del Estado; **se siga un proceso contra los responsables de estos ilícitos; en su caso se les impongan las sanciones pertinentes, y se reparen los daños y perjuicios que dichos familiares han sufrido** . Ninguno de estos derechos fue garantizado en el presente caso a los familiares de los señores Durand Ugarte y Ugarte Rivera.

Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009.

124. El derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y, en su caso, de las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable, por lo que, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. **Además, por tratarse de una desaparición forzada, el derecho de acceso a la justicia incluye que se procure determinar la suerte o paradero de la víctima [...].**

125. En estos casos, la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado– como individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares–. **En cumplimiento de esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad. Las investigaciones deben respetar los requerimientos del debido proceso, lo que implica que el sistema de administración de justicia debe estar organizado de manera tal que su independencia e imparcialidad pueda ser garantizada y que el juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos sea efectuado ante los tribunales ordinarios, para evitar la impunidad y procurar la búsqueda de la verdad** . Además, ante la naturaleza y gravedad de los hechos, más aún en contextos de violaciones sistemáticas de derechos humanos, y puesto que el acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional, la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación entre los Estados, que deben adoptar las medidas necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones, ya sea ejerciendo su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables, o colaborando con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo.

156. El artículo 8.1 de la Convención Americana establece como uno de los elementos del debido proceso que los tribunales decidan los casos sometidos a su conocimiento en un plazo razonable. Al respecto, la Corte ha considerado preciso tomar en cuenta varios elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el que se desarrolla un proceso: **a) complejidad del asunto, b) actividad procesal del interesado, c) conducta de las autoridades judiciales y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso** . No obstante, la pertinencia de aplicar esos criterios para determinar la razonabilidad del plazo de un proceso depende de las circunstancias de cada caso, pues en casos como el presente el deber del Estado de satisfacer plenamente los requerimientos de la justicia prevalece sobre la garantía del plazo razonable. En todo caso,

corresponde al Estado demostrar las razones por las cuales un proceso o conjunto de procesos han tomado un período determinado que exceda los límites del plazo razonable. Si no lo demuestra, la Corte tiene amplias atribuciones para hacer su propia estimación al respecto.

157. En el presente caso, la Corte advierte que la averiguación de los hechos revestía cierta complejidad, por tratarse de una desaparición forzada en que los perpetradores intentaron eliminar todo rastro o evidencia, por la negativa de brindar información sobre el paradero y por el número de posibles responsables. No obstante, en el primer período las autoridades judiciales actuaron en forma negligente y sin la debida celeridad que ameritaban los hechos [...]. En todo momento los familiares asumieron una posición activa, poniendo en conocimiento de las autoridades la información de que disponían e impulsando las investigaciones. Respecto de las nuevas investigaciones abiertas a partir del año 2002, no es posible desvincular las obstaculizaciones y dilaciones verificadas respecto del período anterior, lo que ha llevado a que las investigaciones y procesos hayan durado más de 15 años desde que ocurrieron los hechos. Estos procesos continúan abiertos, sin que se haya determinado la suerte o localizado el paradero de la víctima, así como procesado y eventualmente sancionado a los responsables, lo cual, en conjunto, ha sobrepasado excesivamente el plazo que pueda considerarse razonable para estos efectos. Por todo lo anterior, la Corte considera que el Estado incumplió los requerimientos del artículo 8.1 de la Convención.

Opinión Consultiva OC-8/87. El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Resolución de 30 de enero de 1987 52.

35. El hábeas corpus, para cumplir con su objeto de verificación judicial de la legalidad de la privación de libertad, exige la presentación del detenido ante el juez o tribunal competente bajo cuya disposición queda la persona afectada. **En este sentido es esencial la función que cumple el hábeas corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.** En el mismo sentido: Caso Castillo Páez Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 3 de noviembre de 1997, párr. 82. 36. Esta conclusión se fundamenta en la experiencia sufrida por varias poblaciones de nuestro hemisferio en décadas recientes, particularmente por desapariciones, torturas y asesinatos cometidos o tolerados por algunos gobiernos. Esa realidad ha demostrado una y otra vez que el derecho a la vida y a la integridad personal son amenazados cuando el hábeas corpus es parcial o totalmente suspendido [...]

Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009.

64. Luego, puesto que uno de los objetivos de dicha práctica es precisamente impedir el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes, una vez que una persona ha sido sometida a secuestro, retención o cualquier forma de privación de la libertad con el objetivo de su desaparición forzada, si la víctima misma no puede acceder a

los recursos disponibles, resulta fundamental que los familiares u otras personas allegadas puedan tener acceso a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces como medio para determinar su paradero o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva. En el mismo sentido: Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009., párr. 141; Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 107; Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 185;

Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011, párr. 100; Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011, párr. 114 .

72. En situaciones de privación de la libertad como las del presente caso, el hábeas corpus representa, dentro de las garantías judiciales indispensables, el medio idóneo tanto para garantizar la libertad de la persona como para controlar el respeto a la vida y proteger la integridad personal del individuo, para asegurar que el detenido sea presentado ante al órgano judicial encargado de constatar la legalidad de la detención, así como para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención y protegerlo contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Estos criterios son reflejados en los artículos X y XI de la CIDFP, específicamente en lo que se refiere a la desaparición forzada de personas.

76. La Corte considera que, bajo las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención, la violación del derecho reconocido en el artículo 7.6 del mismo instrumento se configuró en este caso desde el momento en que se estableció en la legislación una restricción que hacía impracticable el ejercicio del derecho protegido, situación agravada por el contexto en que tales recursos no eran efectivos.

Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

78. La Corte ha reiterado que **los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos tienen el derecho a conocer la verdad sobre estas violaciones** . Este derecho a la verdad, al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, constituye un medio importante de reparación para la víctima y sus familiares y da lugar a una expectativa que el Estado debe satisfacer. Por otra parte, el conocer la verdad facilita a la sociedad peruana la búsqueda de formas de prevenir este tipo de violaciones en el futuro.

Caso Blanco Romero y otros Vs. Venezuela. Sentencia de 28 de noviembre de 2005.

62. La Corte no estima que el derecho a la verdad sea un derecho autónomo consagrado en los artículos 8, 13, 25 y 1.1 de la Convención, como fuera alegado por los representantes, y por lo tanto no homologa el reconocimiento de responsabilidad del Estado en este punto. **El derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de la víctima o sus**

familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento. En el mismo sentido: Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 206. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009.

119. El Tribunal **considera que el derecho a conocer la verdad tiene como efecto necesario que en una sociedad democrática se conozca la verdad sobre los hechos de graves violaciones de derechos humanos**. Esta es una justa expectativa que el Estado debe satisfacer, por un lado, mediante la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos y, por el otro, con la divulgación pública de los resultados de los procesos penales e investigativos. Esto exige del Estado la determinación procesal de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades. Además, en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho a conocer la verdad, los Estados pueden establecer comisiones de la verdad, las que contribuyen a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad.

Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000 .

162. La jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos también ha aceptado que cuando se violan derechos fundamentales de una persona humana, tales como el derecho a la vida o el derecho a la integridad física, las personas más cercanas a la víctima también pueden ser consideradas como víctimas. Dicha Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la condición de víctima de tratos crueles, inhumanos y degradantes de una madre como resultado de la detención y desaparición de su hijo, para lo cual valoró las circunstancias del caso, la gravedad del maltrato y el hecho de no contar con información oficial para esclarecer los hechos. En razón de estas consideraciones, la Corte Europea concluyó que también esta persona había sido víctima y que el Estado era responsable de la violación del artículo 3 de la Convención Europea.

163. Recientemente dicha Corte desarrolló aún más el concepto, resaltando que entre los extremos a ser considerados se encuentran también los siguientes: **la proximidad del vínculo familiar, las circunstancias particulares de la relación con la víctima, el grado en el cual el familiar fue testigo de los eventos relacionados con la desaparición, la forma en que el familiar se involucró respecto a los intentos de obtener información sobre la desaparición de la víctima y la respuesta ofrecida por el Estado a las gestiones incoadas** .

165. La Corte ha valorado las circunstancias del presente caso, particularmente la continua obstrucción a los esfuerzos de Jennifer Harbury por conocer la verdad de los hechos, y sobre todo el ocultamiento del cadáver de Bámaca Velásquez y los obstáculos que interpusieron diversas autoridades públicas a las diligencias de exhumación intentadas, así como la negativa oficial de brindar información al respecto. Con base en dichas

circunstancias, la Corte considera que los padecimientos a los que fue sometida Jennifer Harbury constituyeron claramente tratos crueles, inhumanos y degradantes violatorios del artículo 5.1 y 5.2 de la Convención. La Corte entiende además que la falta de conocimiento sobre el paradero de Bámaca Velásquez causó una profunda angustia en los familiares de éste, mencionados por la Comisión, por lo que considera a éstos también víctimas de la violación del artículo citado.

10. Deberes del Estado.

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

158. La práctica de desapariciones, a más de violar directamente numerosas disposiciones de la Convención, como las señaladas, significa una ruptura radical de este tratado, en cuanto implica el craso abandono de los valores que emanan de la dignidad humana y de los principios que más profundamente fundamentan el sistema interamericano y la misma Convención. La existencia de esa práctica, además, supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado de modo que se garanticen los derechos reconocidos en la Convención, como se expone a continuación. En el mismo sentido: Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 166; Caso Fairén Garbi y Solís Corrales Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 15 de marzo de 1989, párrs. 151 y 152; Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 129; Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr. 116.

Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006.

115. La Corte recuerda que la práctica sistemática de **la desaparición forzada supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos reconocidos en la Convención**, lo cual reproduce las condiciones de impunidad para que este tipo de hechos vuelvan a repetirse; de ahí la importancia de que aquél adopte todas las medidas necesarias para evitar dichos hechos, investigue y sancione a los responsables y, además, informe a los familiares sobre el paradero del desaparecido y los indemnice en su caso. Asimismo, el Tribunal ha considerado que la responsabilidad internacional del Estado se ve agravada cuando la desaparición forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado, por ser un delito contra la humanidad que implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. 142. Al respecto, de conformidad con el artículo I, incisos a) y b), de la CIDFP, los Estados Partes se comprometen a no practicar ni tolerar la desaparición forzada de personas en cualquier circunstancia, y a sancionar a los responsables de la misma en el ámbito de su jurisdicción. Ello es consecuente con la obligación a cargo del Estado de respetar y garantizar los derechos contenida en el artículo 1.1 de la Convención Americana, la cual, según ha sido establecido por esta Corte, puede ser cumplida de diferentes maneras, en función del derecho específico que el Estado deba garantizar y de las particulares necesidades de protección. En tal sentido, **esta obligación implica el deber de los Estados**

Parte de organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicha obligación, el Estado está en el deber jurídico de “prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”. En el mismo sentido: Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, párr. 62; Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 76; Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011, párr. 98; Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013, párr. 114.

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

175. **El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.** No es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas, que varían según el derecho de que se trate y según las condiciones propias de cada Estado Parte. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado. Pero sí es obvio, en cambio, que el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad física y a la vida, aun en el supuesto de que una persona dada no haya sufrido torturas o no haya sido ultimada, o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto.

Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989.

186. Sí es obvio, en cambio, que el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales que impunemente practiquen la tortura y el asesinato representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones a los derechos a la integridad física y a la vida, aun en el supuesto de que una persona dada no haya sufrido torturas o no haya sido ultimada o si esos hechos no pueden demostrarse en el caso concreto. **La instauración de una práctica de desapariciones por un gobierno dado significa, por sí sola, el abandono del deber jurídico, de prevenir violaciones de los derechos humanos cometidas bajo la cobertura del poder público.**

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

177. En ciertas circunstancias puede resultar difícil la investigación de hechos que atenten contra derechos de la persona. **La de investigar es, como la de prevenir, una obligación**

de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad . Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado. En el mismo sentido: Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 212; Caso de los 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, párr. 184; Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párr. 77; Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 184.

180. [...] Se acudió frecuentemente al expediente de pedir a los familiares de las víctimas que presentaran pruebas concluyentes de sus aseveraciones siendo que, **por tratarse de delitos atentatorios contra bienes esenciales de la persona, deben ser investigados de oficio en cumplimiento del deber del Estado de velar por el orden público, más aún cuando los hechos denunciados se referían a una práctica cumplida dentro del seno de la institución armada la cual, por su naturaleza, está cerrada a investigaciones particulares** . [...] En el mismo sentido: Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 190. 181. El deber de investigar hechos de este género subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida. Incluso en el supuesto de que circunstancias legítimas del orden jurídico interno no permitieran aplicar las sanciones correspondientes a quienes sean individualmente responsables de delitos de esta naturaleza, el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance. En el mismo sentido: Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 191; Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2012, párr. 13

Caso Bámaca Velásquez respecto de Guatemala. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009.

28. Que específicamente la Corte ha señalado que **“en casos de [...] desapariciones forzadas y otras graves violaciones a los derechos humanos, [...] la realización de una investigación ex officio, sin dilación, seria, imparcial y efectiva, es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos que se ven afectados o anulados por esas situaciones, como los derechos a la libertad personal, integridad personal y vida”**

59. En esta línea, este Tribunal ha declarado que una investigación no debe emprenderse “como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”, sino que **“debe**

tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la **responsabilidad internacional del Estado**”. Asimismo, la Corte ha precisado que una investigación debe llevarse a cabo “por todos los medios legales disponibles” y dentro de un plazo razonable.

30. Que la obligación de investigación no puede ser ejecutada de cualquier manera, sino que debe realizarse de acuerdo a los estándares establecidos por las normas y la jurisprudencia internacionales que las caracterizan como **investigaciones prontas, exhaustivas, imparciales e independientes**.

Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009.

52. Perú se encuentra obligado, imponen la obligación de investigar el caso ex officio, sin dilación, y de una manera seria, imparcial y efectiva en los casos de desaparición forzada. Esto es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos afectados por esas situaciones, como la libertad personal, la integridad personal y la vida. Sin perjuicio de ello, en cualquier caso, toda autoridad estatal, funcionario público o particular que haya tenido noticia de actos destinados a la desaparición forzada de personas, deberá denunciarlo inmediatamente. En el mismo sentido: Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 143; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párrs. 92 y 193; Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, párr. 65; Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 108; Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 186; Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011, párr. 115; Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2012, párr. 241;

Caso García y Familiares Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2012, párr. 138.

134. Es oportuno recordar que en casos de desaparición forzada, es **imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de la víctima o el lugar donde pueda encontrarse privada de libertad**. No obstante, fue recién seis años después de la desaparición, en 1999, que la Fiscalía ordenó oficiar, en el marco de ciertas diligencias ampliatorias, a diferentes instituciones públicas con el fin de

localizar el paradero del señor Anzualdo, sin obtener resultado alguno, pues las instituciones requeridas no remitieron su respuesta a las autoridades a cargo de la investigación, y tampoco consta su oportuna reiteración. Posteriormente, la Fiscalía dispuso que se continuara con las diligencias correspondientes ya que a esa fecha “no había sido posible la ubicación del paradero”.

135. En este sentido, este Tribunal ha establecido que para que **una investigación de desaparición forzada sea llevada adelante eficazmente y con la debida diligencia, las autoridades encargadas de la investigación deben utilizar todos los medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones y averiguaciones esenciales y oportunas para esclarecer la suerte de las víctimas e identificar a los responsables de su desaparición forzada.** Para ello, el Estado debe dotar a las correspondientes autoridades de los recursos logísticos y científicos necesarios para recabar y procesar las pruebas y, en particular, de las facultades para acceder a la documentación e información pertinente para investigar los hechos denunciados y obtener indicios o evidencias de la ubicación de las víctimas. Asimismo, es fundamental que las autoridades a cargo de la investigación puedan tener acceso ilimitado a los lugares de detención, respecto a la documentación así como a las personas. La Corte reitera que el paso del tiempo guarda una relación directamente proporcional con la limitación –y en algunos casos, la imposibilidad- para obtener las pruebas y/o testimonios, dificultando y aún tornando nugatoria o ineficaz, la práctica de diligencias probatorias a fin de esclarecer los hechos materia de investigación, identificar a los posibles autores y partícipes, y determinar las eventuales responsabilidades penales. Cabe precisar que estos recursos y elementos coadyuvan a la efectiva investigación, pero la ausencia de los mismos no exime a las autoridades nacionales de realizar todos los esfuerzos necesarios en cumplimiento de esta obligación. En el mismo sentido: Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 215; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 196; Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, párr. 167; Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2011, párr. 122; Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2012, párr. 259. 150. Estima la Corte pertinente recordar que en los términos de la obligación de investigar el Perú debe asegurar que todos los responsables materiales e intelectuales de la desaparición forzada del señor Anzualdo Castro sean efectivamente identificados, investigados, juzgados y, en su caso, sancionados, por lo cual no podrá ampararse en la utilización de figuras jurídicas que atenten contra las obligaciones internacionales pertinentes.

Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

100. De conformidad con el deber general de garantía, los Estados tienen la obligación de investigar, ejercer la acción penal correspondiente, juzgar y sancionar a los responsables de ciertos hechos violatorios de derechos humanos. Esta obligación se mantiene frente a un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos no cometido directamente por un agente

del Estado, sino por ejemplo, por ser obra de un particular que ha actuado con el apoyo o aquiescencia del Estado. **Así, la sanción penal debe alcanzar a todas las personas que realicen conductas constitutivas de desaparición forzada.**

Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011.

237. **Para que, en el presente caso, la investigación sea efectiva, el Estado ha debido y debe aplicar un marco normativo adecuado para desarrollarla, lo cual implica regular y aplicar, como delito autónomo en su legislación interna, la desaparición forzada de personas, puesto que la persecución penal es un instrumento adecuado para prevenir futuras violaciones de derechos humanos de esta naturaleza y, asimismo, el Estado debe garantizar que ningún obstáculo normativo o de otra índole impida la investigación de dichos actos y, en su caso, la sanción de sus responsables.**

238. El hecho de que la Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el Derecho Internacional. La participación de la ciudadanía con respecto a dicha Ley, utilizando procedimientos de ejercicio directo de la democracia –recurso de referéndum (párrafo 2º del artículo 79 de la Constitución del Uruguay)- en 1989 y –plebiscito (literal A del artículo 331 de la Constitución del Uruguay) sobre un proyecto de reforma constitucional por el que se habrían declarado nulos los artículos 1 a 4 de la Ley- el 25 de octubre del año 2009, se debe considerar, entonces, como hecho atribuible al Estado y generador, por tanto, de la responsabilidad internacional de aquél.

Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014.

158. La Corte considera pertinente recordar que en los casos *Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador y Contreras y otros Vs. El Salvador*, relativos a violaciones de derechos humanos asociadas a la desaparición forzada de niñas y niños durante el conflicto armado, la Corte sostuvo que por tratarse de violaciones graves de derechos humanos, y en consideración del carácter continuado o permanente de la **desaparición forzada cuyos efectos no cesan mientras no se establezca la suerte o paradero de las víctimas y su identidad sea determinada, el Estado debe “abstenerse de recurrir a figuras como la amnistía” o cualquier eximente similar de responsabilidad.** De igual forma, es necesario recordar que la Corte ya analizó el contenido y alcance del Decreto Legislativo N° 486 “Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz” en el Caso de las Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador, en cuya sentencia determinó que “dada su manifiesta incompatibilidad con la Convención Americana, las disposiciones de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz que impiden la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos sucedidas en [aquel] caso carecen de efectos jurídicos y, en consecuencia, no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de [esos] hechos [...] y la identificación, juzgamiento y el castigo de los responsables, ni pueden tener igual o similar impacto respecto de otros casos de graves

violaciones de derechos humanos reconocidos en la Convención Americana que puedan haber ocurrido durante el conflicto armado en El Salvador”

Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009.

368. La Corte reconoce que **las acciones y gestiones realizadas por los familiares del señor Radilla Pacheco para localizarlo generaron gastos que deben ser considerados como daño emergente, en particular en lo referente a las acciones de búsqueda de su paradero ante diferentes autoridades**. Así lo incluirá al fijar la indemnización correspondiente en el presente acápite. [...] En el mismo sentido: Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009, párr. 208; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 265.

Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de julio de 1989.

46. La Corte observa que la desaparición de Manfredo Velásquez no puede considerarse muerte accidental para efectos de la indemnización, puesto que ella es el resultado de graves hechos imputables a Honduras. **La base para fijar el monto de la indemnización no puede, por consiguiente, apoyarse en prestaciones tales como el seguro de vida, sino que debe calcularse un lucro cesante de acuerdo con los ingresos que habría de recibir la víctima hasta su posible fallecimiento natural**. En este sentido se puede partir del sueldo que, según la constancia que expidió el Viceministro de Planificación de Honduras el 19 de octubre de 1988, percibía Manfredo Velásquez en el momento de su desaparición (1.030 lempiras mensuales) hasta el momento de su jubilación obligatoria a los sesenta años de edad, según lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley del Instituto Nacional de Previsión del Magisterio, que el propio Gobierno considera como la más favorable. Con posterioridad le habría correspondido una pensión hasta su fallecimiento.

49. Con base en **una estimación prudente de los ingresos posibles de la víctima durante el resto de su vida probable y en el hecho de que en este caso la indemnización está destinada exclusivamente a los familiares** de Manfredo Velásquez mencionados en el proceso, la Corte fija el lucro cesante en quinientos mil lempiras, que se pagarán a la cónyuge y a los hijos de Manfredo Velásquez en la forma que después se precisará.

Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004.

266. La Corte considera que **la entrega de los restos mortales en casos de detenidos-desaparecidos es un acto de justicia y reparación en sí mismo**. Es un acto de justicia saber el paradero del desaparecido, y es una forma de reparación porque **permite dignificar a las víctimas, al reconocer el valor que su memoria tiene para los que fueron sus seres queridos y permitirle a éstos darles una adecuada sepultura**.

Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014.

219. La Corte valora positivamente las acciones emprendidas por el Estado a fin de dar atención médica a algunas de las víctimas del presente caso y **reconoce las medidas de carácter general adoptadas por el Estado para garantizar la atención médica y psicosocial de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos** en El Salvador. Como lo ha hecho en otros casos, la Corte estima que es preciso disponer una medida de reparación que brinde una atención adecuada a los padecimientos psicológicos y físicos sufridos por las víctimas derivadas de las violaciones establecidas en el presente Fallo. Por lo tanto, habiendo constatado las violaciones y los daños sufridos por las víctimas, la Corte considera necesario ordenar medidas de rehabilitación en el presente caso.

220. Con el fin de contribuir a la **reparación de estos daños, la Corte dispone que el Estado tiene la obligación de brindar gratuitamente, a través de sus instituciones de salud especializadas, y de forma inmediata, adecuada y efectiva, el tratamiento médico, psicológico y/o psiquiátrico, a las víctimas que así lo soliciten, incluyendo el suministro gratuito de los medicamentos que eventualmente se requieran, tomando en consideración los padecimientos de cada uno de ellos**. En el caso de que el Estado careciera de ellas deberá recurrir a instituciones privadas o de la sociedad civil especializadas. Asimismo, los tratamientos respectivos deberán prestarse, en la medida de lo posible, en los centros más cercanos a sus lugares de residencia en El Salvador por el tiempo que sea necesario. Al proveer el tratamiento psicológico o psiquiátrico se debe considerar, además, las circunstancias y necesidades particulares de cada víctima, de manera que se les brinden tratamientos colectivos, familiares e individuales, según lo que se acuerde con cada una de ellas y después de una evaluación individual. Las víctimas, o sus representantes legales, disponen de un plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, para dar a conocer al Estado su intención de recibir atención psicológica y/o psiquiátrica.

221. Adicionalmente, la Corte observa que según lo indicado por los representantes algunos de los familiares de las víctimas no residen en El Salvador. En el supuesto que estas personas soliciten atención en salud en los términos del párrafo anterior, el Estado deberá otorgarles, por una única vez, la suma de US\$ 7.500,00 (siete mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de gastos por tratamiento médico, psicológico y/o psiquiátrico, así como por medicamentos y otros gastos conexos, para que puedan recibir dicha atención en el lugar donde residan.

Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004.

273. La Corte estima que el Estado debe erigir un monumento en memoria de las víctimas. Este Tribunal considera necesario que la **elección del lugar en el cual se erija el monumento sea acordada entre el Estado y los familiares de las víctimas**. En dicho lugar, mediante una ceremonia pública y en presencia de los familiares de las víctimas, Colombia deberá poner una placa con los nombres de los 19 comerciantes y la mención expresa de que su existencia obedece al cumplimiento de la reparación ordenada por la

Corte Interamericana. Esta medida también contribuirá a despertar la conciencia para evitar la repetición de hechos lesivos como los ocurridos en el presente caso y conservar viva la memoria de las víctimas. En el mismo sentido: Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006, párr. 177; Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 251

Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014.

234. El derecho a conocer la verdad entraña tener un conocimiento pleno y completo de los actos que se produjeron, las personas que participaron en ellos y las circunstancias específicas, en particular de las violaciones perpetradas y su motivación. En los casos de desaparición forzada de personas, el derecho a la verdad tiene también una faceta especial: el conocimiento de la suerte y el paradero de las víctimas. La Corte considera que, aparte de las labores realizadas por diversas entidades para el conocimiento de la suerte y el paradero de las víctimas y el enjuiciamiento de personas responsables, corresponde al Estado, **como medida de reparación que busca satisfacer el derecho de la sociedad en su conjunto a conocer la verdad, recurrir a mecanismos idóneos para mantener viva la memoria de las víctimas y dar transparencia a los hechos que violentaron los derechos humanos por medio del establecimiento de espacios de memoria pública, ya sean estos memoriales, monumentos, museos, entre otros.**

235. La Corte ha ordenado en diversos casos la construcción de monumentos, usualmente acompañados de la fijación de una placa que detalle los hechos del caso y contenga los nombres de las víctimas, o el establecimiento de placas recordatorias en monumentos ya existentes o espacios públicos significativos, con el objetivo de recordar los hechos que generaron las violaciones de derechos humanos, conservar viva la memoria de las víctimas, así como para despertar la conciencia pública a fin de prevenir y evitar que hechos tan graves ocurran en el futuro. En otros casos, la Corte ha tenido que resolver solicitudes relativas a la construcción de un museo y de un parque de la memoria.

236. La Corte valora positivamente la disposición del Estado de dar cumplimiento a la reparación solicitada por los representantes en el presente caso. Dada la dimensión que adquirió la práctica sistemática de desapariciones forzadas de niñas y niños durante el conflicto armado en El Salvador, patrón en el cual se enmarcan los hechos del presente caso, la Corte considera importante, como parte de la construcción y preservación de la memoria colectiva respecto a las desapariciones forzadas de niñas y niños, ordenar la construcción de un “jardín museo” donde recordar a las niñas y los niños desaparecidos forzosamente durante el conflicto armado. Para la construcción de dicho “jardín museo”, el Estado cuenta con un plazo no mayor de cinco años, contado a partir de la notificación de la presente sentencia.

Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005.

192. El Tribunal destaca la importancia de la ayuda de la ciencia a los efectos de lograr la identificación de las personas que han desaparecido y de sus familiares, para determinar la filiación y establecer contactos entre quienes buscan a personas que desaparecieron, así como personas que se han separado involuntariamente de sus familias y que las buscan. En este sentido, el Tribunal ha notado que el sacerdote Juan Cortina Garaígorta manifestó en la audiencia pública ante la Corte que, entre las técnicas investigativas que ha utilizado Pro-Búsqueda “para poder encontrar a los niños y niñas que tuviesen algo que ver con el conflicto”, estaban “elaborando [...] un código genético de ADN [...]”. En este sentido, dicho sacerdote indicó que “se estaban tomando más de 1500 [a] 1800 pruebas de ADN”. Sin embargo, el Tribunal nota que el Estado no ha colaborado con el desarrollo de dicha técnica investigativa, sino que Pro-Búsqueda ha recibido ayuda del exterior.

193. Al respecto, la Corte considera que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para **crear un sistema de información genética** que permita obtener y conservar datos genéticos que coadyuven a la determinación y esclarecimiento de la filiación de los niños desaparecidos y sus familiares y su identificación. El Estado deberá cumplir con esta reparación en un plazo razonable.

Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006.

178. En consideración de que la desaparición de los señores Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro y Rodolfo y Benjamín Ramírez Villalba fue perpetrada por miembros de la Policía Nacional del Paraguay, en violación de normas imperativas de Derecho Internacional, **el Estado deberá adoptar medidas tendientes a formar y capacitar a los miembros de sus cuerpos policiales sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos.** Para ello, el Estado deberá implementar, en un plazo razonable, programas de educación en derechos humanos permanentes dentro de las fuerzas policiales paraguayas, en todos los niveles jerárquicos. Dentro de dichos programas se deberá hacer especial mención a la presente Sentencia y a los instrumentos internacionales de derechos humanos y, específicamente a los relativos a la desaparición forzada de personas y tortura.

Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009 .

193. Las violaciones imputables al Estado en el presente caso fueron perpetradas por funcionarios estatales. Adicionalmente, las violaciones se vieron agravadas por la existencia, al momento de producirse los hechos, de un contexto generalizado de impunidad respecto de las graves violaciones a los derechos humanos propiciada por los operadores judiciales. En consecuencia, sin perjuicio de la existencia de programas en el Perú para capacitación de sus funcionarios judiciales a través de la Academia de la Magistratura, el Tribunal **considera necesario que el Estado implemente, en un plazo razonable, programas permanentes de educación en derechos humanos destinados a los miembros de los servicios de inteligencia, las Fuerzas Armadas, así como a jueces y fiscales .** Dentro de dichos programas deberá hacer especial mención a la presente

Sentencia y a los instrumentos internacionales de derechos humanos y, específicamente, a los relativos a la desaparición forzada de personas y tortura.

Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011.

282. La Corte valora positivamente que exista una ley en Uruguay que proteja el derecho al acceso a la información pública, como lo ha informado el Estado. Si bien en el presente caso no se ha constatado la aplicación de dicha norma a favor de las víctimas, el Tribunal ha observado que una de las limitaciones para avanzar en **la investigación es que la información acerca de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura reposa en diferentes archivos de seguridad nacional que se encuentran disgregados y cuyo control no es adecuado**. Puesto que tal información puede ser útil para los funcionarios que realizan las investigaciones judiciales al respecto, el **Estado deberá adoptar las medidas pertinentes y adecuadas para garantizar el acceso técnico y sistematizado a esa información, medidas que deberá apoyar con las asignaciones presupuestarias adecuadas**. En el mismo sentido: Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011, párr. 212.

Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014.

209. En el presente caso, al igual que en los anteriores, la Corte ha constatado que una de las limitaciones para avanzar en las investigaciones es la falta de acceso a la información contenida en archivos acerca de los operativos de contrainsurgencia, así como de las personas, unidades y estamentos militares que participaron en las operaciones en las cuales desaparecieron las víctimas del presente caso, incluyendo sus jerarquías, funciones y responsabilidades. Puesto que tal información es de vital importancia para avanzar en las investigaciones judiciales y del Ministerio Público y posibilitar la identificación e individualización de los responsables, la Corte considera pertinente **reiterar al Estado que debe adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas pertinentes y adecuadas para garantizar a los operadores de justicia, así como a la sociedad salvadoreña, el acceso público, técnico y sistematizado a los archivos que contengan información útil y relevante para la investigación en causas seguidas por violaciones de los derechos humanos durante el conflicto armado, medidas que deberá apoyar con las asignaciones presupuestarias adecuadas**. Lo anterior implica que la Comisión Nacional de Búsqueda y el Ministerio Público, y cuando corresponda las autoridades judiciales, hagan uso de sus facultades a fin de ingresar a las instalaciones respectivas y, en su caso, inspeccionar los archivos correspondientes.

Por lo anteriormente expuesto, **Alberto Martínez Urincho y Juan Romero Tenorio**, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados; sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un último párrafo al Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ..

...

...

...

...

...

...

...

...

...

a) a e) ...

El Estado acepta y reconoce plenamente la competencia del Comité sobre las Desapariciones Forzadas de conformidad con lo que establece ésta Constitución, los tratados internacionales y demás leyes aplicables sobre la materia.

Notas

1 Dictamen que contiene el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, que presentan las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos, pp. 4 y ss.

2 Dictamen de las Comisiones Unidas de Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, de la LXIII Legislatura del Senado de la República del H. Congreso de la Unión que contiene el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman

y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, aprobado el 27 de abril de 2017, Pág. 165

3 Comité Cerezo-México, ver:

<https://www.comitecerezo.org/spip.php?article2894>, 7 de octubre de 2017.

4 A/HRC/19/58/Add.2. Asamblea General de la Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 19º período de sesiones, Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias” Misión México, 20 de diciembre de 2011, pág. 5

5 Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México”, ver: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecia_1_20170406.pdf, 13 de septiembre de 2017, pág. 1.

6 *Ibidem*, pág. 12.

7 Op. Cit. A/HRC/19/58/Add.2, pág. 7

8 *Ibidem*, pág. 8.

9 Op. Cit. Informe Especial, pág. 13.

10 *Ibidem*, pág. 15.

11 *Ibidem*, pág. 16.

12 Op. Cit. A/HRC/19/58/Add.2, pág. 7.

13 Comisión Nacional de Derechos Humanos, ver: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecia_1_20170406.pdf, 13 de septiembre de 2017.

14 Animal Político, “Desaparición forzada: urge competencia de ONU”, ver: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2017/10/02/desapariciones-forzadas-urge-se-reconozca-competencia-onu/>, 14 de septiembre de 2017.

15 Ver: <http://expansion.mx/nacional/2017/08/30/onu-urge-a-mexico-reconocer-al-comite-contra-la-desaparicion-forzada>, 17 de septiembre de 2017.

16 Naciones Unidas, “La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas”, pág. 144. Ver:

http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_D_esaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf, 17 de septiembre de 2017.

17 United Nations, HR, Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance, ver: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx>, 14 de septiembre de 2017.

18 Ibídem. A/HRC/19/58/Add.2.

19 Ibídem.

20 Registro No. 2000209 Localización: Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012 Página: 650 Tesis: 1a. X/2012 (10a.) Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

21 Registro No. 2000212 Localización: Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012 Página: 652 Tesis: 1a. IX/2012 (10a.) Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

22 Registro No. 2000219 Localización: Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012 Página: 654 Tesis: 1a. XII/2012 (10a.) Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

23 Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Septiembre de 2004 Página: 1121 Tesis: P./J. 87/2004 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Penal

24 Registro No. 181148 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Julio de 2004 Página: 967 Tesis: P./J. 49/2004 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional

25 Registro No. 181147 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Julio de 2004 Página: 968 Tesis: P./J. 48/2004 Jurisprudencia Materia(s): Penal

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de octubre de 2017.

Diputados: Alberto Martínez Urincho, Juan Romero Tenorio (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CYNTHIA GISSEL GARCÍA SOBERANES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

La que suscribe, Cynthia Gissel García Soberanes, diputada federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; somete a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y modifica el artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un penúltimo párrafo; con base en la siguiente

Exposición de Motivos

En momentos álgidos de la vida nacional, debe prevalecer la cordura y sensatez en quienes estamos a cargo de establecer las normas que han de regir la conducta y comportamiento de toda la colectividad.

Por ello es importante que, más allá de ideologías o de visiones en materia de políticas públicas, nos preocupemos por mejorar la convivencia de la sociedad mexicana, dentro de un marco de civilidad y respeto, elaborando leyes que den rumbo y certidumbre.

Debemos por tanto volver la mirada hacia las instituciones básicas del Estado, como lo son el ejército, la marina, la policía, personal del servicio exterior, los peritos y ministerios públicos. Es decir, los organismos esenciales que le sirven al Estado para gobernar.

En la actualidad, después de una serie de reformas que culminaron en el año 2016, tales servidores públicos no son considerados constitucionalmente como trabajadores al servicio del Estado, sino que su relación con el poder público es de naturaleza administrativa. Por tanto, carecen de estabilidad en el cargo desempeñado y no tienen derecho a la reinstalación.

Recordemos que en un principio la relación Estado-servidor público fue de naturaleza administrativa, sin embargo, el derecho positivo mexicano quiso beneficiar y proteger a estos funcionarios, transformando la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y considerando al Estado como un patrón sui generis.

De dicho tratamiento general se encuentran excluidos como ya se dijo, cuatro grupos: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior mexicano; para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y el Estado, autoridad.

Ante éste trato especial que les otorga la ley, no podemos permitir que se les vulneren derechos inalienables a la función pública que desempeñan; ya que en virtud de la misma labor que realizan, exponen su integridad física y su vida a cada instante. Todo ello, con la finalidad de servir y proteger a la sociedad, a ti y a mí.

Quienes enfrentan a la delincuencia de forma frontal y decida son ellos, quienes auxilian a la población en momentos de crisis y desastres, son ellos; lo mínimo que podemos hacer, es retribuirles.

Debemos ser garantes de su tranquilidad, de su digna labor. No podemos permitir que sigan desamparados.

Por tanto, si bien es cierto el artículo de la Constitución que se pretende reformar ya obliga a que se instrumenten programas de seguridad social para ellos, también es cierto que no establece el mínimo que dichos programas deberán reunir y, que dado el peligro al que se ven diariamente expuestos, habrían de contener.

En consecuencia, propongo se establezca que tendrán derecho a un seguro de vida para cuando mueran en servicio, por lo menos de la suma que resulte a 4000 veces la unidad de medida y actualización.

El pago total e inmediato de sus gastos funerarios, cuando ofrendan su vida por el bienestar de los demás.

Tendrán derecho a una pensión mensual equivalente a su último emolumento, la que se incrementará en la proporción en que se aumente la unidad de medida y actualización, al obtener 30 años de servicio efectivo y tener cumplidos 65 años de edad como mínimo.

Los deudos, tales como cónyuge, hijos menores de edad, y/o padres que dependan de los integrantes de cualquier institución de seguridad pública que en cumplimiento de su deber pierda la vida, tendrán derecho a una pensión mensual equivalente al emolumento que venía percibiendo el elemento de seguridad pública, la cual se incrementará en el mismo porcentaje que se incremente la unidad de medida y actualización.

Los policías, ministerios públicos, peritos y miembros del servicio exterior, al igual que los familiares de estos, tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en la misma proporción que determine la ley para los trabajadores del Estado.

En ese tenor, a que les sean proporcionadas prótesis de última generación tecnológica, cuando pierdan alguna extremidad en el cumplimiento de su deber.

Pago de pensión en la misma cantidad de su último emolumento, la que se acrecentará en el mismo porcentaje que incremente la unidad de medida y actualización, cuando sufran incapacidad parcial o total.

La fracción XIII del artículo 123 Apartado B de nuestra Carta Magna reza:

“Artículo 123. A... B... XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agente 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.

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 de dichas instituciones.

En tal virtud, se propone se establezca un penúltimo párrafo, con la finalidad de instaurar de manera enunciativa más no limitativa, aquello que como mínimo debe contener el programa especial de seguridad social, consistente en lo siguiente:

“La seguridad social deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a. La afiliación tanto del titular como de sus familiares y dependientes, a un sistema especial de seguridad social y salud, en la misma proporción que determine la ley para los trabajadores al servicio del Estado;**
- b. Apoyo psicológico y psiquiátrico;**
- c. Prótesis de última generación tecnológica, cuando pierdan alguna extremidad en el cumplimiento de su deber;**
- d. Pago de pensión en la misma cantidad de su último emolumento, la que se acrecentará en el mismo porcentaje que incremente la unidad de medida y actualización, cuando sufran incapacidad parcial o total en el cumplimiento de su deber;**

e. Seguro de vida para el caso que mueran en servicio, por el equivalente a la suma que resulte de 4000 veces la unidad de medida y actualización;

f. El pago total e inmediato de sus gastos funerarios, cuando ofrendan su vida por el bienestar general;

g. El pago de una pensión mensual equivalente a su último emolumento, la que se incrementará en la proporción en que se aumente la unidad de medida y actualización, al obtener 30 años de servicio efectivo y tener cumplidos 65 años de edad como mínimo;

h. Sus deudos, tales como cónyuge, hijos menores de edad, padres o aquellos que dependan de los integrantes de cualquier institución de seguridad pública que en cumplimiento de su deber pierdan la vida, tendrán derecho a una pensión mensual equivalente al emolumento que venía percibiendo el elemento de seguridad pública, la cual se incrementará en el mismo porcentaje que se acreciente la unidad de medida y actualización.”

Por lo antes expuesto, en uso de las atribuciones que me confiere el orden constitucional y legal vigente, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente **iniciativa de reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, adicionando un penúltimo párrafo con 8 incisos, de la a. a la h.; para quedar como sigue:**

“**Artículo Único.** Se reforma el artículo 123 apartado B fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

“Artículo 123...

A...

B...

XIII. Los...

Los...

Si...

Las...

La seguridad social deberá contener como mínimo lo siguiente:

a. La afiliación tanto del titular como de sus familiares y dependientes, a un sistema especial de seguridad social y salud, en la misma proporción que determine la ley para los trabajadores al servicio del Estado;

- b. Apoyo psicológico y psiquiátrico;
- c. Prótesis de última generación tecnológica, cuando pierdan alguna extremidad en el cumplimiento de su deber;
- d. Pago de pensión en la misma cantidad de su último emolumento, la que se acrecentará en el mismo porcentaje que incremente la unidad de medida y actualización, cuando sufran incapacidad parcial o total en el cumplimiento de su deber;
- e. Seguro de vida para el caso que mueran en servicio, por el equivalente a la suma que resulte de 4 mil veces la unidad de medida y actualización;
- f. El pago total e inmediato de sus gastos funerarios, cuando ofrendan su vida por el bienestar general;
- g. El pago de una pensión mensual equivalente a su último emolumento, la que se incrementará en la proporción en que se aumente la unidad de medida y actualización, al obtener 30 años de servicio efectivo y tener cumplidos 65 años de edad como mínimo;
- h. Sus deudos, tales como cónyuge, hijos menores de edad, padres o aquellos que dependan de los integrantes de cualquier institución de seguridad pública que en cumplimiento de su deber pierdan la vida, tendrán derecho a una pensión mensual equivalente al emolumento que venía percibiendo el elemento de seguridad pública, la cual se incrementará en el mismo porcentaje que se acreciente la unidad de medida y actualización.

El...

Transitorios

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

Segundo. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las autoridades correspondientes se encuentran obligadas a emitir las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para darle cumplimiento.”

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro de la honorable Cámara de Diputados.- Ciudad de México, a 19 de octubre de 2017.

Diputada Cynthia Gissel García Soberanes (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS EMILIANO ÁLVAREZ LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, Jesús Emiliano Álvarez López, diputado a la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto, en materia de consulta popular, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

Desde hace algunos años se ha presentado el debate sobre las dos formas de la democracia: directa y representativa. Por una parte, prevalece la idea de que la democracia debe incluir a todos y a cada uno de los ciudadanos que conforman un grupo social dado; y, por la otra, el hecho de que las sociedades actuales no cuentan con las condiciones para mantener un sistema de gobierno en el cual todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones políticas.¹

Los defensores de la democracia directa han abogado a favor de implementar instrumentos legales que permitan resolver los problemas de la intervención directa de los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas. Esos mecanismos son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

La necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la capacidad de participación política de la ciudadanía ha puesto nuevamente sobre la mesa de discusión la conveniencia de buscar mecanismos que integren estas dos formas de democracia.

En nuestro país, recientemente se han implementado nuevas formas de participación ciudadana, a través de la aprobación de la Ley Federal de Consulta Popular; con ello, se pretende ubicar a nuestro país dentro de los países que han avanzado en sus procesos democráticos.

Quisiera destacar algunos conceptos expresados en las consideraciones de la iniciativa de la mencionada ley, que define a la consulta popular como “el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho a través del voto mediante el cual expresan su opinión respecto a uno o varios temas de trascendencia nacional, al considerar que los Estados Unidos Mexicanos constituye no solamente una República representativa, democrática, laica, federal, sino un Estado de derecho, en el cual la seguridad jurídica es esencial para su correcto funcionamiento”.

Coincidió también, cuando en la iniciativa se mencionaba que la Ley Federal de Consulta Popular “contribuirá a fortalecer los mecanismos que permitan a la sociedad ejercer su derecho a expresar su opinión sobre temas trascendentales para el desarrollo del país, siendo factor determinante en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas públicas por parte de las autoridades, para incidir directamente en los asuntos de la vida pública nacional; lo que representa un importante avance en la búsqueda de consolidar nuestro sistema democrático.”

No es la intención detallar el contenido de la Ley en comento, sólo mencionaré que en ella se expresa las condiciones mediante las cuales se podrán convocar a consulta ciudadana, y los sujetos que podrán hacerlo (presidente de la república, Congreso de la Unión, y ciudadanos); se mencionan las excepciones que no podrán ser llevadas a consulta popular y se da información sobre los procesos que el Instituto Nacional Electoral deberá seguir para su difusión, contabilización y evaluación.

El Poder Legislativo decidió que en el país el resultado de las mismas sean vinculantes para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes, siempre y cuando la participación total sea de al menos el 40 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Asimismo, se establece que una vez que una consulta popular sea aprobada y el Congreso emita la convocatoria, la organización corresponderá al INE. Éstos tendrán que aprobar el diseño de las papeletas y las actas de escrutinio, así como asegurarse de que urnas especiales se distribuyan en todo el país. Por ley, las consultas únicamente podrán realizarse en la misma jornada de elecciones federales, es decir, cada tres años. El IFE, hoy INE, además, deberá utilizar sus tiempos en radio y televisión para difundir el ejercicio y llamar a la ciudadanía a participar en él.

Con la aprobación de la Ley se dio cumplimiento a lo establecido en el texto constitucional, toda vez que se definen los objetivos y alcances de la consulta popular, así como las particularidades según el sujeto que en su momento presenta la petición de consulta popular; así también, los alcances que tendrán en esta materia, el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto Nacional Electoral.

Con la expedición de la ley se atendió una demanda de la sociedad, que se ha manifestado por lograr mayores espacios para la participación ciudadana, así como la preocupación y el interés de los grupos parlamentarios, a pesar de nuestras justificadas diferencias, por fortalecer nuestro sistema democrático a través de instrumentos legales que brinden legitimidad a los actos de gobierno, al tiempo de dotar a la ciudadanía de instrumentos de empoderamiento vinculatorios con la toma de decisiones.

Quisiera destacar que el tema de la consulta popular, quedó fuera de la reforma constitucional, considero que en gran parte por las diferencias de fechas, las reformas constitucionales fueron publicadas en el DOF el 10 de febrero; la aprobación de la iniciativa popular culminó su proceso legislativo, y se envió al Ejecutivo para sus efectos constitucionales. De ahí, pues, que dejó un vacío constitucional al no incluir el tema de la

consulta popular en el artículo 41, referido a las atribuciones del Instituto Nacional Electoral.

No obstante las buenas intenciones, recordemos que ya se aplicó esta facultad ciudadana, donde diversos partidos políticos participaron en este ejercicio de consulta popular, miles de mexicanos comprobamos que los primeros intentos hayan fracasado estrepitosamente. Pésimo experimento para estimular la participación ciudadana. Ciudadanos que plasmaron su firma se sentirán engañados; otros no volverán a participar. Creemos que la consulta popular debe ser una figura relevante para la participación informada y responsable de la sociedad en los asuntos públicos.

Con esta figura de participación ciudadana, México ha reconocido un derecho de avanzada. Es necesario que la legislación dote de certeza a su ejercicio. La consulta popular debe estar diseñada para devolver poder a los ciudadanos, pero ello sólo se logrará en la medida en que se cuente con un marco legal apropiado.

Para el tema que nos ocupa, debo mencionar que el 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral. En dicho Decreto (artículo 41) se incluyen las facultades que tendrá el nuevo Instituto Nacional Electoral.

De ahí pues nuestra propuesta, que pongo a consideración de esta Soberanía: una Adición al mencionado artículo 41 de nuestra Carta Magna.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Asamblea, la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un inciso c) al numeral V, apartado B, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos

Único. se adiciona un inciso c al numeral v, apartado b, del artículo 41 de la constitución política de los estados unidos mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

V ...

...

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

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;

2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

c) Para la organización y desarrollo de las consultas populares:

- 1. Organizar las consultas populares en el país y en las entidades;**
- 2. Verificar los nombres y el porcentaje establecido de la lista nominal;**
- 3. Promover la participación ciudadana en las consultas populares;**
- 4. Promover la difusión y discusión de las consultas populares;**
- 5. Imprimir las papeletas para la emisión del voto en las consultas populares;**

6. Realizar el cómputo total de las consultas populares y hacer la declaratoria de resultados;

7. Las demás que determine la Ley.

(...)

Transitorios

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

Nota

1 Prud'homme, Jean-François, *Consulta Popular y Democracia Directa* . Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, ife, en

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de octubre de 2017.

Diputado Jesús Emiliano Álvarez López (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDMUNDO JAVIER BOLAÑOS AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Quien suscribe, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, diputado federal, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6o., fracción I, 65 numeral 1, fracciones I y II, 76, numeral 1, fracciones I y II, 78, numeral 1 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, que presenta esta iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y modifica el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento

1. El derecho a la vida es uno de los derechos humanos universales recogido y aceptado en todas las Constituciones Políticas y demás normas legales de los diferentes países del mundo, así como en los Instrumentos Internacionales que libre y voluntariamente algunos países han integrado a sus respectivas legislaciones. Como ejemplo podemos citar la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Convención Americana de los Derechos Humanos, entre otros, que garantizan el derecho a la vida, como un “derecho fundamental autónomo”. El Derecho Internacional obliga a proteger la vida humana, desde la concepción, es decir, tanto antes como después del nacimiento. Pues la evolución de la internacionalización de los derechos humanos alcanza mayor fuerza día a día y aceptación a nivel mundial. Es justamente el Derecho Internacional uno de los principales promotores de los derechos humanos y de la protección de los individuos. El derecho a la vida constituye un valor supremo cuya titularidad corresponde a todos los individuos de la especie humana y cuya violación es de carácter irreversible, ya que desaparece el titular de dicho derecho.

2. La vida ha sido considerada como el derecho de mayor significación en las sociedades civilizadas. Entendiendo que la vida inicia en el momento de la concepción, esto es con la unión del óvulo con el espermatozoide, unión que da vida a una nueva célula que es el cigoto, comenzando así el desarrollo embrionario. Esta nueva célula posee 46 cromosomas y un patrimonio genético único, diferente de sus progenitores, con capacidad autogobernable y totipotencial; y, desde este momento, el ser que está por nacer, se acoge a la garantía constitucional de protección del derecho a la vida.

Por lo tanto, este ser merece la protección jurídico-penal, pues la vida humana es el más alto de todos los bienes jurídicos y nuestras leyes castigan severamente su destrucción.

Si nuestra Constitución y las demás Constituciones de los diferentes Estados y los instrumentos internacionales protegen la vida del ser humano, como un derecho

fundamental, esta protección se extiende hacia el Nasciturus, (Persona antes de nacer, mientras permanece en el claustro materno).

Nuestra Constitución impone la protección del derecho a la vida, desde la concepción, es decir, reconoce que hay vida desde la fecundación del óvulo con el espermatozoide, y de allí el presente mandato Constitucional. Es decir, la interpretación de la ley, cuando sea posible interpretarla, debe garantizar el derecho a la vida del Nasciturus.

Como vemos la vida no es algo que se da por sí mismo, no existe por sí sola. Ésta comienza en el estado embrionario en donde aparece un nuevo ser, único, irrepetible, autónomo, con un código genético propio, aunque todavía dependiente. Pues la vida no pasa por diferentes etapas donde vale más o menos, según la utilidad social del individuo. La vida humana vale por esa dignidad intrínseca de la persona. Los derechos humanos son propios del hombre. Cada individuo nace con ellos, están allí desde que hay vida humana y por lo tanto todos y todas tenemos la obligación de respetarlos.

Como podemos evidenciar de lo anotado anteriormente, la protección del derecho a la vida es uno de los objetivos principales de los cuales se deben ocupar el sistema internacional de derechos humanos. La vida de cada ser humano debe ser respetada desde la concepción, ya que aquí comienza ésta. La protección de la vida del no nacido y del nacido debe ser un elemento clave de este sistema.

El derecho a la vida es una de las garantías constitucionales absolutas, el primer derecho, el más natural, por lo tanto una de las formas de garantizar este derecho es la debida penalización para quienes intenten, siquiera, violentarlo. Del derecho a la vida depende la posibilidad de gozar y ejercer los restantes derechos. Simon F. (2008), en su estudio “Derechos de la Niñez y Adolescencia: De la Convención sobre los Derechos del Niño a las Legislaciones Integrales”: “El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo.

El derecho a la vida, es el derecho a la propia existencia, física y biológica, de las personas naturales, es un derecho individual del que somos titulares todos los seres humanos, derecho que está reconocido por los principales instrumentos de derechos humanos y por el Estado, por lo tanto, le compete a éste deberes muy importantes para conseguir que el ejercicio efectivo de ese derecho no sea conculcado.

3. En el estudio de Huertas Díaz, O., y otros (2007), “El derecho a la vida en Ja perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos”. Grupo editorial Ibáñez, Bogotá, encontramos que: “Los derechos humanos se agrupan, especialmente, en torno al derecho a la vida. Sin lugar a dudas el derecho a la vida ocupa un lugar especial en la nómina de los derechos fundamentales de la persona. Aunque la doctrina afirma que todos los Derechos Humanos tienen igual valor, a la hora de examinar casos concretos de violaciones de este derecho, los órganos internacionales competentes no dudan en destacar el carácter especial del derecho a la vida”.

Los tratados internacionales protectores de los derechos humanos se han preocupado del efectivo disfrute del derecho a la vida por parte de todos y todas, y por esta razón es compromiso de los Estados evitar y castigar los delitos que atenten contra este derecho. Los Estados tienen la obligación de proteger el derecho a la vida adoptando medidas positivas para eliminar la malnutrición, las epidemias, la pena de muerte.

4.- La expresión Derechos Humanos, como tal, tiene su inicio en los llamados “Derechos del Hombre”, expresión que se consagró en Francia a raíz de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, cuyo artículo 1, reza: “Los hombres han nacido, y continúan siendo libres e iguales en cuanto a sus derechos...”. Se ha considerado a los derechos humanos como inherentes, innatos, es decir que nacen con la persona, que forman parte de ella.

La Comisión interamericana de Derechos Humanos en el Artículo 27° párrafo 2 dispone, límites al poder del Estado para suspender derechos y libertades, al establecer que hay algunos derechos, cuya suspensión no está permitida bajo ninguna circunstancia. Algunos de estos derechos se refieren a la integridad de la persona, como son: el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3°); el derecho a la vida (artículo 4°); el derecho a la integridad personal entre otros.

Así, en el sistema del Pacto de San José de Costa Rica a diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles de Naciones Unidas, el derecho a la vida es considerado como un derecho que no puede ser objeto de suspensión bajo ninguna circunstancia, ni aun durante las situaciones de emergencia.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada mediante Resolución 217ª (III), por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, de la cual México es parte, tiene como una de sus finalidades el de proteger la conquista humana más grande alcanzada por el hombre, que no es otra sino el derecho a la vida, la justicia, la paz, reconocimiento de la dignidad intrínseca, derechos iguales e inalienables. Es obligación de todos los Estados respetar las normas establecidas en esta Declaración y en los diferentes Tratados Internacionales, ya que éstos “inauguran la era moderna y anuncian una nueva visión del hombre y de la sociedad –o, para ser más exactos, conducen a la madurez del nuevo concepto del hombre y de la sociedad que venía fermentado desde el Renacimiento.

El artículo 3° de la Declaración en referencia, garantiza y obliga a los Estados partes a respetar la vida de los hombres. El mencionado artículo, establece: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

Los derechos humanos son necesarios para tener una vida digna, dignidad que es inherente al ser humano y que nacen de una acción humana, en pos de una visión moral, pero para lograr esa visión moral es necesario la protección de esos derechos mediante la institucionalización de los derechos fundamentales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos fija un conjunto de condiciones para una vida digna. El francés René

Cassin, al hacer alusión a la declaración, manifestó que ésta descansaba en cuatro pilares de derechos fundamentales, a saber:

- Derechos de las personas (derecho a la vida, a la igualdad, a la libertad);
- Derechos del individuo en su relación con la sociedad (derecho a la intimidad, a la propiedad, a la libertad religiosa);
- Derechos políticos (derecho a elegir y ser elegidos); y
- Derechos económicos y sociales (derecho al trabajo, al descanso, a asistencia médica, a la educación).

Los derechos humanos son derechos que poseen todos los individuos, por el simple hecho de ser humanos, son inherentes a la naturaleza humana, por lo tanto prescinden de cualquier reconocimiento positivo, son derechos de la más alta jerarquía, que se los concede en forma igualitaria y autónoma, y se ejercen en relación con la sociedad, bajo la forma del Estado; se trata de un derecho natural, porque pertenece a la propia naturaleza humana. El reconocimiento de estos derechos debe ser teórico y práctico a fin de que sea posible la convivencia humana, además, dicho reconocimiento es imprescindible para asegurar la estabilidad de un país. El reconocimiento de estos derechos se traduce en el respeto a la dignidad humana y por lo tanto se oponen a cualquier forma de instrumentalización del ser humano. Reconoce al ser humano una dignidad inalienable que no puede reducirlo a objeto o instrumento para la consecución de otros fines. A ese respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos contiene una afirmación ontológica que reconoce a todo hombre como verdadero sujeto de derechos fundamentales inherentes, cuando en una de sus normas se refiere al hombre como un ser dotado de razón y conciencia, un ser libre e igual en dignidad y derechos, todos estos valores dicen relación con la dignidad intrínseca de todo ser humano.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos guarda conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales que buscan el ideal del ser humano y el respeto a sus libertades civiles y políticas, reconociendo la dignidad inherente a todo ser humano. El derecho a la vida, como derecho fundamental, está protegido en este Pacto, indiscutiblemente lo que se está defendiendo en este caso es el derecho a la vida del Nasciturus, si muere la madre, seguramente morirá el hijo que lleva en su vientre, haciéndole pagar a este ser inocente, una culpa que no tiene; si la mujer no se encontrara en este estado no estaría excluida, por lo tanto no es, en este caso particular, la vida de la mujer lo que se está protegiendo, sino la vida de ese ser inocente e indefenso que no puede ni debe pagar las consecuencias de los actos cometidos por su madre. Ponemos alto relieve a la expresión que, “el derecho a la vida es inherente a la persona humana”. Esto precisamente conlleva a concluir que este instrumento internacional se halla acorde a la mayoría de los tratados internacionales y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que al igual que nuestra Constitución deberá de proteger a la vida desde la concepción.

El artículo 4o. párrafo 1, del Pacto de San José de Costa Rica, suscrito el 22 de noviembre de 1969, manifiesta: “toda persona tiene derecho a que se 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”.

El texto legal que acabamos de transcribir utiliza el término “toda persona” y, recordemos que para efectos de la Convención, persona es todo ser humano. Por tanto, los Nasciturus se encuentran debidamente protegidos por el alcance de esta norma que obliga a todos los Estados partes. “El cumplimiento del artículo 4º de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente, sino que además requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida, bajo su deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción”. En el caso de que un Estado parte, en el texto Constitucional, no garantice el derecho a la vida del no nacido, debe aplicar el principio pro ser humano, mismo que prevalece sobre cualquier otra norma jurídica.

Y, el preámbulo de la Convención de Derechos del Niño, dice: “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento”.

5. El 23 de abril de 2009 el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el dictamen de proyecto de decreto que modificaba y reformaba la denominación del Capítulo I y diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 8 de abril de 2010, el Pleno de la Cámara de Senado de la República aprobó con modificaciones el dictamen de los artículos 1o., 11, 33, 89 y 102, e incorporó reformas a los artículos 3o., 15, 18, 29, 97 y 105 constitucionales.

Uno de los cambios significativos que trajo la reforma fue la modificación del nombre del Capítulo I del Título Primero de la Constitución, al cual tradicionalmente se le había llamado como “Garantías Individuales” y ahora se denomina “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. El cambio lleva como propósito marcar una nueva etapa en el reconocimiento de los derechos en el ámbito nacional pero con especial referencia al ámbito internacional.

El concepto garantías individuales siempre ha dado lugar a ambigüedades y confusiones a lo largo de la historia de la Constitución mexicana. Las mayores contradicciones se generaron especialmente a partir de las teorías constitucionales surgidas en la segunda mitad del siglo xx. Particularmente, en las doctrinas modernas constitucionales hubo una creciente tendencia a realizar una división entre lo que son, propiamente llamados los derechos y los medios jurídicos tendientes a hacerlos valer, es decir, sus garantías.

Al decir garantías individuales se hacía referencia a los derechos que eran protegidos desde la Constitución. En las doctrinas constitucionales más modernas, a estos derechos se les ha llamado derechos fundamentales (Grundrechte).

En sí, los conceptos garantías individuales, derechos fundamentales y derechos humanos aluden a los derechos consagrados a nivel Constitucional. Sin embargo, tales conceptos eventualmente apuntan a formas distintas de concebir e interpretar los derechos.

El principio de interpretación pro persona se debe emplear para aplicar la norma más amplia o la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Dicho principio se ha definido como: “el criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria”.

El principio pro persona es un criterio que ha sido desarrollado por diversos tribunales constitucionales en la interpretación de los derechos. Tiene como objetivo el maximizar la protección de los derechos por encima de otros principios para dirimir conflictos normativos. La clave en México es que su implementación no queda en manos del arbitrio de la autoridad, sino que es un mandato Constitucional expreso para que éste sea ejercido. Asimismo, su inclusión dentro de la reforma a la Constitución es un paso de suma importancia que consagra -por lo menos en el texto de la Carta Magna- la protección más amplia de los Derechos Humanos, el caso del Derecho a la vida.

6. En México, el 10 de junio de 2011, se publicó la reforma Constitucional en materia de derechos humanos. Un cambio jurídicamente muy útil porque hizo evidente a toda la población y a las autoridades que efectivamente los derechos humanos tienen vigencia en México. Se trata de una enmienda sustancial a la filosofía –o antropología– que imbuye a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ésta pasó de ser un documento que otorgaba Garantías a los Individuos a uno que reconoce los Derechos Humanos que posee toda persona. Es decir, la Constitución previa al 10 de junio de 2011 otorgaba los derechos de que gozaban los individuos en México. La reforma del 10 de junio de 2011 pretendió reconocer los derechos humanos de toda persona.

Para estos fines igualmente se incorporó en la Constitución el principio pro persona que busca aplicar la norma más protectora de la persona y ser lo más restrictiva en contra de la autoridad. De esta forma, las “normas relativas a los derechos humanos” deben interpretarse “favoreciendo en todo tiempo a las personas en su protección más amplia”. La reforma ha sido aclamada y reconocida nacional y mundialmente.

7. El 3 de septiembre de 2013, la Suprema Corte resolvió la Contradicción de tesis 293/2011. Se trata de una decisión de envergadura mayúscula para el sistema jurídico mexicano. Añadió que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte-IDH) son obligatorias o “vinculantes” dependiendo de si participa el Estado mexicano en el caso o no.

Llama la atención porque si la persona goza de esos derechos humanos y las normas de derechos humanos deben interpretarse de la manera más favorable, debiera concluirse que los derechos habrán de prevalecer por encima de prácticamente toda consideración y no quedar cortados de raíz con una regla que los restrinja en forma general. La Suprema Corte concluyó igualmente que el principio pro persona opera sólo a nivel constitucional y que, en todo caso, la interpretación más favorable a la persona siempre consistirá en aplicar las restricciones y suspensiones que la Constitución establezca. Esto aplica incluso si una norma no constitucional –internacional o de legislación secundaria– fuera más favorable a la persona.

La Suprema Corte determinó que era necesario ofrecer seguridad jurídica dado el trascendental cambio constitucional, puesto que el marco constitucional tiene que aplicarse en todo momento. Así, “dada la naturaleza de las normas constitucionales es procedente analizar una contradicción de tesis a la luz de un nuevo marco constitucional”.

La Suprema Corte reconoció que, a partir de la reforma del 10 de junio de 2011, los derechos de que goza una persona en México constituye un conjunto de normas relativas a los derechos humanos. Estos derechos humanos tienen dos fuentes distintas.

a) Nacional. Son los derechos que se reconocen por la Constitución. No cabe duda que un derecho que se encuentre en la Constitución es un Derecho Constitucional. Si esto conlleva a que sea un “derecho fundamental” habría que analizarlo con detenimiento. Recordemos que en el cúmulo de decisiones de la Suprema Corte, se utilizaba “derechos constitucionales”, “derechos fundamentales”, “garantías individuales” y ahora son “derechos humanos”.

b) 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 de Derechos Humanos, en su primera parte, recoge varios derechos, como son a la vida, a la familia, al trabajo, libertad de conciencia, etcétera.

El principio pro persona aplica en caso de antinomia entre normas de derechos humanos de fuente nacional y normas de derechos humanos de fuente internacional.

Sin embargo, si la propia enmienda Constitucional estableció que debe aplicarse el principio pro persona para las normas de derechos humanos, entonces, debía aplicarse un criterio en extremo restringido para no lastimar o limitar los derechos humanos de que goza toda persona por ser persona; o de lo contrario, sería regresar al otorgamiento (o reconocimiento) de derechos en los términos expresos constitucionales y no porque los derechos humanos realmente sean de las personas. Debe recordarse que el principio pro persona señala que debe buscarse siempre la interpretación más favorable a la persona y la

más estricta que limite a la autoridad. La suma de estos factores permitirá que la persona y sus derechos tengan la mayor plenitud.

La decisión en comentario es de efectos mayúsculos. En variadas resoluciones la Suprema Corte había apuntado que los derechos humanos realmente son de la persona y no simples reconocimientos positivizados en normas constitucionales.

8.- El pasado 29 de septiembre del 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció el derecho a la vida al desestimar un recurso presentado por el juez José Franco González que pretendía acabar con el blindaje del derecho a la vida, en el Estado de San Luis Potosí.

En el juicio se pretendía exigir que el poder judicial invalidase las Constituciones locales de los estados mexicanos que defienden el derecho a la vida desde la Concepción.

Para que la sentencia fuese válida, eran necesarios los votos de ocho de los once ministros. De ellos, cuatro votaron a favor de la vida y siete lo hicieron a favor del proyecto de juez José Franco González.

Con el resultado de las votaciones, el blindaje del Derecho a la vida en México sigue vigente en los Estados de: Baja California, San Luis Potosí, Tamaulipas, Chiapas, Veracruz, Querétaro, Chihuahua, Campeche, Colima, Puebla, Durango, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Guanajuato, Yucatán, Sonora, Morelos, Veracruz y Oaxaca.

Hay que resaltar que si la sentencia dictada por la Suprema Corte reconoce el derecho a la vida, “el nacimiento es condición necesaria para la adquisición de ese derecho”. “Si no hay nacimiento no hay ejercicio del mismo”.

Por otro lado, con esta decisión judicial, ya son dos las sentencias importantes pronunciadas en un breve espacio de tiempo en defensa de los derechos de la vida y del embrión desde el momento de la concepción, ya que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea prohibió patentar células madre embrionarias “por respeto a la dignidad humana”.

Se sabía que la mayoría de los ministros se posicionarían a favor del proyecto de sentencia presentado por el ministro ponente José Franco, que sentenciaba que en México no existe el derecho a la vida antes del nacimiento y que, aunque existiese, ese derecho no podría violar la dignidad y los derechos reproductivos de las mujeres.

Al reconocer esto, los jueces se manifestarían en contra de la mayoría de la población y de los propios legisladores mexicanos.

Así, después del 26 de septiembre del 2011, los Ministros se postularon por el Derecho a la vida, con lo que quedaba declarada la Constitucionalidad de la Defensa de la Vida en México.

9. En virtud de ello, se propone que, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se manifieste categóricamente el derecho a la vida, desde la concepción del producto mismo, hasta la muerte del sujeto.

Quien suscribe, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Diputado Federal, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, del Honorable Congreso de la Unión, y miembro del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., fracción I, 65 numeral 1, fracciones I y II, 76, numeral 1, fracciones I y II, 78, numeral 1, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía

Iniciativa por la que se reforma, adiciona y modifica el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma, adiciona y modifica el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

...

...

Con respecto del párrafo anterior, en México, se reconoce que todo ser humano tiene derecho a la protección jurídica de su vida, desde el momento mismo de la concepción, hasta la muerte natural en condiciones de dignidad.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de octubre del 2017.

Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VITÁLICO CÁNDIDO COHETO MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Vitálico Cándido Coheto Martínez, 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción II, del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de conceptualizar, dar validez e instituir los sistemas normativos indígenas, de los pueblos originarios, con base en el siguiente

Planteamiento del problema

La lucha histórica de los pueblos y comunidades indígenas, por la reivindicación de sus derechos individuales y colectivos, ha tenido, en las últimas décadas, mayor interés y atención, tanto en el ámbito del derecho internacional, como en los ordenamientos internos de los países en donde habitan estos pueblos.

Lo anterior ha sido consecuencia de varios factores, entre ellos, la entrada en el escenario político de los pueblos indígenas organizados que han demandado el reconocimiento de sus derechos que, en nombre de la “civilidad” y la “modernidad” les fueron arrebatados y negados durante siglos.

Ante esto, el poder revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra en un proceso continuo hacia el reconocimiento efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos originarios, de manera que, no sólo se preserve su cultura y organización social, sino que además, tengan acceso pleno a su propio desarrollo y una activa participación y representación política.

En esa senda se ubica la reforma constitucional de 28 de febrero de 1992, cuando por vez primera, a iniciativa del Ejecutivo federal, y la consecuente labor del Legislativo, se promovió una adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer la existencia de los pueblos indígenas en su seno y hacer efectivo el ejercicio de sus derechos, al reconocer en su párrafo primero:

“La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.”

Dicha reforma, mandató a todas las autoridades instituidas de los tres órdenes de gobierno, dar cumplimiento a sus obligaciones respecto a la atención de los pueblos y comunidades indígenas, en tres rubros específicos:

- a) La protección y promoción del desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, a través de la ley;
- b) Garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado; y
- c) Tomar en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los juicios y procedimientos agrarios en los cuales forman parte, en los términos en los que estableciera la ley.

En esta disposición, se advierte el deseo del poder revisor de la Constitución, de que las distintas manifestaciones culturales y sociales de las colectividades indígenas, fueran consideradas como bienes jurídicamente relevantes, y por tanto, merecedoras de la tutela constitucional, así como, que un cierto sector de esas manifestaciones, específicamente las prácticas y costumbres normativas, se tomaran en cuenta en determinados procedimientos agrarios.

De igual forma, tomando en cuenta las injustas condiciones de pobreza, marginación y exclusión en que se encuentran los pueblos indígenas, quienes en su mayoría están asentados en zonas inaccesibles y carentes de servicios básicos, se estableció el imperativo de que en la ley se garantizase el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado para hacer posible la defensa de sus derechos.

El común denominador de los aspectos incorporados con la reforma constitucional de 1992, consiste en que se deposita en el Poder Legislativo el deber de establecer las reglas y procedimientos específicos para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, a través de la ley, es decir, se plantea la necesidad de una configuración legal para que se desarrolle la instrumentación de estos derechos, así como su cabal aplicación y ejercicio.

Sin embargo, los alcances de dicha reforma en estricto sentido, han sido hasta ahora, meramente declarativos de la pluriculturalidad de la nación mexicana, misma que obtiene su sustento en la presencia originaria de los pueblos indígenas.

Es menester su eventual reglamentación para puntualizar todos y cada uno de los instrumentos de tutela ahí reconocidos.

En virtud de la anterior reforma, aquel principio de igualdad formal ante la ley, resabio de la filosofía decimonónica, quedó superado.

Con motivo del levantamiento armado del 1 de enero de 1994 en el estado de Chiapas, protagonizado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 16 de febrero de 1996, el gobierno federal y el denominado EZLN, suscribieron en el municipio de San Andrés Larráinzar, Chiapas, cuatro documentos conocidos como *Acuerdos de San Andrés*.

Dichos acuerdos sirvieron de base para formular las propuestas de reformas que en lo sucesivo se presentarían, pues su propósito fue precisamente, remitir su contenido a las instancias de debate y decisión nacional como insumo para la discusión de los derechos indígenas en el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

A este respecto, en el punto 3 de la parte del acuerdo denominado *Compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas*, del documento número 1, del pronunciamiento conjunto que suscribieron el gobierno federal y el EZLN, se lee:

“3. Garantizar acceso pleno a la justicia. El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos.

Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos, y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.”

De igual manera, en los puntos 1 y 5 de la parte del acuerdo denominado *Principios de la nueva relación*, del documento número 1, del pronunciamiento conjunto que suscribieron el gobierno federal y el EZLN, señala:

“1. Pluralismo. El trato entre los pueblos y culturas que forman la sociedad mexicana ha de basarse en el respeto a sus diferencias, bajo el supuesto de su igualdad fundamental.

[...] Igualmente, será necesario avanzar hacia la conformación de un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad, que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas.”

“5. Libre determinación. El Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y en el nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. Esto implica respetar sus identidades, culturas y formas de organización social.

[...] Y en tanto se respeten el interés nacional y público, los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano no intervendrán unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación, y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos naturales.”

En el mismo sentido, en el punto 1 inciso b), de la parte del acuerdo denominado *Nuevo marco jurídico*, del documento número 1, del pronunciamiento conjunto que suscribieron el gobierno federal y el EZLN, se lee:

“1. El reconocimiento en la Constitución Política nacional de demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos. [...]

b) Derechos de jurisdicción. Para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respeto a los derechos humanos.”

Lo anterior, dio como resultado, otro de los logros de este proceso histórico de reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, la reforma del 14 de agosto de 2001, en donde, entre otras modificaciones, se acogió en el artículo 2o. constitucional, con ciertos cambios, el contenido del primer párrafo del artículo 4o., que indica:

“[...] La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

“[...] El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.”

Entre sus disposiciones, el párrafo segundo define a los pueblos indígenas como **“aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”**.

El párrafo cuarto señala a las comunidades integrantes de un pueblo indígena como **“aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”**.

Además, se agregaron los apartados A y B al mismo artículo.

El apartado A contempla ocho fracciones, destinadas a garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, en cuyas fracciones II y III, se prevé, respectivamente:

“II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes.”

“III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

Mientras que el apartado **B**, a través de nueve fracciones, establece las medidas que deberán tomar la federación, los estados y los municipios, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades, la eliminación de la discriminación y el establecimiento de instituciones y políticas públicas para el respeto de los derechos de los indígenas y la promoción de su desarrollo integral.

No obstante, en la práctica, la enunciación de estos derechos, así como su tutela y garantía en la norma constitucional, **no aseguran plenamente su ejercicio**, máxime que el artículo 2o. constitucional, en su párrafo quinto, fracción VII, segundo párrafo y fracción VIII, último párrafo, ambas del apartado A, delegan a las constituciones de las entidades federativas y su orden jurídico, el **reconocimiento y regulación** de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, al establecer, respectivamente:

“...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.”

“Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.”

“Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Debe señalarse que esta última disposición constitucional, coarta la posibilidad de establecer reglas generales y claras que permitan construir una nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad, como se planteaba en uno de los propósitos declarados en la reforma.

Además, que genera la siguiente problemática:

I. No reconoce expresamente el derecho de los pueblos indígenas al ejercicio de la libre determinación, sino únicamente refiere a la manera en que ésta habrá de ejercerse, es decir, en un marco de autonomía que asegure la unidad nacional.

II. Propicia un régimen de asimetría en el acceso y ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente, a los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que deja en manos de las entidades federativas, definir las características y alcances de sus derechos individuales y colectivos reconocidos constitucionalmente, lo que ha llevado a contar con legislaciones estatales avanzadas en la materia, como son los casos de los estados de Oaxaca, Jalisco y San Luis Potosí, mientras que hay otras legislaciones locales que han permanecido rezagadas en detrimento de los pueblos originarios, creando una suerte de incertidumbre y de falta de homologación legal.

De ahí que sea imprescindible llevar a cabo una **adición constitucional** que **conceptualice de validez e instituya los sistemas normativos indígenas** de los pueblos originarios, a fin de aportar elementos y principios constitucionales que auxilien a las autoridades a identificarlos y desde luego a aplicarlos adecuadamente, ya que es común que ante una norma oral, un acuerdo o una determinación de asamblea, por el hecho de no tener la estructura normativa tradicional, se les ignora o se les niega validez de aplicación.

Además, que se considera necesario **instituir una jurisdicción indígena** que **garantice la validez y eficacia** de los **sistemas normativos indígenas**, para superar en definitiva su tratamiento como simple fuente de derecho, y asumirlos como derecho mismo.

Cabe precisar que el **reconocimiento** de los **sistemas normativos indígenas** como un derecho derivado de la **autonomía y libre determinación** de los pueblos originarios, lleva implícito el reconocimiento de la entidad creadora de las normas que integran el sistema y su facultad jurisdiccional para aplicarlas.

El contenido de la disposición constitucional que se propone **adicionar**, se analiza de acuerdo al alcance normativo de la misma, así como a la luz de elaboraciones jurídicas del derecho internacional, sobre todo en documentos de los cuales México es parte o ha participado en su elaboración.

Sobre esta base, debe recordarse que en nuestro país está vigente el **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, sobre **Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el 27 de junio de 1989, y ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 que, entre sus disposiciones, contempla los siguientes derechos a favor de los pueblos y comunidades indígenas:

Artículo 2, apartados 1 y 2

“1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; y

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 5, inciso a)

“a) Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente.”

Artículo 8, apartados 1 y 2

“1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. [...]”

Desde inicios de los años ochenta, la **Organización de las Naciones Unidas (ONU)**, discutió el tema del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; en esa discusión entre representantes de gobiernos, pueblos y comunidades indígenas que participaron activamente en el proceso y cuyos resultados fueron formalmente aceptados por la propia Asamblea General de la ONU, el 13 de septiembre de 2007, se aprobó **La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** .

En la citada declaración, se afirmó que **“los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos”** , reconociendo, al mismo tiempo, el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales; entre los avances notables de la misma, se encuentran el reconocimiento de los siguientes derechos de los pueblos y comunidades indígenas:

Artículo 1

“Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.”

Artículo 3

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

Artículo 5

“Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

Artículo 9

“Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo.

Artículo 20, apartado 1

“1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.”

Artículo 34

“Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.”

A esta declaración de la ONU se suman otros instrumentos de carácter internacional que México ha suscrito y ratificado, como son el **Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales**, y el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, en donde se aprecia que comparten una redacción común referente al reconocimiento y derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, cuyos textos a la letra dicen:

Artículo 1

“1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los estados parte en el presente pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.”

A nivel regional, la **Organización de Estados Americanos (OEA)**, en la segunda sesión plenaria, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, el 14 de junio de 2016, aprobó la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, en donde se reconocieron los siguientes derechos a favor de los pueblos originarios:

Artículo III

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

Artículo V

“Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho al goce pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en el derecho internacional de los derechos humanos.”

Artículo VI

“Los pueblos indígenas tienen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos. En este sentido, los Estados reconocen y respetan, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a usar sus propias lenguas e idiomas; y a sus tierras, territorios y recursos. Los Estados promoverán con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los grupos poblacionales y culturas.”

Artículo IX

“Los estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta declaración.”

Artículo XIII, inciso 3

“3. Los pueblos indígenas tienen derecho a que se reconozcan y respeten todas sus formas de vida, cosmovisiones, espiritualidad, usos y costumbres, normas y tradiciones, formas de organización social, económica y política, formas de transmisión del conocimiento, instituciones, prácticas, creencias, valores, indumentaria y lenguas, reconociendo su interrelación, tal como se establece en esta Declaración.”

Artículo XXI, incisos 1 y 2

“1. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. [...]”

Artículo XXII, incisos 1 a 4

“1. Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

2. El derecho y los sistemas jurídicos indígenas deben ser reconocidos y respetados por el orden jurídico nacional, regional e internacional.

3. Los asuntos referidos a personas indígenas o a sus derechos o intereses en la jurisdicción de cada Estado, serán conducidos de manera tal de proveer el derecho a los indígenas de plena representación con dignidad e igualdad ante la ley. En consecuencia, tienen derecho sin discriminación, a igual protección y beneficio de la ley, incluso, al uso de intérpretes lingüísticos y culturales.

4. Los estados tomarán medidas eficaces, en conjunto con los pueblos indígenas, para asegurar la implementación de este artículo.”

Artículo XXXI, incisos 1 y 2

“1. Los estados garantizarán el pleno goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales de los pueblos indígenas, así como su derecho a mantener su identidad cultural, espiritual y tradición religiosa, cosmovisión, valores y a la protección de sus lugares sagrados y de culto y de todos los derechos humanos contenidos en la presente declaración.

2. Los estados promoverán, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, la adopción de las medidas legislativas y de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta declaración.”

Lo anterior, es además consecuente con el deber de garante de los derechos fundamentales que el artículo 1.1 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** atribuye a los estados parte de este instrumento internacional, entre los cuales se encuentra el Estado mexicano, que indica:

Artículo 1.1

“Los estados parte en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

Del precepto citado por la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, se han derivado dos obligaciones fundamentales para los estados partes del convenio; la primera, consistente en respetar los derechos y libertades reconocidas en la convención, en tanto se trata de esferas que el poder público no puede vulnerar; a su vez la segunda obligación, es la de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la convención a toda persona sujeta a su jurisdicción; deber que no se agota en la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de dicha obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

En este contexto, el reconocimiento progresivo e irreversible de los derechos humanos en el marco del derecho internacional, constituye sin duda, un paso adelante en la consolidación de los derechos humanos individuales y colectivos, que corresponden a los pueblos y comunidades indígenas.

Las disposiciones normativas sobre derechos indígenas descritas con anterioridad, son el resultado de la histórica resistencia y múltiples movilizaciones realizadas por los pueblos originarios a escala local, nacional e internacional, por la reivindicación de sus derechos fundamentales y legítimas aspiraciones de vida, en el marco del fortalecimiento de las sociedades democráticas y los procesos de descolonización en el mundo.

No obstante, debe expresarse que para los pueblos indígenas es igualmente importante lograr su reconocimiento al interior de las fronteras estatales, como lo es obtenerlo a nivel

internacional; pero más allá del origen de este reconocimiento, las sociedades nacionales y la comunidad mundial, serán más democráticas en la medida en que estos derechos sean realmente cumplidos y respetados.

Argumentación

En la década de los noventa, muchos países de América Latina, incluyeron en sus constituciones políticas, previsiones encaminadas a reconocer al máximo nivel de sus ordenamientos jurídicos, la diversidad cultural existente en sus pueblos originarios.

Entre ellos, el artículo 19 de la Constitución de Argentina; 1o., de la Constitución de Bolivia; 7o. y 70 de la Constitución de Colombia; 1o. de la Constitución de Ecuador; 58 de la Constitución de Guatemala; 5o. y 8o., de la Constitución de Nicaragua; 62 de la Constitución de Paraguay; 2o., inciso 19, de la Constitución de Perú; y 100 de la Constitución de Venezuela.

Empero, en todos estos países, la aplicación de las reformas constitucionales en materia indígena, se ha enfrentado a la problemática de no conceptualizar los sujetos, objetos e instituciones de estas previsiones.

México no es la excepción, vale recordar, que nuestra Constitución, en su artículo 2o., fracción II, del apartado A, respecto a la institucionalización, objeto de la presente iniciativa, establece:

Artículo 2

“A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...]

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.”

Disposición que reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.

Sin embargo, deja en manos de los marcos jurídicos de las entidades federativas, definir las características y alcances de los derechos reconocidos en la norma constitucional.

No obstante, que en los estándares internacionales existentes en materia de derechos humanos, de los que México es parte, se establece **“el respeto al pluralismo jurídico ”**, la inclusión de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, en

el sistema jurídico nacional, trajo como consecuencia una especie de incompatibilidad respecto de las normas y valores de los ordenamientos indígenas, toda vez que el referido orden jurídico nacional está edificado sobre la idea de una sociedad homogénea, en tanto que los **sistemas normativos indígenas** , plantean la necesidad de un **pluralismo jurídico** .

En efecto, los estados modernos se fundaron bajo la idea de un poder soberano, único, una sociedad homogénea, compuesta de individuos sometidos a un régimen jurídico que otorga igualdad de derechos para todos sus habitantes.

Las constituciones decimonónicas buscaron altos grados de homogeneidad social a través de los diversos ordenamientos jurídicos, se dejaron de lado las diferenciaciones en razón de atributos personales, poniendo en el centro del discurso a los sujetos, e imponiendo a todos ellos una misma posición formal frente al ordenamiento jurídico.

De ahí que, los pueblos originarios, hayan perdido toda caracterización normativa, en tanto que sus usos y costumbres, fueron excluidos del proyecto nacional que presuponía la existencia de ciudadanos libres e iguales.

En cambio, un **estado pluricultural** acepta las diferencias que existen en una sociedad diversa, no como una concesión, sino como una condición, para la construcción de una sociedad más democrática y justa.

Consecuentemente, **el pluralismo jurídico** , rompe con la concepción del derecho nacional monolítico, pero sobre todo, valora lo diverso, replantea la noción moderna de justicia y se decanta por una posición incluyente y respetuosa de los sistemas normativos vigentes en los pueblos y comunidades indígenas.

En palabras del sociólogo francés Alain Tourine, el **pluralismo cultural** descansa no sobre la diferencia, sino sobre el diálogo de culturas que reconocen, más allá de sus diferencias, la contribución de cada una a la experiencia humana, y que cada cultura es un esfuerzo de universalización de una experiencia particular.

En el caso de los pueblos originarios de México, es el Estado el que les otorga un reconocimiento en el orden jurídico nacional, pero al mismo tiempo, es quien les pone límites a este reconocimiento, al negarles como sujetos jurídicos, sociales y políticos, el pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos.

El reto de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, es construir un **Estado pluricultural** en el que se reconozca la diversidad cultural, y se garantice el pleno ejercicio de los derechos que corresponden a los pueblos originarios, como lo es el derecho humano a ser diferentes, a construir sus propias formas de gobierno y aprovechar sus recursos libremente.

El pluralismo jurídico aparece entonces como un imperativo a considerar ante un orden legal que no ofrece soluciones a la necesidad de ampliar los contenidos legales que reconozcan y garanticen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Entendemos que una reforma a nuestra Constitución, no es un asunto menor, pues no se trata de la modificación a una de sus leyes, sino de aquella sobre la cual descansa el pacto federal, es decir, el tipo de organización que los habitantes de un estado se dan para regir su vida en sociedad.

De ahí que se considere **necesario incluir en el texto constitucional la conceptualización, validez e institucionalización** de los **sistemas normativos indígenas** de los pueblos originarios de México, lo cual implica no sólo reconocer sus derechos y garantizar el principio de libre determinación, sino que también en un marco de libertad y autonomía, éstos decidan su vida presente y futura, ya que sólo así, podrán actuar, decidir y conducirse como pueblos con una personalidad colectiva, con base en sus propias aspiraciones, estructura organizativa y territorial, fortaleciendo así su identidad cultural, su desarrollo propio y su participación política en el contexto nacional.

No se trata de crear una **jurisdicción indígena** fuera del sistema jurídico nacional, sino de establecer una esfera de competencia de las autoridades indígenas en el marco de su autonomía y libre determinación, estableciendo mecanismos y procedimientos de coordinación e interrelación y complementariedad, con los regímenes jurídicos municipal, estatal y nacional, de tal modo que ninguno se imponga sobre el otro ni procure su asimilación, sino que se trate de mecanismos de resolución de conflictos con distintos ámbitos de validez.

Con esta propuesta de iniciativa de **adición** al artículo 2o. constitucional, se busca construir y garantizar el **pluralismo jurídico**, mediante una relación intercultural, de coexistencia armónica y en un plano de igualdad y respeto entre dos regímenes jurídicos que en los hechos, han coexistido en nuestra nación y que han mostrado eficacia durante varios siglos.

Se trata de **fortalecer el estado de derecho**, que garantice la plena igualdad social, económica, política y cultural a los pueblos y comunidades indígenas, en el contexto de la sociedad mexicana.

Vale la pena declarar que, opinar lo contrario, no sólo contraviene el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, que son producto de un consenso histórico entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas; sino también, contradice a instrumentos internacionales consensuados con los propios pueblos indígenas y que son tratados de los que México forma parte, como son el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Finalmente, es oportuno recordar al sociólogo alemán Rodolfo Stavenhagen, quien fuera relator especial de Naciones Unidas, el cual, en su tercer informe temático sobre “la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, expreso:

“...en aquellos países en los que se han reconocido e implementado los sistemas normativos indígenas, la impartición de justicia adquiere mayor eficacia y legitimidad, se fortalece la armonía y cohesión social y se impulsa la identidad y la riqueza cultural de las comunidades y pueblos indígenas.”

Tal es el propósito de la presente iniciativa, que se propone incorporar una **adición** a la fracción II, del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de **conceptualizar, dar validez e instituir los sistemas normativos** de los pueblos y comunidades indígenas, en los siguientes términos:

Artículo 2o.

[...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

[...]

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Para los efectos de esta Constitución, se entiende por sistemas normativos indígenas, al conjunto de principios, valores, normas, acuerdos y determinaciones que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas, y utilizan para regular sus actos públicos y privados, mismos que aplican para la resolución de sus conflictos.

Dichos sistemas normativos se consideran actualmente vigentes, eficaces y tienen como finalidad preservar la vida comunitaria a través de sus instituciones tradicionales, autoridades y formas de organización internas.

La ley establecerá los casos y procedimientos de convalidación por los jueces y tribunales **especiales indígenas** .

La conceptualización legal de los sistemas normativos indígenas debe contemplar un mínimo de características que garantice de manera eficaz el goce, respeto y promoción del derecho de los pueblos y comunidades indígenas para preservar, aplicar y desarrollar sus sistemas normativos.

Legislar para la diversidad, demanda considerar con alta responsabilidad, los derechos humanos que corresponden a uno de los sectores sociales que históricamente han sido discriminados y excluidos, como es el caso de los pueblos originarios de México.

Estoy profundamente convencido que la solución a las graves desigualdades que aquejan a los pueblos y comunidades indígenas, debe darse en el ámbito interno del Estado, y ésta debe partir de una firme decisión política que comprometa a toda la sociedad.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que existen condiciones políticas, jurídicas y sociales para legislar en ésta materia en México.

Fundamento

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción II, del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de conceptualizar, dar validez e instituir los sistemas normativos indígenas, de los pueblos originarios

Artículo Único. Se adiciona la fracción II, del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o.

[...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

[...]

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Para los efectos de esta Constitución, se entiende por sistemas normativos indígenas, al conjunto de principios, valores, normas, acuerdos y determinaciones que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas, y utilizan para regular sus actos públicos y privados, mismos que aplican para la resolución de sus conflictos.

Dichos sistemas normativos se consideran actualmente vigentes, eficaces y tienen como finalidad preservar la vida comunitaria a través de sus instituciones tradicionales, autoridades y formas de organización internas.

La ley establecerá los casos y procedimientos de convalidación por los jueces y tribunales **especiales indígenas** .

Transitorios

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

Segundo. A partir de la fecha de la entrada en vigor de este decreto, todas las referencias que en esta Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan de los sistemas normativos internos, deberán entenderse hechas a los sistemas normativos indígenas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de octubre de 2017.

Diputado Vitálico Cándido Coheto Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSALINDA MUÑOZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, Rosalinda Muñoz Sánchez, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional e integrante de la LXIII Legislatura, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa por la que se reforman los artículos 61 y 111, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Como resultado de la lucha para obtener libertad, democracia y garantizar una forma de vida justa en México, se promulgo la Carta Magna en 1917 con el objetivo de continuar con la protección de los hombres, tener una soberanía nacional y preservar el principio de igualdad.

Con relación a la última figura jurídica, la constitución refiere que todos somos iguales frente a la ley, es decir, gozamos de su protección y, sin excusas, debemos cumplir con lo que ella emana.

Al respecto, podemos definir igualdad de la siguiente manera,

“Derecho humano entendido como la capacidad de toda persona para disfrutar de sus derechos, así como para contraer obligaciones con las limitaciones y excepciones que la ley señale concretamente y que se justifique con plenitud”.¹

Lo anterior, nos deja ver que pese a que el significado es claro, el marco normativo aun presenta una gran vaguedad en la ley pues contrario a lo que deseamos expresar con el término de igualdad se presenta una figura jurídica opuesta conocida como fuero constitucional.

En México, el término surge por primera vez en 1812 en la Constitución de Cádiz manteniéndose en nuestra Constitución vigente.

Cuadro 5. Antecedentes del fuero constitucional en México

Ordenamiento jurídico	Artículos
Constitución Gaditana 1812 (Constitución de Cádiz)	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. ¹⁸
Constitución de 1824 (primera del México independiente)	39 a 44 Se ordena un procedimiento para que cualquiera de las dos Cámaras se constituyera en Gran Jurado para conocer de acusaciones a sus miembros. Después de una votación de dos tercios de los miembros presentes declaraba "haber lugar a la formación de causa", quedando el acusado en suspenso de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente.
Constitución de 1836	Ley Tercera, artículo 49 Las acusaciones del orden común permitirán que cualquiera de las Cámaras declare "si ha o no lugar a la formación de causa" y en caso de que fuere la declaración afirmativa, poner a disposición del tribunal competente al funcionario.
Constitución de 1857	59, 103 y 104 Se otorgan facultades al Congreso erigido en Gran Jurado, para declarar si se puede proceder contra un alto funcionario acusado de haber cometido un delito.
Constitución de 1917	61 (fuero constitucional) 108, 109, 111 y 113 (responsabilidad penal y declaración de procedencia).

Fuente: Elaboración del CESOP con base en Juventino V. Castro y Castro, *El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia (desafueros)*, Editorial Porrúa, México, 2005.

Por fuero constitucional en nuestra actualidad, entendemos aquella inmunidad del servidor público oponible al Poder Judicial, por la consignación del Ministerio Público de algún delito común.⁺²

Si bien es cierto que el fuero constitucional en sus inicios buscaba prever un equilibrio entre los poderes, así como la salvaguarda de los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, con el paso del tiempo este ha sido motivo de impunidad y corrupción.

Los ciudadanos mexicanos han demostrado en múltiples ocasiones su descontento con el hecho de que persistan "beneficios" a favor de los servidores públicos pues, no cumplen con los principios de igualdad que durante años fue motivo de inconformidades y movimientos revolucionarios.

Mantener el fuero constitucional imposibilita proceder con las autoridades como cualquier ciudadano lo que ha logrado generar mayores delitos sin reparación del daño, aumentando el número de delitos impunes.

Además, es necesario entender que, el fuero constitucional fue creado con el objetivo de garantizar el respeto y solemnidad de los trabajos que se realizan en el honorable Congreso

de la Unión dentro de los recintos parlamentarios, nunca surgieron con la intención de proteger a la persona.

Como priista y fiel a mi compromiso por un sistema democrático e igualitario donde los ideales revolucionarios motiven nuestra forma de gobierno, he convenido presentar esta iniciativa para atender a las peticiones y velar por los intereses de las familias mexicanas.

En concordancia a los resultados obtenidos de la XXII Asamblea Nacional, donde actualizamos nuestros Principios para hacerle frente a los retos del siglo XXI y donde postulamos que la vida política se construye desde la visión ciudadana, someto a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 61 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se reforman los artículos 61 y 111, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 y trato digno** a los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

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, **sólo será requerido la presentación de una denuncia formal quedando sujeto a la normatividad aplicable y, la Cámara de Diputados comenzará de forma automática con los trámites correspondientes para separarle inmediatamente del cargo.**

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.

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1363/5.pdf>

2 https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/303_8/12.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de octubre de 2017.

Diputada Rosalinda Muñoz Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA KARINA PADILLA ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Karina Padilla Ávila, diputada federal integrante de la LXIII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el tercer párrafo del inciso A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para mandar la inclusión de la igualdad sustantiva en el Plan Nacional de Desarrollo al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En el Grupo Parlamentario del PAN tenemos la convicción de que debemos garantizar el derecho de hombres y mujeres a una vida libre de violencia, con igualdad de oportunidades para acceder a empleos justamente remunerados, a recibir educación de calidad en todos los niveles, a acceder a los servicios de salud y vivienda dignos, entre otros rubros, para realmente avanzar hacia un país más justo, democrático y verdaderamente humanitario; hacia un país en el cual la *igualdad sustantiva* sea una realidad.

Ello en concordancia con la reforma de junio de 2011 al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que establece claramente que todas las personas gozaremos de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo los supuestos que esta misma Constitución establece. Asimismo, como lo marca el artículo 4º Constitucional, respetando el derecho de mujeres y hombres a ser iguales ante la Ley.

Ambos preceptos son pilares para promover acciones, políticas públicas y legislaciones más incluyentes, con acciones afirmativas cuando sea necesario y armonizando todos los preceptos jurídicos para garantizar que hombres y mujeres gocen de las oportunidades para desarrollarse en todos los ámbitos, de acuerdo a sus necesidades e intereses particulares.

En el mismo tenor, cuando se expidió la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en el año 2001, se incluyó entre sus atribuciones el impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional de desarrollo, programación y presupuesto de egresos de la federación, así como estimular la incorporación de dicha perspectiva en las políticas públicas, en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; e incluso proponer, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el programa de ejecución del mismo.

A dicha ley se pueden agregar dos avances legislativos de la mayor relevancia: primero la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que establece la obligación de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, así como el desarrollo de mecanismos institucionales que provean el cumplimiento de la igualdad sustantiva: el Sistema Nacional de Igualdad, la Observancia en Materia de Igualdad y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que tomará en cuenta las necesidades de los estados, la Ciudad de México y los municipios, así como las particularidades de la desigualdad en cada región.

En segundo lugar, la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y con ella la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Sin embargo, y considerando todo lo anterior, el impacto positivo de la reforma constitucional en el marco legislativo de nuestro país aún tiene un gran potencial por manifestarse, porque estamos seguros que seguirá dando pie a otras reformas que coadyuven para multiplicar sus beneficios a favor tanto de mujeres y niñas, como de la sociedad en su conjunto.

Por lo anterior y teniendo presente que las mujeres constituyen la mitad de la población mundial, al igual que en nuestro país, y la democracia en cualquier parte del mundo requiere que se escuchen las voces y los intereses de las y los ciudadanos, se debata al respecto y legisle en consecuencia. Por tanto, la democracia necesita a las mujeres para preservar su autenticidad y las mujeres necesitamos la democracia para cambiar los sistemas y las leyes que nos dificultan lograr la igualdad.

Además, es de ponderarse que el impulso de la *igualdad sustantiva* o *igualdad real* como también se le conoce, así como el combate a la violencia de género y mayormente la ejercida en contra de las mujeres es un problema de la agenda internacional en las últimas décadas; ello porque se trata de temas estructurales relacionados con el respeto a la dignidad de las personas y, por tanto, deben ser atendidos y prevenidos conforme a los compromisos mundiales en materia de Derechos Humanos.

Compromisos que surgen de los diversos instrumentos internacionales que ha signado nuestro país, que se enmarcan en la Carta Universal de los Derechos Humanos y cuyos mecanismos de seguimiento son parte sustancial del sistema de las Naciones Unidas para la promoción y la defensa de los derechos humanos.

Entre dichas responsabilidades internacionales podemos mencionar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (**CEDAW**, por sus siglas en inglés), la cual es un mapa de ruta para el Estado Mexicano en materia de igualdad y erradicación de la violencia, que obliga al planteamiento de políticas, programas y acciones en todas las esferas públicas y ámbitos de gobierno.

Además de la **CEDAW**, México ha suscrito otros instrumentos internacionales relacionados con la no discriminación contra las mujeres y ha asumido compromisos

irreductibles para avanzar en materia de igualdad de género, tales como: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993); el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (1994); la Declaración y el Programa de Acción de El Cairo (1994).

También la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las Formas de Violencia contra las Mujeres, la Convención de Belém do Pará (1994); la Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999); los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000); el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (2000); el Consenso de México (2004); el Consenso de Quito (2007); el Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos (2011), y la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre otros.

Por lo anterior, consideramos de la mayor relevancia seguir promoviendo una legislación más incluyente y políticas públicas que permitan avanzar en la materia; a fin de abonar a este propósito es que proponemos reformar el artículo 26 Constitucional, en materia de planeación nacional, para agregar la igualdad de género como uno de sus ejes rectores y seguir contribuyendo en la tarea por alcanzar la verdadera *igualdad sustantiva* en todo el país.

Esto porque, aun cuando en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 ya se incluyó la *igualdad sustantiva* como eje rector, además de estar contenido en las fracciones III y VII de la Ley de Planeación, aún no ha quedado plasmado en el precepto constitucional y es necesario reforzar la garantía de que se le dará continuidad al mismo en los programas de la Administración Pública Federal.

Además, incluir el mandato en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un paso de la mayor relevancia, en seguimiento al esfuerzo continuo de armonizar nuestra legislación para reafirmar en todos los preceptos la importancia y obligación de incluir la perspectiva de género como parte sustancial en la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, los programas sociales y las políticas públicas que puedan coadyuvar para seguir avanzando hacia un país más justo e igualitario.

Por los motivos antes expuesto, propongo lo siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que modifica el tercer párrafo del inciso A del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se modifica el tercer párrafo del inciso A del Artículo 26 Constitucional para quedar como sigue:

Artículo 26

A. ...

...

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales; **asimismo, incluirá entre sus ejes rectores la igualdad de género, a fin de avanzar hacia el objetivo de lograr una verdadera igualdad sustantiva en todo el país.**

...

B. ...

C. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de octubre de 2017.

Diputada Karina Padilla Ávila (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS VERÓNICA DELGADILLO GARCÍA Y CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFlich, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, Verónica Delgadillo García y Clemente Castañeda Hoeflich diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de rendición de cuentas y democracia directa bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

I. El informe que presente el titular del Poder Ejecutivo año con año ante la Congreso de la Unión se ha vuelto en un simple trámite administrativo, donde únicamente se hace la entrega formal por escrito del documento que describe el estado general que guarda la administración pública federal.

Posteriormente se hace un análisis de dicho informe, donde existe la posibilidad de citar a comparecer a los secretarios de Estado y a directores de entidades paraestatales para que de forma complementaria informen la situación que guarda el país en materia de política interior, política económica, política social y política exterior.

Este modelo de rendición de cuentas no responde a la necesidad de transparentar el gasto de los recursos públicos, y mucho menos de poder cuestionar aquellas acciones del Poder Ejecutivo donde el gasto ejercido no cumplió con su finalidad, o peor aún fue utilizado para otros fines.

Es por ello que la presente iniciativa busca, en primer término, que el Presidente de la República regrese al Pleno del Congreso de la Unión a presentar su informe anual de actividades, entablando un dialogo de respeto y responsabilidad entre ambos Poderes. Y posteriormente para que el mismo Presidente de la República comparezca ante el Pleno de las Cámaras a un ejercicio de debate y rendición de cuentas.

En dicho ejercicio se propone que exista un intercambio de ideas y posicionamientos, tanto del propio Presidente de la República como de cada uno de los grupos parlamentarios, por lo que se vuelve fundamental que exista por lo menos, un mensaje de apertura por parte del Presidente, la respuesta del Ejecutivo ante cada uno de los posicionamientos que dé cada grupo parlamentario, una contra respuesta de los grupos parlamentario y por último un mensaje breve de cierre por parte del Presidente de la República.

Cabe mencionar que en el ejercicio que se está proponiendo debe imperar el respeto, para que pueda ser posible un dialogo e intercambio de ideas se requiere de un compromiso político y de estricto apego a la ley para evitar interrupciones que entorpezcan una eficiente rendición de cuentas.

Se deben de evitar los errores cometidos históricamente en cuanto a la presentación general que guarda la administración pública federal, ni se puede volver a los excesos del llamado “día del presidente”, ni tampoco a las acciones que impidan el desarrollo de este ejercicio democrático.

II. En segundo término, la presente iniciativa busca incentivar la participación ciudadana bajo el mecanismo de democracia directa que contempla la constitución, la iniciativa ciudadana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes o decretos bajo ciertos requisitos. El principal requisito y a la vez obstáculo, es el porcentaje mínimo de respaldo ciudadano que debe acompañar para la iniciativa ciudadana.

Para la iniciativa ciudadana la fracción IV del artículo 71 constitucional señala:

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a III. [...]

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.”

Según las cifras del Instituto Nacional Electoral, con corte al 16 de junio de 2017, se cuenta con una lista nominal de 41 millones 316 mil 706 hombres y 44 millones 637 mil 006 mujeres, dando un total de 85 millones 953 mil 712 de ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón y cuentan con su credencial para votar con fotografía vigente.

Con esta lista nominal para el derecho a iniciar leyes o decreto, los ciudadanos que decidan ejercer dicho derecho deberán por lo menos recabar 111 mil 740 firmas.

Bajo este requisito, se vuelve cada vez más difícil la participación de los ciudadanos en los asuntos relevantes de nuestra nación, los ciudadanos deben de contar con mecanismos de fácil acceso para expresar su inconformidad o conformidad a través de mecanismos vinculantes.

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

Decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de rendición de cuentas y democracia directa

Artículo Primero. Se reforma y adiciona: el primer y segundo párrafo del artículo 69; la fracción IV del artículo 71; y una fracción XX recorriendo las demás en orden consecutivo del artículo 89; todos 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 y** 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.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y **solicitará** al Presidente de la República **comparecer ante el Pleno a un ejercicio de debate y rendición de cuentas**, 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.

[...]

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a III. [...]

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto **cero seis** por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

[...]

[...]

[...]

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

I. a XIX. [...]

XX. Comparecer ante el pleno de las Cámaras para informar el estado general que guarda la administración pública del país.

XXI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo Segundo. Se reforma y adiciona el numeral dos, tres y cuatro del artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 7o.

[...]

2. **Ante el** Presidente de la República y **una vez concluida su intervención**, hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurran, 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 **cinco** 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 interrupciones** por parte de los legisladores.

4. **Posteriormente** las Cámaras **una vez analizado el informe** presentado por el titular del Poder Ejecutivo, solicitarán al presidente de la República **comparecer ante el pleno correspondiente a un ejercicio de debate y rendición de cuentas. En dicho ejercicio deberá incluirse por lo menos una intervención de apertura del Presidente de la República, una intervención de respuesta por cada uno de los cuestionamientos que realicen cada grupo parlamentario, una intervención de contra respuesta de los grupos parlamentarios, y una intervención de cierre del Presidente de la República.** El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

[...]

Transitorios

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

Segundo. Se deroga toda disposición que contravenga el presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de octubre de 2017.

Diputados: Verónica Delgadillo García (rúbrica), José Clemente Castañeda Hoeflich.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DE LAS LEYES GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Y FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE RESULTADOS GARANTIZADOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante de la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y se expide la Ley General de Resultados Garantizados, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

Actualmente, vivimos en un grave contexto de desconfianza de la ciudadanía hacia los representantes populares y, en general, hacia la clase política, situación que debilita a nuestra democracia. 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 orden¹.

Asimismo, un abrumador 76% de los mexicanos dijo que el gobierno estaba al servicio de los grupos de poder y no de la gente, al tiempo que solo 1 de cada 4 ciudadanos en México aprueba a su gobierno (13% menos que el promedio de la región). Otro problema muy grave es la baja participación en los ejercicios electorales, pues el abstencionismo reina durante las elecciones debido, en gran parte, a la falta de confianza por parte de la ciudadanía hacia los partidos políticos: durante el proceso electoral federal de 2015, sólo sufragó el 47.72% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.²*

En suma, la percepción es que el sustento democrático del Estado constitucional dejó de tener consenso social y que la clase política está al servicio de intereses ajenos a los de los ciudadanos. Es evidente la crisis de gobernabilidad y representatividad.

Uno de las principales causas de esta crisis de legitimidad y confianza, es la falta de compromiso respecto de las propuestas que los candidatos adquieren en campaña, y su falta de cumplimiento. Los candidatos a cargos de elección popular se presentan en las

contienda electoral con una serie de propuestas que, después de resultar electos, no se sienten obligados a cumplir, práctica que se ha vuelto el común denominador, y que lleva al olvido de los compromisos adquiridos con los electores, quedando al arbitrio y voluntad del funcionario público electo, su eventual cumplimiento.

Es decir, el votante toma la decisión de ejercer el sufragio en la mayoría de las ocasiones en función de lo que el candidato promete sin que ningún instrumento jurídico le asegure al ciudadano que se llevará a cabo. Es decir, se deja a la buena voluntad del político que asuma su responsabilidad y cumpla con lo dicho.

La relevancia de las promesas de campaña reside en el hecho de que representan el primer contacto entre los candidatos y sus electores. Son el medio por el cual se empiezan a adquirir compromisos entre los futuros representantes populares y el soberano, es decir, el pueblo. En ese sentido, dado que nuestro sistema de gobierno es, por mandato Constitucional, una democracia representativa, resulta indispensable que los gobernantes obedezcan el mandato que los votantes expresan en las urnas. Una de las maneras de obedecer el mandato popular es, precisamente, cumpliendo con las promesas de campaña.

Lo anterior ha propiciado que, demagógicamente, algunos candidatos firmen sus promesas ante notario público bajo la supuesta intención de otorgar certeza a los posibles votantes. Sin embargo, la realidad no cambia, los candidatos y después gobernantes no cumplen con lo prometido, repercutiendo en la creciente distancia entre ciudadanos y autoridades y profundizándose aún más la desconfianza en nuestro sistema político.

Por ejemplo, el Presidente Enrique Peña Nieto, durante el proceso electoral federal de 2011-2012, en su carácter de entonces candidato de la coalición conformada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, firmó ante notario público 266 compromisos de los cuales, al 14 de noviembre de 2016 –y de acuerdo con la Unidad de Datos del medio digital Sin Embargo–, había cumplido sólo el 22.9 por ciento, es decir, 61 de los compromisos asumidos habían sido o. En ese o, el Presidente registró un promedio de cumplimiento de 15.25 compromisos por año. Si esa cifra se mantuviera, el Presidente requeriría de otros 13.44 años para terminar de dar cumplimiento a sus 266 compromisos.

Por su parte, el INAI –al discutir la solicitud de un particular en donde se pedía el informe detallado de cuántos compromisos son, cuáles se cumplieron y cuántos aún no– señaló que, de acuerdo con documentos de Presidencia, de 266 compromisos que el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, prometió durante su campaña en 2012, sólo ha cumplido 93, es decir, el 34.96%. De dichos compromisos, que se dividieron en ocho rubros, en el ramo de fortalecimiento de la democracia, la transparencia, acceso a la información y derechos humanos no se ha cumplido ninguno³.

De igual manera, y por citar algunos ejemplos, entre los compromisos que Enrique Peña Nieto contrajo durante su campaña, bajo el slogan *Te lo firmo, te lo cumplo*, se encontraban el proyecto de un tren rápido México-Querétaro, el tren transpeninsular Mérida-Puerto Venado y el Centro de Convenciones de Córdoba, Veracruz. Los tres proyectos fueron cancelados.

Asimismo, en materia educativa ha incumplido su promesa de dotar de luz, agua, baños, mobiliario, equipo e instalaciones en buen estado para las escuelas de todas las comunidades indígenas del país; y la de alcanzar la cobertura universal en educación media superior. De igual manera, el Presidente Enrique Peña Nieto se comprometió a que la Reforma Energética pondría fin a los "gasolinazos", con los resultados adversos que todos conocemos.

Otro ejemplo claro de un gobernante que realizó promesas sin el interés de llevarlas a cabo, es el caso del ex gobernador de Nuevo León, Rodrigo Medina de la Cruz, quien durante su campaña, el gobernador Rodrigo Medina realizó 195 promesas de campaña, pero tras seis años de administración, sólo cumplió el 46 por ciento de éstas.⁴

Es así que, podría realizarse una amplia lista de candidatos y representantes populares que no han cumplido con lo que han prometido. Lo más grave es que dicha traición a la confianza del elector no es castigada, pues la ciudadanía no cuenta con los mecanismos ni los medios institucionales para evaluar el cumplimiento de las promesas de campaña, ni su desempeño a lo largo de la duración de los cargos públicos.

En una democracia representativa, en vías de consolidación, como la mexicana, es necesario fortalecer la rendición de cuentas como un instrumento fundamental para que la ciudadanía ejerza el control sobre quienes detentan el poder, para evitar el abuso del mismo y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia.

De acuerdo con Guillermo O'Donnell, existen dos clases de rendición de cuentas: la horizontal; y, la vertical. La primera se refiere a los controles que ejercen mutuamente los entes estatales, por ejemplo, el control del ejercicio del gasto del Poder Ejecutivo, por parte del Congreso de la Unión. Por otra parte, la rendición de cuentas vertical es realizada por el gobierno hacia la ciudadanía: por medio de procesos electorales, incluidos los ejercicios de ratificación de mandato, los gobiernos se obligan a rendir cuentas y ser evaluados por los ciudadanos. El medio con que estos cuentan para aprobar o reprobar a los representantes, es el voto.⁵

Para Andreas Schedler, académico del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta.⁶

La definición es clara, no solo es necesario que los políticos informen y hagan de sus avances de gobierno un discurso, se requiere y urge fortalecer la capacidad institucional para sancionar a aquellos que no han cumplido. En suma, para que el gobierno pueda rendir cuentas a la ciudadanía, se necesita desarrollar un marco jurídico, político e institucional, que delimite los derechos de los ciudadanos y las correlativas obligaciones del gobierno. Se debe especificar quién será competente para vigilar y evaluar el ejercicio del poder, así como los medios con que se cuenta para, en su caso, sancionar a sus gobernantes. El objetivo final de la evaluación gubernamental es "avanzar hacia un gobierno por resultados;

a un gobierno efectivo, eficiente y eficaz en su actuar y que sea capaz de dialogar de forma constructiva con su principal evaluador: el ciudadano.⁷

En ese sentido, la presente iniciativa tiene por objeto impulsar la creación de una Ley de Resultados Garantizados, que desarrolle y regule un nuevo mecanismo de rendición de cuentas de los representantes populares hacia la ciudadanía, a fin de obligar a quienes han sido candidatos a cargos de elección popular a cumplir cabalmente sus promesas de campaña, de manera transparente y en un tiempo determinado. Asimismo, se plantea empoderar a la ciudadanía, dotándola de una herramienta de democracia participativa para sancionar a sus representantes, en el caso de que hayan incumplido con sus promesas: la ratificación de mandato.

El proceso planteado por la Ley de Resultados Garantizados para garantizar el efectivo cumplimiento de las promesas de campaña, es el siguiente:

1. Todo candidato a un cargo de elección popular tendrá la obligación de registrar un informe de promesas de campaña ante los organismos electorales federal o locales, a más tardar, veinte días antes de que se lleve a cabo la elección.
2. El informe de promesas de campaña del candidato electo será remitido a las autoridades correspondientes, a fin de que publiquen y publiciten en el Diario Oficial de la Federación o en las respectivas Gacetas Gubernamentales de las entidades federativas, dentro de los cinco días siguientes al del inicio del cargo.
3. Una vez electos, los servidores públicos estarán obligados a rendir anualmente un informe detallado acerca del estado de cumplimiento de sus promesas de campaña, mismo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación o en las respectivas Gacetas Gubernamentales de las entidades federativas.
4. A partir del día en que los informes sean publicados, los ciudadanos inconformes con el contenido de los mismos, tienen el derecho a solicitar a los organismos garantes del derecho de acceso a la información federal o locales una opinión técnica acerca de la veracidad del estado de cumplimiento en que se encuentren las promesas de campaña, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6o. Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Si de la opinión técnica de los organismos garantes del derecho de acceso a la información federal o locales se desprende que existe una desproporción grave, evidente e injustificada entre lo prometido por los candidatos durante las campañas y los avances logrados durante el periodo evaluado, los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar la celebración del ejercicio de ratificación de mandato de los representantes electos.

Cabe señalar que, respecto de la revocación o ratificación de mandato, la constitucionalidad de dicha figura ha sido defendida por el Ministro Arturo Zaldívar al emitir un voto particular en la acción de inconstitucionalidad 8/2010. En dicho voto, el Ministro sostuvo que la democracia se puede clasificar, en general, en tres tipos: “*directa*, por la cual, las decisiones colectivas se toman directamente por la ciudadanía; *representativa*, en la cual,

hay un nombramiento de un representante para que éste sea quién, en nombre de los electores, tome las decisiones; y, por último la *semidirecta o participativa* en la que se conjugan las características de los otros dos modelos de democracia.⁸

Consecuentemente, la ratificación de mandato, al igual que figuras como el referéndum y el plebiscito, son herramientas de la democracia participativa, las cuales constituyen formas de participación ciudadana que se instauran como correctivos a las deficiencias del funcionamiento de las instituciones democráticas de representación.⁹ De manera que, si bien el artículo 40 constitucional indica que nuestra democracia es representativa, el ministro Zaldívar estima que de ello no se desprende ningún impedimento a que las entidades recurran a instrumentos de la democracia participativa para mejorar el sistema representativo.

En ese tenor, el ministro Zaldívar concluye que “los procedimientos e instituciones de la democracia participativa no son excluyentes con el sistema de representación, sino que pueden ser elementos complementarios para construir y legitimar una democracia constitucional, siempre y cuando éstos no pretendan sustituir al sistema representativo, sino únicamente mejorar su funcionamiento a través de una mayor participación ciudadana que lo fortalezca”.¹⁰

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

DECRETO

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y, expide la Ley General de Resultados Garantizados.

PRIMERO. Se reforma la fracción IV del artículo 36, así como los artículos 39, 73, fracción XXIX-Q, 83, 84, 99, 115, fracción I, 116, fracción I, 122, fracción IV, y se añade un fracción IX al artículo 35, y una fracción X al artículo 99, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. a VII. ...;

VIII. ...

1o. ...

a) ...;

b) ...;

c) ...

...,

2o. ...;

3o. ...;

4o. ...;

5o. ...;

6o. ...; y

7o. ...

IX. Votar en la ratificación de mandato del Presidente de la República, Gobernadores, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Presidentes Municipales y Alcaldes, que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Será convocada por el Instituto Nacional Electoral, después de transcurrida la mitad del mandato para el que fueron elegidos o derivado del incumplimiento, sin justificación, de compromisos y promesas adquiridos y registrados ante el Instituto Nacional Electoral, durante la campaña de la cual fueron electos;

2o. La ratificación de mandato de Presidente de la República y Gobernadores, se realizará en la fecha en que convoque el Instituto Nacional Electoral; la ratificación de mandato de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Presidentes Municipales y Alcaldes se realizará en términos de lo dispuesto en las Leyes correspondientes;

3o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

4o. Los resultados podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como del artículo 99 de esta Constitución; y

5o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. a III. ...

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos, **cumpliendo con las promesas y los compromisos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, adquiridos con el elector durante la campaña política, en términos de la Ley; y**

V.

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, **así como de revocar o ratificar el mandato del Presidente de la República, Gobernadores, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Presidentes Municipales y Alcaldes, en términos de lo dispuesto por esta Constitución y por la Ley reglamentaria.**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. ...

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

XXIX-R. a XXX. ...

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años, **salvo que se revocase su mandato en términos de lo dispuesto en esta Constitución.** El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

El Presidente será sujeto al procedimiento de ratificación de mandato de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta Constitución y en las Leyes reglamentarias correspondientes.

Artículo 84. ...

....

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, **o si se revocase su mandato en términos de lo dispuesto en esta Constitución,** si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho

nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

....

....

....

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

....

....

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. a IX. ...;

X. Las impugnaciones que se presenten sobre la ratificación o revocación de mandato de Presidente de la República, Gobernadores, Presidente Municipales y Alcaldes, y

XI. Las demás que señale la ley.

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....

Artículo 115. ...:

I.

....

Los Presidentes Municipales serán sujetos al procedimiento de ratificación de mandato de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta Constitución y en las Leyes reglamentarias correspondientes.

Si se revocase el mandato a alguno de los Presidentes Municipales, se procederá según lo disponga la Ley.

....

....

...;

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...:

I.

....

....

...

a) ...;

b) ...

...

Los gobernadores de los Estados serán sujetos al procedimiento de ratificación de mandato de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta Constitución y en las Leyes reglamentarias correspondientes.

II. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ...

II. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

III. a 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 serán sujetos al procedimiento de ratificación de mandato**

de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta Constitución y en las Leyes reglamentarias correspondientes.

b) a f) ...

VII. a XI. V

SEGUNDO. Se adiciona un inciso r), recorriendo los subsecuentes, al artículo 44, un inciso f) al artículo 394, recorriendo los subsecuentes, un inciso f) al artículo 445, recorriendo el subsecuente, y un inciso ñ), al artículo 446, recorriendo el subsecuente, todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) a q) ...

r) Registrar el informe de promesas y compromisos de campaña que para cada proceso electoral deben presentar los candidatos y solicitar su Publicación en el Diario Oficial de la Federación. El informe de promesas y compromisos de campaña, deberá contener, cuando menos, lo siguiente:

i) Apellido paterno, apellido materno, nombre completo y firma o, en su caso, huella dactilar del solicitante;

ii) Cargo para el que se pretenda postular el solicitante;

iii) Lista de promesas y compromisos de campaña, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, señalando de manera detallada el plazo, así como de las medidas jurídicas, materiales y/o económicas mediante las cuales se pretende darles cumplimiento cabal;

s) a jj) ...

Artículo 394.

1. Son obligaciones de los Candidatos Independientes registrados:

a) a e) ...

f) Enviar el informe de promesas y compromisos de campaña al Instituto;

g) a p) ...

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) a d) ...

e) ...;

f) No presentar el informe de promesas y compromisos de campaña, establecido en esta Ley, y

g)

Artículo 446.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) a m) ...

n) ...;

ñ) No presentar el informe de promesas y compromisos de campaña, establecido en esta Ley, y

o) ...

TERCERO. Se adiciona un artículo 25 Bis, y una fracción XI al artículo 41, recorriendo la subsecuente, ambos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para quedar como sigue:

Artículo 25 Bis. Además de lo señalado en el artículo 24 de esta Ley, los sujetos obligados, cuyo nombramiento derive de un cargo de elección popular, deberán rendir un informe anual respecto del cumplimiento de promesas y compromisos adquiridos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, durante la campaña electoral, de la que derive su mandato.

Para el caso de los Diputados federales y locales, deberá incluirse un apartado sobre la aprobación de la Ley de Ingresos y en el Presupuesto que corresponda a cada año, en el que funde y motive el sentido de su voto.

Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal, en la Ley de Resultados Garantizados y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

I. X. ...

XI. Emitir la opinión que soliciten los particulares, respecto del cumplimiento de promesas y compromisos adquiridos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, durante la campaña electoral por parte de sujetos obligados de esta Ley, cuyo mandato derive de elección popular, y

XII. Las demás que le confieran esta Ley y otras disposiciones en la materia.

CUARTO. Se adiciona un artículo 12 Bis, y una fracción XXV al artículo 21, ambos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para quedar como sigue:

Artículo 12 Bis. Además de las obligaciones señaladas en el artículo 11 de esta Ley, los sujetos obligados, cuyo nombramiento derive de un cargo de elección popular, deberán rendir un informe anual respecto del cumplimiento de promesas y compromisos adquiridos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, de la que derive su mandato.

Para el caso de los Diputados federales y locales, deberá incluirse un apartado sobre la aprobación de la Ley de Ingresos y en el Presupuesto que corresponda a cada año, en el que funde y motive el sentido de su voto.

Artículo 21. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XXIII. ...

XXIV. Emitir la opinión que soliciten los particulares, respecto del cumplimiento de promesas y compromisos adquiridos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, durante la campaña electoral por parte de sujetos obligados de esta Ley, cuyo mandato derive de elección popular, y

XXV. Las demás que le confiera esta Ley, la Ley General y otras disposiciones aplicables.

QUINTO. Se expide la Ley General de Resultados Garantizados, para quedar como sigue:

Ley General de Resultados Garantizados

Artículo 1o. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional. Tiene por objeto regular la realización, publicidad y cumplimiento de las promesas de campaña por parte de los candidatos a cargos de elección popular, así como sancionar su incumplimiento, a fin de garantizar la rendición de cuentas del Estado Mexicano, prevista en los artículos 6o., 26, 73, 79, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2o. Para efectos de esta ley, se entenderá por promesas de campaña aquellas acciones de gobierno, propuestas o proyectos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, cuya futura e imprescindible realización haya sido

prometida por los candidatos a los votantes y, a través de las cuales, los candidatos adquieren la obligación de cumplimiento.

Artículo 3o. Los candidatos a todo cargo de elección popular tienen la obligación de realizar el registro de su informe de promesas de campaña, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral o de los organismos públicos electorales de las entidades federativas. Dicho registro deberá llevarse a cabo, a más tardar, quince días antes a aquel en que se lleve a cabo la elección.

Artículo 4o. El informe de promesas de campaña a que se refiere el artículo anterior, deberá contener, cuando menos, lo siguiente:

- I. Apellido paterno, apellido materno, nombre completo y firma o, en su caso, huella dactilar del solicitante;
- II. Cargo para el que se pretenda postular el solicitante;
- III. Lista de promesas de campaña, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular.

En la lista a que se refiere la fracción III del presente artículo, el candidato o candidata deberá señalar, al menos, diez promesas de campaña, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, señalando de manera detallada el plazo, así como de las medidas jurídicas, materiales y/o económicas mediante las cuales se compromete a darles cumplimiento cabal.

Artículo 5o. El informe de promesas de campaña del candidato que resulte electo será publicado, por orden del Consejo General del Instituto Nacional Electoral o de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas, en el Diario Oficial de la Federación o en las respectivas Gacetas Gubernamentales de las entidades federativas, dentro de los cinco días siguientes al del inicio de su periodo en el cargo.

Artículo 6o. Una vez electos, los servidores públicos estarán obligados a rendir, anualmente, un informe de cumplimiento de promesas de campaña, que constará de un estudio detallado acerca del estado de cumplimiento que se encuentran las promesas. Dichos informes deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación o en las respectivas Gacetas Gubernamentales de las entidades federativas, según corresponda.

Lo anterior, sin perjuicio de que los ciudadanos puedan solicitar información por medio del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o de los organismos garantes de las entidades federativas, para conocer el estado de cumplimiento de las promesas de campaña en cualquier momento del periodo para el que fue elegido el servidor público.

Artículo 7o. A partir del día en que los informes sean publicados, los ciudadanos inconformes con el contenido de los mismos, tienen el derecho a solicitar al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o a los organismos garantes de los Estados y de la Ciudad de México una opinión técnica acerca de la veracidad sobre el estado de cumplimiento en que se encuentren las promesas de campaña.

Si de la opinión técnica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o de los organismos garantes de los Estados y de la Ciudad de México se desprende que existe una desproporción grave, evidente e injustificada entre lo prometido por los candidatos durante las campañas y los avances logrados durante el periodo evaluado, de tal manera que se estime que el cumplimiento cabal de las promesas de campaña resultará imposible durante la duración del cargo para el que fueron elegidos, los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar la ratificación o revocación del mandato de los funcionarios electos mediante voto popular, en los términos de la Constitución y las leyes secundarias en la materia.

La opinión técnica que emita el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o los organismos garantes de los Estados y de la Ciudad de México deberá circunscribirse únicamente al cumplimiento de aquellos compromisos y promesas adquiridas durante la respectiva campaña, que se encuentren dentro del marco de facultades y obligaciones Constitucionales y legales propias del cargo de elección popular.

Artículo 8o. La solicitud de revocación de mandato a que se refiere el artículo anterior, deberá realizarse en los siguientes términos:

- I. Será convocada, después de transcurrida la mitad del mandato para el que fueron elegidos, por el Instituto Nacional Electoral, o derivado de la opinión técnica que emita el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o de los organismos garantes de los Estados y de la Ciudad de México respecto del incumplimiento, sin justificación, de compromisos y promesas adquiridos y registrados ante el Instituto Nacional Electoral, durante la campaña de la cual fueron electos, que se encuentren dentro del marco de facultades y obligaciones Constitucionales y legales propias del cargo de elección popular;
- II. El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas tendrán a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;
- III. Los resultados podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como del artículo 99 de esta Constitución; y Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Artículo 9o. En caso de que el mandato sea revocado, se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta del representante conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal, así como en las respectivas Constituciones locales, leyes secundarias.

Artículo 10. Constituyen infracciones de los candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley, no presentar el informe de promesas de campaña establecido en esta Ley, que será sancionado con la pérdida de la candidatura.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente 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, una vez publicado el Decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberá emitir en un plazo de 120 días la legislación secundaria que regule la figura de ratificación de mandato.

CUARTO. Los Congresos de las entidades federativas deberán adecuar sus respectivas Constituciones y Leyes en la materia, de acuerdo con lo establecido en el presente Decreto.

QUINTO. Los Congresos locales de las entidades federativas, una vez publicado el Decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberán emitir en un plazo de 120 días la legislación local que regule la figura de ratificación de mandato.

Notas:

1 Latinobarómetro, Informe 2016. Disponible en www.latinobarometro.org.

2 INE reporta 47.72% de participación ciudadana en elección, Milenio, disponible en: http://www.milenio.com/politica/ine_y_elecciones_2015-ine_computo_elecciones-ine_y_resultados_0_535146698.html

3 EPN ha cumplido solo 34.9% de los 266 compromisos de campaña: INAI, MVS Noticias, disponible en:

<http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/epn-ha-cumplido-solo-349-de-los-266-compromisos-de-campa-na-inai-74>

4 Chio, Yolanda, Medina sólo cumple 46% de promesas, El Norte, disponible en:

<http://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspxid=649233&md5=dd759e4146105eda6f5736f87cd3d901&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

5 O'DONELL, Guillermo, Illusions about consolidation, Journal of Democracy Volume 7 , 1996.

6 Ugalde, Luis Carlos, Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México, p 44, disponible en

<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/21.pdf>

7 MORALES GONZÁLEZ, Gisela, Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones, INAP, disponible en: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap121.pdf

8 Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de Inconstitucionalidad 98/2010, promovida por el Procurador General de la República.

9 Íbid.

10 Íbid.

Diputado Jorge Alvarez Máñez (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE LÓPEZ MARTÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Jorge López Martín, integrante del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados de 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 de los artículos 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Políticos.

Planteamiento del problema

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 establecida dentro del orden jurídico nacional.

Es necesario hacer mención que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados en favor del individuo.

Sabemos que los derechos humanos se rigen por diversos principios como el de universalidad, indivisibilidad, progresividad e interdependencia. Actualmente se protege el derecho humano a la vida, a la salud, a la igualdad, a la educación a un medio ambiente sano, entre otros. Sin embargo, toda persona también debe tener derecho a la recreación de forma equitativa.

La juventud del país, así como diversos particulares dedicados al negocio del espectáculo y esparcimiento para los mexicanos, han manifestado su preocupación, ante la falta de una protección efectiva al derecho humano de recreación y libre esparcimiento, toda la población y en particular los jóvenes del país puedan acceder libremente y en igualdad de condiciones a todos los espectáculos sociales, musicales deportivos o de cualquier índole que les permita el libre ejercicio del derecho humano a la recreación y libre esparcimiento.

Por otro lado, como lo señala Mora Cecilia, el derecho al libre esparcimiento es referido marginalmente como si se tratara de un derecho que todos entendemos, y en consecuencia ejercemos. Es por ello que es importante hacer hincapié en el ejercicio de este derecho y que se encuentre explícito en nuestra carta Magna.

Exposición de motivos

Antes de comenzar a realizar esa exposición de motivos es necesario hacer referencia algunos conceptos que nos ayudarán a expresar de una forma más precisa. El término recreación empieza a generalizarse en los años cincuenta del siglo XX; una vez incorporado socialmente el derecho al tiempo libre, comienza a hablarse de recreación y se reconoce que las actividades recreativas posibilitan la expresión de nuevas necesidades y capacidades. La recreación entendida como la diversión para alivio del trabajo¹ y el conjunto de actividades que se realizan en el tiempo libre, así como el libre esparcimiento que se trata de ocupar el tiempo libre en actividades de recreación que ayudan a las personas a olvidarse en ocasiones del estrés en sus trabajos, además que se debe emplear de la forma que se desee.

En un Estado democrático como es el nuestro, toda persona debe tener derecho a dedicarse de manera voluntaria (después de haberse liberado de sus obligaciones) a descansar, divertirse, desarrollar su formación o a participar en la en la vida social de su comunidad. “En el concepto de esparcimiento se desarrollan tres funciones de la vida de un individuo, como son:

1. El descanso físico y psicológico regenerando para la persona, necesario para recuperarse de la fatiga provocada por el tiempo de trabajo o por sus obligaciones.
2. La diversión compensatoria de las rutinas, la monotonía de lo diario, una actitud liberadora y lúdica
3. Desarrollo-creación de ideas, ejercicio de la creatividad, de la capacidad de innovación.”²

Es por ello que se hace necesario que en nuestra Constitución se contemple este derecho expresamente como un derecho fundamental, los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas que tienen su base en la dignidad humana, (como se ha advertido en párrafos anteriores) atendiendo a su clasificación se conciben derechos como: los económicos, sociales, civiles, culturales y ambientales. Por lo que el derecho humano al que hacemos referencia debe ser clasificado dentro de uno estos.

Además es necesario hacer mención que la declaración Universal de los derechos humanos de 1984 establece en su artículo 24 “Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.”

También podemos citar la Convención sobre los Derechos del niño, de 1989, ratificada en 1990, los Estados parte reconocieron el derecho de éstos al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

Por otro lado,³ la convención de los derechos de los jóvenes, signada el 11 de octubre del 2005 en Badajoz, aplicada en 22 países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones, establece muy claramente el compromiso de los Naciones para garantizar a los

jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, el cumplimiento de los derechos humanos que contempla dicha convención, en su artículo 32 refiere lo siguiente:

1. Los jóvenes tienen derecho a la recreación y al tiempo libre, a viajar y a conocer otras comunidades en los ámbitos nacional, regional e internacional, como mecanismo para promover el intercambio cultural, educativo, vivencial y lúdico, a fin de alcanzar el conocimiento mutuo y el respeto a la diversidad cultural y a la solidaridad.
2. Los Estados parte se comprometen a implementar políticas y programas que promuevan el ejercicio de estos derechos y a adoptar medidas que faciliten el libre tránsito de los jóvenes entre sus países.

Respecto a esta convención cabe hacer una importante presión nuestro país no ha ratificado esta convención que viendo las distintas necesidades que tiene nuestra juventud actual, salvaguarda la vulnerabilidad de los derechos de las personas de entre 15 y 24 años, teniendo como objetivo que esta parte importante de la población pueda desarrollarse a plenitud, en octubre de 2005 México fue Promotor y firmante de esta Instrumento. Sin embargo, para México han pasado ya 11 años de que el Senado de la República se encuentra en espera de que la Secretaría de Relaciones Exteriores turne el expediente de la CIDJ para su análisis y posible ratificación. Desde entonces, el Congreso y diferentes organizaciones juveniles han realizado una serie de paulatinos llamamientos al Gobierno Federal para que inicie el trámite legal que abra el debate de la CIDJ.⁴

Otros países de América Latina dentro de sus respectivas Constituciones como Brasil, Nicaragua, Venezuela lo contemplan. Si bien es cierto nuestra legislación fue una de las primeras en incorporar los derechos sociales, ya que en su artículo 123 contemplaba ya el derecho al descanso. Posteriormente se fueron haciendo más reformas a la Constitución sin embargo estas no son suficientes y se vuelve necesario realizar esta reforma.

La Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal establece como parte del sistema encaminado a la readaptación social de los adolescentes en conflicto con la ley, el otorgamiento de tiempo suficiente para practicar ejercicios físicos y actividades recreativas o de esparcimiento. Es menester precisar que se exige la creación de normas incluyentes, así como políticas públicas relacionadas con el ejercicio del derecho a la recreación y/o el esparcimiento deben estar fuertemente vinculadas a los sectores vulnerables como son los adolescentes y jóvenes

Hoy en día nuestro país presenta una grave crisis respecto a los derechos humanos, estamos pasando una etapa de seguridad pública, nuestros jóvenes temen por su seguridad y eso limita su derecho de recreación y libre esparcimiento, como ya se ha señalado en párrafos anteriores, es responsabilidad del Estado salvaguardar su integridad, siempre trabajando en conjunto los tres órganos de gobierno.

Por otro lado, México tiene un serio problema de trabajo en exceso, los trabajadores llegan a pasar más de doce horas en sus oficinas, en 2016 nuestro país encabezaba la lista de exceso de trabajo, esto a lo largo puede generar graves enfermedades entre las personas, e incluso la muerte por el estrés que se llega a acumular

De acuerdo con los datos de la OCDE, los mexicanos son los que más trabajan en el mundo, con 2,237 horas al año, mientras que Japón se coloca en el lugar 17 de la lista con 1,735 horas trabajadas al año.

En una nota publicada por el financiero se hace referencia a que en México; “...75 por ciento de la fuerza laboral en está sometida a algún grado de estrés laboral, lo que ha reducido la productividad de las empresas, y esto se debe a que, según estudios realizados, un trabajador puede llegar a permanecer poco más de dos mil 400 horas al año en una oficina poco acondicionada.”

“Thelsa Mobility Solutions sostiene que está comprobado que de 75 por ciento de los trabajadores que sufren estrés laboral, un 25 por ciento de ellos ya ha padecido un infarto, y para evitarlo, es importante que el espacio laboral se convierta en su segundo hogar; por ello se debe contar con muebles cómodos; cuidar la iluminación y el clima; evitar el ruido y la acústica, y acondicionar la oficina con espacios para actividades de ocio.”⁵ Debido a todos estos factores es necesario que se consagre en la Constitución este derecho humano de gran trascendencia para nuestro país, que el Estado de verdad salvaguarde y garantice su cumplimiento. Es tiempo de empezar a ver por nuestra gente joven que tengan un futuro próspero y digno.

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

Único. Se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

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

...

Toda persona tiene derecho a la recreación y al libre esparcimiento. El Estado garantizará el respeto a estos derechos.

...

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 Diccionario de la Real Academia Española.

2 Mora Donatto Cecilia, Derecho al esparcimiento, página 285.

3 Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes de 2005.

4 González Espinoza, V. (2017). La necesidad de ratificar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. *Hechos y Derechos*, 1 (37).

5 <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10956/13000>

Rivera Édgar, (2017), <http://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/productividad-cae-en-mexico-por-el-estres-laboral-thelsa.html>.

Dado en el Palacio legislativo de San Lázaro, a 24 de octubre de 2017.

Diputado Jorge López Martín (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REVOCACIÓN DE MANDATO, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la figura de revocación de mandato, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Nuestro actual sistema político emergió de la Revolución Mexicana, suscitada en gran medida por un régimen de privilegios y opresión ejercido por Porfirio Díaz, quien se mantuvo en la máxima magistratura del país durante 38 años. Este ejercicio monopólico del poder llevó a que Francisco I. Madero, entonces candidato presidencial por el Partido Nacional Antirreeleccionista, convocara mediante el Plan de San Luis a un levantamiento armado nacional el 20 de noviembre de 1910, dando así inicio la Revolución Mexicana, que tuvo como bandera inicial la eliminación de la reelección y el consecuente sufragio efectivo, sintetizada en su principal lema: Sufragio efectivo, no reelección.

A pesar de lo anterior, nuestra actual Carta Magna, elaborada por el Constituyente de Querétaro en 1917, y que pretendía cristalizar el conjunto de los ideales revolucionarios, no consignó en su articulado la revocación de mandato como uno de los instrumentos ideales para acotar el ejercicio monopólico del poder por parte de los gobernantes de elección popular.

Ante un escenario de incapacidad y desconfianza por el aumento generalizado de la inseguridad, el incremento de la pobreza, el crimen organizado y el descubrimiento de actos de corrupción e impunidad por parte de autoridades de los tres niveles de gobierno, así como las constantes violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos que padecen diariamente miles de mexicanos, se ha convertido en un auténtico clamor popular la instrumentación de herramientas de participación ciudadana y rendición de cuentas que permitan el reencauzamiento del estado de derecho, a través por ejemplo de la revocación de mandato, que establece la posibilidad de que la ciudadanía ejerza su juicio sobre el desempeño de los titulares de los poderes.

II. El filósofo griego Aristóteles señaló en la *Política* que el Estado, como una gran casa común, tiene como finalidad el “buen vivir” de la comunidad, y añade que el espíritu de ese Estado es su constitución política, que debe ser fundada en la justicia, y por eso escribe: “todas las constituciones son una especie de justicia, pues son comunidades, y todo lo común se funda en la justicia¹”. Es decir que sólo la justicia conduce el buen vivir, y de

ello podemos deducir que un Estado que no es justo y que por lo tanto no conduce al buen vivir, no puede ser considerado un buen Estado, sino una especie de corrupción de la idea de Estado y de su primera finalidad.

Sin embargo, hace ya demasiado que México dejó de ser una comunidad del “buen vivir”, y hoy nos debatimos en un continuo baño de sangre y en un océano de sistémica corrupción. Y es por eso que resulta urgente preguntarnos si acaso es nuestra Constitución la que debe ser cambiada o si son en cambio las personas que han detentado el poder quienes nos han escamoteado ese “buen vivir” para el que todo Estado existe, quienes han corrompido la finalidad de nuestro Estado y traicionado el espíritu de nuestra Constitución: la justicia. Y resulta urgente porque debemos tomar nota de lo que señaló poco después Teofrasto, el más insigne de los discípulos de Aristóteles: “si los hombres no pueden alcanzar este fin (del buen vivir), la comunidad se disuelve² .

En todo caso, resulta evidente que los ciudadanos precisan de mayores garantías constitucionales para cambiar, para remover a aquellos políticos que hubieren traicionado el sentido del servicio público y considerado a las instituciones nacionales como un mero patrimonio personal. Pues debemos preguntarnos cómo eliminar de la vida pública de México, la idea de que la clase política tiene por patrimonio personal a las instituciones nacionales, esa idea que Octavio Paz tan brillantemente señaló en *El ogro filantrópico* como uno de los grandes males nacionales. En pocas palabras, México no puede tener una de las constituciones más reformadas del mundo, sin que al mismo tiempo no estemos procurando darle un sentido de comunidad, y por lo tanto de justicia, a la norma fundamental de los mexicanos.

En ese sentido, resulta primordial fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas para atajar de una vez por todas ese patrimonialismo político que es el cáncer fundamental de la nación, y es por ello que antes que permitir que nuestra Carta Magna considerase tan prolijamente los criterios en materia de alcantarillado o de telecomunicaciones, debería contener el fortalecimiento de la idea de comunicar, que es la esencia de una constitución, como señaló Aristóteles. ¿Y qué herramientas conducen a fortalecer la idea de comunidad sino aquellas que llevan a la ciudadanía en general a tomar parte activa en la vida pública? por lo anterior, es necesario que el sistema político debe elevar la revocación de mandato a rango constitucional y hacer verdaderamente viable la consulta popular, entre otros instrumentos de participación ciudadana.

El mismo Aristóteles señala en la *Política* que “el fundamento básico del sistema democrático es la libertad³ , y es evidente que no hay libertad sin justicia, pues nadie que viva mal puede ser libre de elegir su buen vivir. De forma que la corrupción del estado es también la corrupción de la democracia y un atentado a la libertad fundamental de los individuos.

Sólo la participación ciudadana en la toma de las decisiones fundamentales pueden contribuir a crear ese necesario sentimiento de comunidad, y por lo tanto a restaurar la justicia y la libertad. En el actual horizonte de corrupción, la revocación de mandato puede convertirse en uno de los instrumentos ideales de participación ciudadana que restaure el sentido de comunidad y destierre de la vida política la asunción patrimonialista de las

instituciones y de los órganos de poder republicanos, al colocar al profesional de la política institucional en la continua observancia ciudadana, que ante cualquier violación al espíritu de su mandato, podrá revocárselo.

En este sentido, vale la pena recordar que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como principio democrático fundamental de nuestro orden político el de otorgarle a los ciudadanos el derecho de alterar su forma de gobierno:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es por eso que en el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, siempre hemos considerado que el espíritu fundamental para renovar la vida pública de México y para conducir por lo tanto a nuestra comunidad hacia la justicia, la libertad y el digno buen vivir, tiene que consistir en darle a los ciudadanos un poder de decisión cada vez mayor, y en quitar por lo tanto a la clase política la idea de que el poder es algo que exclusivamente detentan los políticos profesionales. La revocación de mandato constituye la espina dorsal del andamiaje institucional que debemos construir para erradicar la corrupción de nuestro país.

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

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la figura de revocación de mandato

Artículo Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 35, un inciso q) a la fracción IV del artículo 116, un sexto párrafo al artículo 108, y se reforman la fracción III del artículo 36, la fracción XXIX-Q del artículo 73, el artículo 83, la fracción I del artículo 115, la fracción I del artículo 116, las fracciones II, III y VI del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a VIII. ...

IX. Votar en las consultas sobre revocación de mandato.

La revocación de mandato se entenderá como un medio de control constitucional de participación ciudadana, para destituir a los representantes de elección popular cuando lo soliciten los ciudadanos y haya transcurrido la mitad de su gestión, y se sujetará a lo siguiente:

1o. Podrán ser sujetos de revocación de mandato mediante consulta ciudadana el presidente de la República, los diputados federales, senadores, gobernadores de las entidades federativas, diputados locales, los integrantes de los ayuntamientos,

el jefe de gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de la Ciudad de México.

2o. Podrán solicitar la aplicación de una consulta de revocación de mandato el equivalente al 2 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electorales en la demarcación territorial correspondiente, conforme a lo establecido en el párrafo anterior.

3o. El Instituto Nacional Electoral recibirá las solicitudes de revocación de mandato para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Constitución y en las leyes en la materia. Adicionalmente, tendrá a su cargo la organización y desarrollo de las consultas ciudadanas de revocación de mandato, así como del cómputo y declaración de los resultados.

4o. El resultado de la consulta de revocación de mandato será vinculatorio cuando participen al menos un tercio de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II. ...

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

IV. a V. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. ...

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

XXIX-R. a XXX. ...

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

Artículo 108. ...

...

...

...

...

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

Artículo 115. ...

I. ...

...

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. **Los ciudadanos podrán solicitar una consulta para la revocación del mandato de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros, en los términos de esta Constitución y la legislación aplicable.**

...

...

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

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

despacho. **Podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato, en términos de la presente Constitución.**

...

a) y b)...

...

II. y III. ...

IV. ...

a) a p) ...

q) Se regulen los procesos de revocación de mandato en los términos de esta Constitución y la legislación general aplicable.

V. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ...

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años. **Podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato, en términos de la presente Constitución.**

...

...

...

...

...

...

...

...

III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. **Podrá ser sujeto de revocación de mandato mediante consulta ciudadana en los términos de la presente Constitución.**

IV. a V. ...

VI. ...

...

a) Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales. **Los alcaldes y concejales podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato en los términos de la presente Constitución.**

b) a f) ...

VII. a XI. ...

Transitorios

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

Segundo. Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión tendrá un plazo de 90 días para emitir la legislación general que regule la figura de revocación de mandato.

Tercero. En la legislación general que emita el Congreso de la Unión se deberán contemplar los procedimientos y requisitos para solicitar las consultas de revocación de mandato, así como los medios de impugnación y la resolución de controversias. Adicionalmente, con respecto al numeral 2o. de la fracción IX del artículo 35 del presente decreto, se deberán diseñar las fórmulas correspondientes para solicitar la revocación de mandato de los representantes electos mediante el principio de representación proporcional, mismos que deberán equitativos y accesibles.

Notas:

1 Aristóteles, *Ética Eudemia* , traducción de Julio Pallí Bonet, editorial Gredos, Madrid, 1985, página 516.

2 Aristóteles, *La Constitución de los atenienses* , traducción de Manuela García Valdés, Editorial Gredos, Madrid, 1984, página 250.

3 Aristóteles, *Política* , traducción de Manuela García Valdés, Editorial Gredos, Madrid, 1988, página 370.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de octubre de 2017.

Diputada Verónica Delgadillo García (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 19 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO VIRGILIO MENDOZA AMEZCUA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, diputado Virgilio Mendoza Amezcua y diputados federales integrantes del Partido Verde Ecologista de México de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el segundo párrafo del artículo 19 y se reforma el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

Consideraciones

Como representante popular federal y en cumplimiento de mi compromiso con la población que represento, considero que en este momento es necesario hacer algunas modificaciones al documento rector de la República, ya que en el año 2008 el Poder Constituyente Permanente realizó algunas adecuaciones al mismo para implementar el nuevo sistema de justicia penal, a través de los juicios orales, teniendo como objetivo fundamental el esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente, que el culpable no quedara impune y que se reparara el daño a la víctima. El citado instrumento apuesta a generar una lectura del proceso punitivo para asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de los que México es parte. En tal virtud el sistema de justicia penal entiende que la actividad de las partes no se reduce a la búsqueda de un concepto de verdad, sino a la canalización de las pretensiones conflictivas; ante este novedoso sistema se enfocó la atención a la teoría de los hechos tan opacada o disminuida por la monumental teoría del delito y teoría de la prueba, así como por la moderna teoría de la argumentación jurídica y actualmente teoría de los derechos humanos.

Si bien es cierto que estas expresiones son de naturaleza procesal y con sustento constitucional, son necesarias para analizar la propuesta que presento en este documento y además porque a través de esta iniciativa se pretende adicionar el artículo 19 segundo párrafo de la Constitución Política para que en forma clara, precisa e inequívoca, sin lugar a dudas, el Juez de Control determine la prisión preventiva oficiosa en los delitos de portación de arma de fuego reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana, sin el permiso o licencia correspondiente otorgada por la autoridad competente y a quien haga acopio de armas de fuego reservadas para las instituciones castrenses, el robo, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos. El primero de estos ilícitos pone en riesgo la seguridad pública, el segundo, que es el acopio de armas, vulnera la seguridad de la nación, y el tercero, que es el robo de hidrocarburos afecta al patrimonio nacional y al medio ambiente por las fugas y derrames de combustible causadas

al perforar los oleoductos, por parte de quienes cometen el ilícito ya que el combustible derramado se va a los cauces de ríos, arroyos y riveras de lagos y lagunas, así como a los campos agrícolas, selvas y bosques, además cabe mencionar que los grupos delictivos dedicados al robo de los hidrocarburos utilizan para su protección como escudos a la base social y especialmente mujeres y niños para protegerse de las autoridades, con el consiguiente riesgo de una catástrofe si llegara a ocurrir alguna explosión como ha sucedido en algunas ocasiones; de ahí la importancia de esta reforma constitucional.

Siguiendo este orden de ideas, señalo que el robo de los hidrocarburos que se propone como delito que amerite prisión preventiva oficiosa en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional es con el fin de proporcionarle instrumentos legales y constitucionales a la autoridad jurisdiccional para que no quede impune este ilícito desde el momento de la detención de alguna persona que participe en estos hechos.

Petróleos Mexicanos (Pemex), en una estadística plasmada en medios de comunicación, señaló que en el primer semestre del año 2017 el número de tomas clandestinas halladas en ductos de la petrolera ubicada en el estado de Puebla; disminuyó en un 8 por ciento al pasar de 732 a 667 tomas ilegales. Sin embargo, en los estados de Veracruz, Hidalgo, Morelos y el Estado de México se reporta una cifra récord de tomas clandestinas en las que se materializa el robo de hidrocarburos. En Hidalgo se registró un aumento de 198 por ciento, al pasar de 152 puntos de ordeña clandestina en el primer semestre del 2016 a 453 al mismo periodo del año del 2017. Veracruz escaló en un 75 por ciento al pasar de 308 a 542 y el Estado de México reporta un incremento del 108 por ciento con 459 tomas clandestinas. El caso más grave en la ordeña de combustible este año lo tiene Morelos, pues los llamados huachicoleros, como se nombra comúnmente a quienes se dedican a robar hidrocarburos, instalaron en seis meses 159 tomas clandestinas contra las 22 del 2016, lo que representa un aumento del 622 por ciento. Con ello, fuentes del Ejército Mexicano han reconocido que las operaciones para frenar el robo de hidrocarburos detonaron un efecto cucaracha entre los grupos delictivos denominados chupaductos. Por ello, en el presente año, el gobierno federal ha centrado sus tareas contra el robo de hidrocarburos en el estado de Puebla, a través de distintos operativos que tenían como foco la captura de cabecillas huachicoleros. El 05 de julio del presente fue detenido Pablo Morales Ugalde, edil de Palmar de Bravo, por su probable responsabilidad en la comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y de vínculos con el robo de combustible. El 03 de mayo de 2017 un grupo de soldados se enfrentaron contra huachicoleros en Palmarita dándose un saldo de 4 soldados fallecidos y 7 civiles muertos que se dedicaban al robo u ordeña de hidrocarburos.

Consciente estoy que cuando se dio la reforma en el año 2008, hubo **imprevisiones constitucionales** como en el presente caso, que al estar funcionando en toda la República el nuevo sistema penal acusatorio ha generado molestia en la sociedad mexicana, razón por la que propongo adecuaciones a la Constitución General de la República porque esta es **el querer ser y deber ser del pueblo de México!, plasmado en normas, y la norma se crea, se reforma, se adiciona, se deroga o se abroga por exigencia ciudadana y por necesidad histórica** y en este momento la ciudadanía exige modificar nuestro texto constitucional para adaptarlo a la realidad social, porque no es posible que quienes porten armas de fuego de las reservadas para las fuerzas armadas hagan acopio de ellas y roben hidrocarburos siendo detenidos después de tanto esfuerzo y trabajo con pérdidas de vidas

de quienes integran nuestro Ejército, nuestra Armada y nuestras policías Federal, estatales y municipales, y en forma cínica quienes cometen estos ilícitos inmediatamente obtienen su libertad y consecuentemente viene la molestia de la sociedad. Por eso, **como representante popular, tengo la obligación moral, ética, legal y política de proponer esta adición a la Constitución General de la República, para que no exista impunidad porque esto es complicidad y además; esta misma impunidad es el combustible o gasolina de la criminalidad a la que el Estado mexicano tiene que frenar para que exista orden, tranquilidad, paz pública y crecimiento económico, ya que si no hay estado de derecho la economía no funciona y si la economía no funciona el país no avanza y queremos que México crezca porque el proyecto de país y modelo de nación que queremos los mexicanos está en la Constitución Política, que es el sustento social y jurídico que lo soporta.**

Actualmente, México es un país más libre y más competitivo que hace 20, 30 o 40 años y no es el México del año 1917, ya que en este momento hay demasiada inseguridad, violencia criminal y delincuencia organizada que pretende arrodillar al Estado mexicano, a los gobiernos federal, estatales y municipales y a la población; y como mexicano que soy, Diputado Federal y comprometido con el pueblo de México, presento esta iniciativa para que se tengan los instrumentos constitucionales y legales dentro del marco jurídico para prevenir y combatir estas conductas delictivas señaladas en el cuerpo de esta iniciativa, porque debemos reconocer que existe la inseguridad y ante esta realidad a los mexicanos los está uniendo el miedo y la indignación por el crecimiento de los grupos delictivos que las instituciones públicas deben enfrentar mediante el camino de la Ley, para que las acciones de las autoridades tengan efecto y se obtengan resultados en la lucha contra la criminalidad y que sea con sentido de justicia, porque si no se diera ésta, como sociedad mexicana no estaríamos completos y el desarrollo no sería posible. Es además fundamental devolver la credibilidad a la población que duda de las autoridades y de las instituciones por el crecimiento de la delincuencia, que son grupos violentos que portan y acopian armas, roban hidrocarburos y cometen toda una serie de hechos delictivos escudados en una base social como lo señalé anteriormente y lo apreciamos en los medios de comunicación, principalmente en las televisoras nacionales y ante ello México debe tener instituciones fuertes y autoridades firmes, con instrumentos legales y constitucionales para que la autoridad no sea la burla de los grupos delictivos comunes y organizados, como lo expresé ya en párrafos anteriores, porque estos grupos pretenden sobrepasar al Estado mexicano, ¡y no debemos permitirlo!, porque somos más las personas de bien que la gente malintencionada; por eso es necesaria la adición al artículo 19 de la Constitución Política que ayudaría en gran parte a recobrar la tranquilidad, la paz y la seguridad de los mexicanos a lo largo y ancho del territorio nacional.

Debo ser muy claro y expresar que en este momento se debe reflexionar también sobre los debates que están en la agenda nacional, ya sea en sus reformas o revisión al nuevo sistema de justicia penal, si este nuevo marco jurídico funciona o no, y se debe reconocer que el actual es mejor que el que había hace nueve años, que era el sistema penal inquisitorial y autoritario, donde realmente el autoritarismo del ministerio público destruyó personas y familias al detener, torturar e imputar a través de la acusación de delitos que muchos detenidos no cometieron. Por esa razón, en el año 2008 se reformó la Carta Magna para tener un sistema más transparente, menos costoso, más eficiente y más rápido que

permitiera reparar el daño a las víctimas del delito, por eso el tema debe ser revisado sin que deba existir temor al cambio; hay que hacer ajustes al nuevo sistema de justicia penal como lo hicieron en su momento los países latinoamericanos, que fue necesario hacer modificaciones para que el sistema funcionara como se planeó y se diseñó, por eso se plantea que en los delitos de portación de armas de fuego reservadas y acopio de las mismas, el robo, almacenamiento y comercialización de los hidrocarburos, **el juez de control ordene la prisión preventiva oficiosa y no dejarle la petición al Ministerio Público para que se lo pida a la autoridad judicial en los términos previstos en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

Soy también sabedor de que esta iniciativa de adición al artículo 19 constitucional no es una contrarreforma, al proponer endurecer el nuevo sistema de justicia penal, mediante la ampliación de delitos que merecen prisión preventiva oficiosa; ni pretendo tampoco con ello responsabilizar a este sistema de la inseguridad pública, pero contribuyen a ésta las fallas que hemos venido encontrando y que son en dos aspectos: Uno, la falta de capacitación de policías, peritos fiscales y abogados y; Dos, la desinformación de la ciudadanía.

Como Legislador federal consciente estoy de que debemos exigir que se capaciten los operadores del nuevo sistema de justicia penal y que sean capaces de sostener con pruebas y argumentos la necesidad de mantener en prisión preventiva a un acusado y para eso propongo la adición a la Constitución en estos delitos relacionados con la portación y acopio de armas; el robo de hidrocarburos para que sea oficiosa y no dejarla como ya lo mencioné en párrafos anteriores a la petición que deba hacer el fiscal al Juez de Control. *¡Que quede bien claro!*; que la reforma constitucional del año 2008 fue bien direccionada y aprobada con sentido de justicia, pero el Proceso Legislativo del Poder Constituyente Permanente es para adecuar el marco normativo a la realidad social, nada es para siempre, todo es perfectible y por eso pretendo que se toque la constitución para darle respuesta al pueblo de México en el tema de la seguridad pública, sancionando con prisión preventiva oficiosa a quien porte y acopie armas del ejército y robe hidrocarburos; porque la vida es dinámica, lo que se estanca se pudre y no deseamos que eso suceda con la Constitución, es preferible corregir un error a persistir en el error y también que sea pública esta discusión constitucional fundamental, para devolver la credibilidad a las instituciones republicanas.

No nos asusten las modificaciones constitucionales, porque anteriormente en el Régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari se modificó la Constitución para que al resolver la situación jurídica de una persona detenida dentro del término constitucional o para dictar una orden de aprehensión desapareció el cuerpo del delito y en lugar de éste se debían acreditar los elementos del tipo penal, lo que generó inconformidad de algunos sectores de la población mexicana al determinarse la libertad de muchas personas detenidas por la comisión de delitos graves y consecuentemente creció la impunidad ya que no se castigaba a muchos que habían delinquido, ante la inconformidad se tuvo que modificar la Constitución Política para regresar nuevamente al cuerpo del delito como estuvo vigente antes de los elementos del tipo penal; expreso esto para que veamos que no es un retroceso lo que el suscrito está proponiendo y con ello se dará tranquilidad a la sociedad mexicana y mayor respeto a nuestras fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales,

incluyendo al Ejército y Armada de México que tanto nos han ayudado para mantener el orden y la tranquilidad en nuestro pueblo.

Dentro de esta misma iniciativa de adición constitucional se propone también una reforma al artículo 123 apartado B, fracción décimo tercera de la Constitución, con el fin de que los policías, los agentes del ministerio público y peritos de la federación, del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que sean separados de sus cargos, y la autoridad jurisdiccional al resolver que su remoción, baja, cese o cualquiera otra forma de terminación laboral del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho; procediendo de inmediato a su reincorporación al servicio de la función que desempeñaba. Lo anterior porque estamos observando en la práctica que policías verdaderamente comprometidos con la población, con 15, 20, 25 o casi 30 años de servicio, que han cumplido con la sociedad, con el Estado, con apego a la Ley, respeto a la dignidad humana y honestidad en su trabajo y observando buena conducta son despedidos por no haber aprobado el examen de control de confianza, que utilizan como pretexto los mandos policiacos y otras autoridades para despedir a policías, ministerios públicos o peritos, que después de tantos años de servicio les dicen que no son aptos para desempeñar el cargo, lo que es una injusticia, por eso propongo la reforma a este precepto constitucional a su artículo 123 apartado B, fracción décimo tercera, porque es necesario fortalecer a las policías en México, ya que éste es el único país en el mundo en donde se les exige a los policías, ministerios públicos y peritos; después de muchos años de servicio la aprobación del examen de control de confianza, para el cual ni siquiera reciben capacitación, por lo que actualmente existe una discriminación. En este precepto que propongo se modifique; lo que realmente queremos es fortalecer a la policía, más en estos tiempos de inseguridad, porque este artículo 123 apartado B, en su fracción decimotercera vigente, resulta injusto, **y cuando una norma es injusta no es derecho**; y lo que queremos en México es la prevalencia del Estado de derecho, y en el caso de los policías, éstos son seres humanos, son padres de familia, son ciudadanos, son personas que vienen de las clases populares en los medios rurales y urbanos; el policía es el que acude al llamado de la sociedad y cuida su vida y patrimonio sin importarle lo que deba pasar para cumplir con su trabajo, toda vez que los agentes policiales son sometidos, en muchas ocasiones, a jornadas de trabajo de 24 horas o más, o a las ocurrencias de los mandos policiacos, así como a altos niveles de estrés o adrenalina, aunado a la mala alimentación, presión social, riesgo de trabajo, exámenes de control de confianza, la responsabilidad legal por detención, falta de equipo táctico, amenazas, represión y hostigamiento de sus superiores, entre otros; son tan solo algunos de los factores a los que se enfrentan los agentes de la policía día con día y que indiscutiblemente repercute y crea conflictos y muchas veces crea frustraciones, por esta y muchas razones más es necesaria la modificación a este precepto constitucional para que en el caso de los policías, ministerios públicos o peritos que hayan sido separados de sus cargos de manera injustificada, que son miles de casos en el país, sean reinstalados en los cargos que desempeñaban de manera inmediata y además, indemnizados en forma justa por los años laborados.

Por todo lo aquí expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el segundo párrafo al artículo 19 Constitucional; y se reforma el artículo 123, Apartado B en su fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. se adiciona el segundo párrafo al artículo 19 Constitucional; y se reforma el artículo 123, apartado B en su fracción XIII; 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 y de la salud; **el acopio y la portación de armas de fuego reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana sin el permiso o licencia otorgada por la autoridad competente, así como el robo de hidrocarburos, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos robados.**

(...).

“Artículo 123.- (...)

(...)

A. (...)

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

I. a XII. (...)

XIII. (...)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, **el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, y procederá de inmediato**

a su reinstalación reincorporándolo en el servicio público donde desempeñaban sus labores.

(...)

XII Bis. a XIV. (...)"

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 26 días del mes de octubre de 2017.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Virgilio Mendoza Amezcua, Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, Alma Lucía Arzaluz Alonso, 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, Daniela de los Santos Torres, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, 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, Nancy López Ruiz, Uberly López Roblero, Mario Machuca Sánchez, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Cándido Ochoa Rojas, Emilio Enrique Salazar Farías, José Refugio Sandoval Rodríguez, Adriana Sarur Torre, Miguel Ángel Sedas Castro, Edgar Spinoso Carrera, Wendolin Toledo Aceves, Francisco Alberto Torres Rivas, Claudia Villanueva Huerta, Enrique Zamora Morlet.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado José Hernán Cortés Berumen, en su calidad de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura al 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, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del inciso a), y se adiciona un inciso d) de la fracción XXI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, de conformidad con la siguiente

Exposición de motivos

Los delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita representan uno de los fenómenos más perjudiciales para la seguridad, la justicia, la economía y la paz social de nuestro país. Este género de ilícitos significan un desafío tanto para el estado como para la comunidad de naciones, al grado que diversos tratados internacionales contienen compromisos para su prevención y combate.

La legislación nacional en materia de prevención, identificación, combate al lavado de activos y para la recuperación de activos ha evolucionado de una manera importante en los últimos años, significándose, como un acontecimiento relevante, la emisión de la Ley Federal Para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

Sin embargo, la incidencia de este género de conductas, sus delitos precedentes y conexos, sigue impactando de manera seria al país. Lo anterior se hace evidente con la escasa judicialización de casos complejos de lavado de activos y la casi nula actividad del Estado en materia de recuperación de activos como se detallará a continuación.

Ante la urgente necesidad de avanzar en materia de seguridad y justicia, es imperioso hacer los cambios necesarios de la política pública en esta materia y expresar un compromiso de Estado, de manera clara, decidida y contundente para combatir al crimen en el aspecto más relevante de todos: sus finanzas.

En consecuencia, al igual que ha ocurrido en la expresión constitucional relacionada con otros delitos de la mayor preocupación social, como son el secuestro, la trata de personas, la tortura, la desaparición forzada y la corrupción, es pertinente e impostergable que en materia de lavado de dinero se genere una política nacional. Dicha política nacional debe contener los elementos para homologar la regulación federal y la de las entidades federativas, sobre conductas típicas de operaciones con recursos de procedencia ilícita y

financiamiento al terrorismo, de procedimientos preventivos, informativos e investigativos, distribución de facultades entre los tres niveles de gobierno, así como legislación única en materia de extinción de dominio como instrumento idóneo para la recuperación de activos.

Lo anterior cobra relevancia al observar el hecho de que aún existen estados en las que no existe este tipo penal, de operaciones con recursos de procedencia ilícita, o que carecen de unidades de inteligencia patrimonial y económica, o bien, que la figura de extinción de dominio aún no rinde los frutos que debiera generar de manera generalizada y sistemática.

En este sentido, se propone facultar al Congreso de la Unión para emitir la legislación general, que establezca las bases de esta compleja y urgente asignatura, que abarque integralmente el fenómeno criminal del lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, tanto a nivel federal como local.

El Código Penal Federal, en su Título Vigésimotercero denominado “Encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita”, en su artículo 400 bis, enuncia las conductas que encuadran en el tipo penal de operaciones con recursos de procedencia ilícita y a lo que en lenguaje coloquial se le ha denominado “lavado de dinero o de activos”.

“El lavado de activos es el proceso a través del cual es encubierto el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales o criminales (por ejemplo narcotráfico o estupefacientes, contrabando de armas, corrupción, desfalco, crímenes de guante blanco, extorsión, secuestro, piratería etcétera). El objetivo de la operación, que generalmente se realiza en varios niveles, consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema financiero.” (El GAFI-FATF (Grupo de Acción Financiera Internacional/ Financial Action Task Force Against Money Laundering s.f.)

Dicho lo anterior, el lavado de dinero es una actividad que socava el estado de derecho, ya que permite que el dinero producto de actividades ilícitas se mezcle con recursos que tienen un origen lícito, generando una percepción irreal de legalidad de la actividad económica y productiva de nuestro país.

Esta actividad criminal es generadora de esquemas de corrupción, de niveles tan extendidos, que la realización de un ejercicio de medición del volumen de recursos generados ilícitamente en una jurisdicción, es un verdadero reto para las autoridades, ya que no ha sido posible desarrollar una metodología confiable debido a la insuficiente evidencia empírica y a la multiplicidad de variables que presenta esta actividad criminal.

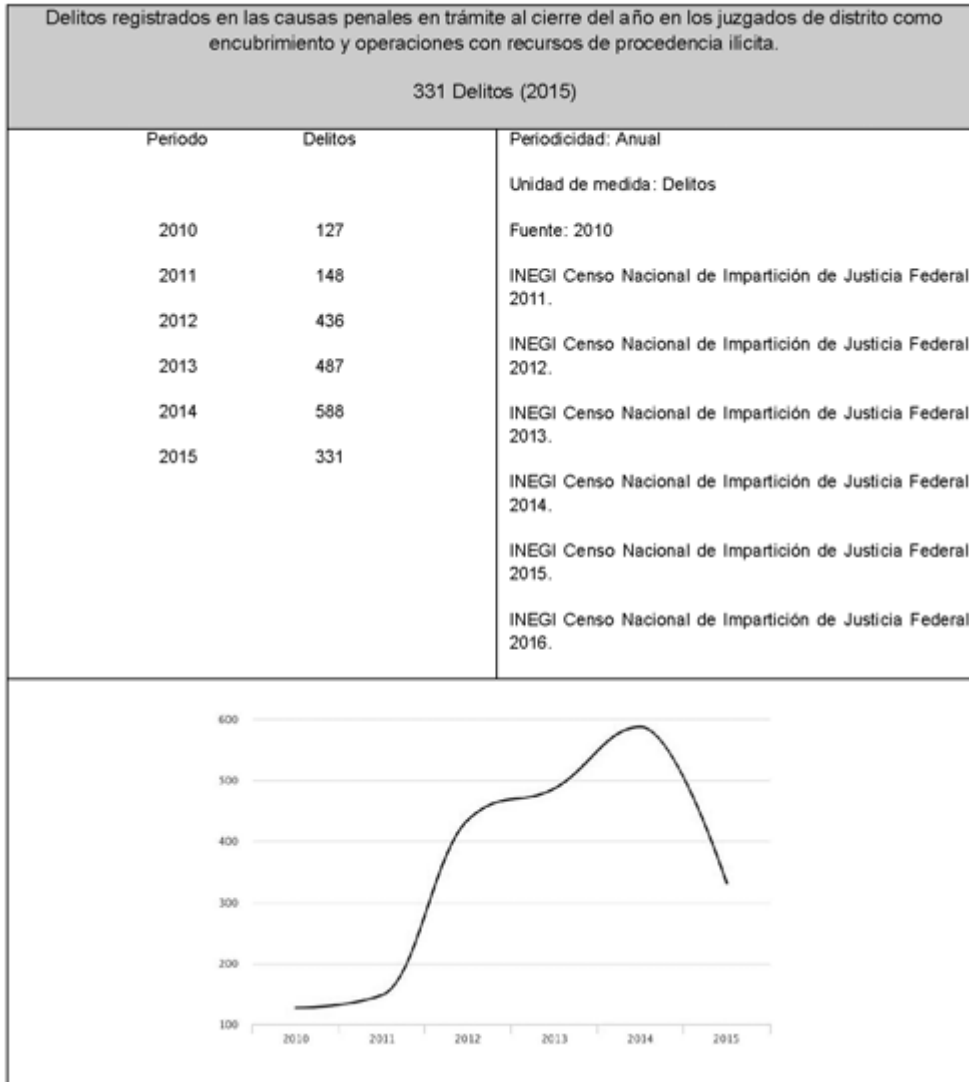
Si se contabilizan los recursos generados por la economía del crimen, tanto a nivel federal como local, considerando los delitos que producen importantes flujos financieros tales como tráfico de estupefacientes, evasión fiscal, corrupción, crimen organizado y delitos patrimoniales, se obtendrían cifras de importantes magnitudes en decenas de miles de millones de dólares.

Uno de los objetivos de sancionar penalmente las conductas asociadas con las operaciones con recursos de procedencia ilícita es desincentivar la comisión de los delitos que originan

una renta o ganancia para el delincuente, mediante la imposición de barreras a la introducción de dichas utilidades en la economía legal, por ello, con la aprobación y publicación de la Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, el 17 de octubre de 2012, se generó un instrumento que pretendía dar herramientas y directrices a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda (UIF) a efecto de que pudiera detectar dichas operaciones y hacerlas del conocimiento del ministerio público a efecto de iniciar el procedimiento penal correspondiente.

Sin embargo, la realidad sobre la eficacia de este mecanismo ha dejado mucho que desear, acorde a los datos estadísticos que arroja el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la última cifra a 2015, arroja que sólo 331 delitos fueron registrados bajo los tipos de encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita, lo que habla de una precaria aplicación de la ley y de una casi inexistente lucha por combatir este delito que mueve miles de millones de pesos cada año y que se observa con clara impunidad. Esto sin dejar de mencionar las cifras actualizadas a 2016, que arrojan cifras precarias respecto de la ineficacia de las autoridades.

Tabla I¹



Esta información deja ver las bajas probabilidades de que un reporte de operaciones facilitado por la UIF derive en la imputación judicial y en sentencia condenatoria por lavado de dinero, por lo que dichos reportes no han contribuido de manera significativa a la detección, persecución, investigación ni sanción de esta clase de delitos, lo que hace patente la inmediata intervención de esta soberanía, a efecto de plantear mecanismos de corrección sobre la estructura legal que se encuentra en vigor y que a todas luces hace mella en su ineficiencia.

La baja incidencia de asuntos judicializados emanados de carpetas de investigación, es producto no sólo de la falta de mecanismos de prevención y del intercambio de información entre las diversas dependencias y entidades, sino también de la falta de tipos penales locales y de unidades de investigación de carácter redundante en las entidades federativas, que contribuyan a combatir a nivel local el fenómeno delictivo de lavado de dinero. Aunado a lo anterior, el blanqueo de capitales se relaciona con materias que son competencia estatal y municipal, como son los registros públicos de la propiedad y del comercio, los catastros municipales, las licencias de construcción o de establecimientos mercantiles entre otros, y

que por estar lejos de la óptica de la federación, se vuelven actividades idóneas para el uso de recursos de procedencia ilícita.

Por su parte el Ejecutivo federal, en su quinto Informe de Gobierno señaló que la Comisión Nacional de Seguridad, a través de la Policía Federal, llevó a cabo acciones con el propósito de dar seguimiento a los mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo y en dónde señala que, entre otros:

- Atendió 53 requerimientos de mandamientos ministeriales y judiciales relacionados con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita: 33 órdenes de investigación, tres solicitudes de información, tres notificaciones, siete órdenes de aprehensión, cinco denuncias ciudadanas y dos apoyos a diligencias ministeriales.
- Ejecutó seis operativos relacionados con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, que tuvieron como resultado la puesta a disposición ante el Ministerio Público de siete personas: un jefe de grupo criminal y seis integrantes de organizaciones delictivas; el aseguramiento de 168 kilogramos de cocaína, 5.1 kilogramos de heroína, 234 mil 60 dólares, tres armas, 15 cargadores, 5 mil 427 cartuchos y 11 vehículos.
- Se efectuaron 85 operativos institucionales e interinstitucionales, en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, para prevenir y combatir delitos contra la salud y operaciones con recursos de procedencia ilícita. Como resultado fueron asegurados 53 mil 431 pesos en efectivo; 950 mil 232 pesos en cheques, más de 1.9 millones de dólares, 2 mil 110 euros, 268.6 kilogramos de cocaína, 217.4 kilogramos de metanfetamina, 154 pastillas de metanfetamina, 29.3 kilogramos de heroína, 31 armas de fuego, 5 mil 727 cartuchos y 23 vehículos. Asimismo, fueron puestos a disposición 68 presuntos integrantes de organizaciones delictivas y se desarticularon 11 células delictivas.

De las acciones desarrolladas por el gobierno de la república, a través de la Procuraduría General de la República (PGR), se destacan:

- Se logró el aseguramiento en efectivo de 17.4 millones de pesos y 7.1 millones de dólares; además en cuentas bancarias 525.8 millones de pesos y 4.3 millones en dólares.
- Se iniciaron seis averiguaciones previas por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita; se determinaron 104 averiguaciones previas, de las cuales 15 fueron por consignación sin detenido, en las que se ejerció acción penal contra 20 personas.
- Respecto a las carpetas de investigación, se iniciaron 189 y se determinaron 31, de estas últimas, 23 se judicializaron con detenido en contra de 29 personas, vinculando a proceso a 19.

- Se obtuvieron once sentencias condenatorias, una dentro del sistema tradicional y 10 en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), cuatro de las cuales fueron por juicio oral.

Tabla II

Procesados e imputados y sentenciados				
Año : 2016				
Etapa : Ingresados				
Sexo : Total				
Consulta de: Procesados e imputados				
Por: Tipo de delito Según: Órganos jurisdiccional				
	Juzgados de Distrito	Centros de Justicia Penal Federal	Juzgados de Control o Garantías	Tribunal de Enjuiciamiento
Encubrimiento y Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	31	102	99	3

FUENTE: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2011-2017.

RESULTADOS DEL COMBATE A LAS OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA (LAVADO DE DINERO)^{1/}

Concepto	Septiembre 2016- junio 2017 ^{2/}
Dinero asegurado^{2/}	
Pesos mexicanos (millones)	543.2
Dólares americanos (millones)	11.4
Averiguaciones previas iniciadas	6
Averiguaciones previas determinadas	104
Averiguaciones previas consignadas	15
Incompetencias	26
No ejercicio de la acción penal	7
Reservas	39
Acumulaciones	17
Número de personas contra las que se ejerció acción penal	20
Órdenes de aprehensión libradas (por persona)	12
Procesos penales iniciados (auto de formal prisión por persona)	5
Sentencias condenatorias en sistema tradicional	1
Carpetas de investigación iniciadas	189
Carpetas de investigación determinadas	31
Carpetas de investigación judicializadas	23
Incompetencias	3
No ejercicio de la acción penal	2
Archivo temporal	3
Número de personas judicializadas	29
Procesos penales iniciados (autos de vinculación por persona)	19
Total de detenidos CI	29
Sentencias condenatorias en sistema penal	10

^{1/} Resultados de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

^{2/} Total de dinero asegurado en efectivo y cuentas bancarias.

^{3/} Cifras preliminares a junio de 2017.

FUENTE: Procuraduría General de la República.

De las cifras y datos proporcionados en el quinto Informe de Gobierno, se actualizó la ineficacia del combate al delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, ya que si se reconocen cifras de decenas de miles de millones de dólares y en el último año sólo se aseguraron, 543.2 millones de pesos y 11.4 millones de dólares, (ni siquiera se reportan decomisos), se refleja una enorme brecha a corregir y superar para enfrentar el fenómeno con el rigor necesario.

Por otro lado se evidencia el precario e ineficiente esquema de procuración de justicia, ya que sólo se obtuvieron 11 sentencias condenatorias, una dentro del sistema tradicional y 10 en el SJPA, cuatro de las cuales fueron por juicio oral, lo que denota que a pesar de que se han realizado las investigaciones y reportes por parte de la UIF, a los ministerios públicos

les ha causado una enorme dificultad imputar y obtener vía judicial sentencia condenatoria y la recuperación de activos derivados de estas actividades ilícitas.

En este sentido, el gobierno federal desistió en reportar datos relativos al procedimiento de extinción de dominio en el quinto Informe de Gobierno de la presidencia, dadas las muy exiguas cifras derivadas de la aplicación de ese procedimiento.

La extinción de dominio, según María Eloísa Quintero, “es una herramienta jurídica que se implementa contra ciertos bienes, por revestir éstos características especiales; consiste en la pérdida absoluta del dominio que tenía el particular sobre el bien, y su aplicación a favor del Estado. ¿Cómo se lleva a cabo esto?, pues en una acción que tiene carácter jurisdiccional, el Estado evalúa la situación de los bienes cuando existen sospechas fundadas que señalan que éstos provienen directa o indirectamente de actividades ilícitas, fueron utilizados como medio o instrumento para la comisión, o son el fruto o el resultado de la enajenación de bienes que tienen origen en actividades ilícitas.” (Quintero s.f.)

Acorde a lo anterior, se hace evidente la correlación directa entre la figura de operaciones con recursos de procedencia ilícita y la figura de extinción de dominio reconocida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La extinción de dominio ha sido y sigue siendo, una asignatura pendiente para la presente administración. Evidencia de ello es el Comunicado 1702/16 de la PGR, dónde manifiesta que en “este año se han obtenido **seis sentencias** ejecutoriadas, correspondientes a 5 inmuebles con un valor aproximado de 77 millones 851 mil 674.91 moneda nacional, así como numerario en efectivo por las cantidades de \$2 millones 939 mil 900.00 moneda nacional y 988 mil 35.00 dólares americanos. Todo ello representa en su conjunto 80 millones 791 mil 574.91 moneda nacional y 988 mil 35.00 dólares americanos”, lo que evidencia la casi nula aplicación de esta figura jurídica para hacer frente al combate de la criminalidad.

Dicho lo anterior, la presente iniciativa, pretende reformar el artículo 73 de la Carta Magna, a efecto de que el Congreso de la Unión, tenga la facultad de expedir la ley general que establezca los tipos penales y sus sanciones en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, así como la distribución de competencias para la prevención e identificación así como las formas de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios y las instancias que deban acometer dichas tareas.

Como sucede hoy en día en materia de secuestro, la presente iniciativa busca dar pie a que las entidades federativas que integran la federación cuenten con una herramienta eficiente para combatir los recursos de procedencia ilícita, independientemente del monto que impliquen, a través de un mecanismo homologado a nivel nacional y que tenga un énfasis en la prevención, la detección e intercambio de información, así como los mecanismos de persecución y de imputación por parte de los fiscales locales y federales que permitan aumentar de manera significativa los procesos penales correspondientes.

Lo anterior a efecto de que se cuente con los tipos penales correspondientes y acordes con los tratados internacionales y recomendaciones en la materia, así como de delimitar las

competencias y facultades al conjunto de autoridades, tanto del orden hacendario, económico, de seguridad y ministerial a efecto de facilitar las investigaciones y lograr una mejor persecución de este delito. A efecto de lo anterior, una vez aprobada la reforma constitucional serán de enorme relevancia tanto las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional como los resultados de la evaluación mutua que dicho grupo de expertos ha realizado a nuestro país recientemente.

El Estado Mexicano ha suscrito diversos instrumentos internacionales, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en los que se determina la obligación de los Estados Parte de instrumentar procedimientos encaminados a la privación, con carácter definitivo, de algún bien de origen ilícito por decisión de un tribunal o de una autoridad competente, así como considerar la posibilidad de revertir la carga de la prueba respecto del origen lícito de dichos bienes, en la medida en que ello sea compatible con los principios del derecho interno, situación que el estado mexicano ha cumplido pero sin efectividad.

Para mayor entendimiento, se expone el siguiente comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente	Texto propuesto
Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I a XX. ...	Artículo. 73.- ... I a XX ...
XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.	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, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, electoral y operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.
Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;	...
b) ...	b) ...
c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.	c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común;
Sin correlativo.	d) La legislación única en materia de extinción de dominio, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.
... ... XXII.- ... a XXXI.- XXII.- ... a XXXI.- ...

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

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

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

Artículo. 73. ...

I a XX. ...

XXI. ...

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, electoral y **operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo .**

...

b) ...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común;

d) La legislación única en materia de extinción de dominio, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

...

...

XXII. a XXXI. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá en un plazo de 180 días las leyes referidas en el artículo 73 fracción XXI, materia de la presente reforma.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones opuestas al presente decreto.

Cuarto . La Ley General en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, que el Congreso de la Unión expida, deberá contemplar los procedimientos de prevención e identificación.

Quinto. Hasta en tanto no se expida el procedimiento único en materia de extinción de dominio, seguirá en vigor la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Nota

1 Inegi.

<http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=00>

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de octubre de 2017.

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)

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

Los suscritos, integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del artículo 123, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El objetivo de la presente iniciativa es garantizar que pensiones, jubilaciones, becas y otras prestaciones de naturaleza análoga continúen referenciándose, en su caso, en salarios mínimos.

Por varias décadas y de manera incongruente, en México el salario mínimo ha operado como unidad de medida y referencia de una amplia variedad de obligaciones, derechos, contribuciones o multas. Como resultado de su proceso de desindexación, se crea la Unidad de Medida y Actualización (UMA), instrumento creado de manera ineludible y por consenso para articular el urgente incremento del ingreso salarial constitucional sin desatar presiones inflacionarias.

No obstante, la UMA está operando ahora como instrumento para afectar el poder adquisitivo de determinadas prestaciones sociales, las cuales, por su propia naturaleza, deben continuar calculándose con base en salarios mínimos. Como se expondrá a lo largo de la presente iniciativa, aplicar la UMA al campo de las pensiones o de las becas genera una lesión a los derechos consolidados de diversos sectores sociales sin correlativo legal ni legitimidad alguna. Esto último se deriva de un hecho fundamental, a saber: que la reforma de desindexación establece que debe cesar de utilizarse el salario como unidad de medida o referencia para fines ajenos a los de su naturaleza, lo que no concurre en los supuestos mencionados. Como se argumentará, tanto pensiones como becas son prestaciones de naturaleza salarial, las cuales sustituyen, en determinadas circunstancias, a los ingresos vinculados a las rentas del trabajo. Por ello, los salarios mínimos deben continuar operando como unidad de medida y referencia para este tipo de prestaciones; con esa finalidad se impulsa la presente iniciativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, la propuesta que se formula de reforma constitucional propone esclarecer y concretar los fines consagrados en la desindexación aprobada en 2015, siendo totalmente respetuosa y congruente con sus propósitos originarios. En ese aspecto, se propone un alcance a la reforma constitucional que excluya, de manera concreta, la aplicación de la UMA al campo de la seguridad social o sobre cualquier otra prestación que por su propia naturaleza sea análoga a la del salario, como es el caso de las becas. Se reitera

que esta finalidad estaba ya presente en la redacción y en sentido de la reforma original, aunque su aplicación, de forma incoherente, haya sido divergente. Con el anterior propósito, se propone reformar el artículo 123 constitucional y su decreto en cuanto al tercer artículo transitorio.

El derecho humano a la seguridad social

En el actual contexto global, la liberalización económica, el cambio tecnológico en la producción y la reorientación de los sistemas de relaciones laborales han provocado la caída del poder adquisitivo del salario y el debilitamiento de los sistemas de apoyo social; resulta fundamental comprender la seguridad social como un derecho humano. Desde un punto de vista integral y garantista, el estado tiene el mandato y la obligación de garantizar el acceso universal a las prestaciones de seguridad social. Al ser un derecho humano, todo individuo debe ser beneficiario de ella, a pesar de no ser trabajador asalariado; es decir, incluso aunque no haya desarrollado actividad productiva alguna en el sector formal de la economía.

En diversos documentos emitidos por la Organización de las Naciones Unidas, se expresa que:

Los derechos humanos son las condiciones de la existencia humana que permiten al ser humano desenvolverse y utilizar plenamente sus dotes de inteligencia y de conciencia en orden a la satisfacción de las exigencias fundamentales que le imponen su vida espiritual y natural¹.

Es decir, hablamos de derechos inherentes al ser humano que éste ejerce a través de su desenvolvimiento individual y social. En consecuencia, su alcance cubre no sólo a los derechos civiles y políticos, sino también a los económicos, sociales y culturales. Entre estos últimos se inscribe la seguridad social como derecho humano, la cual tiene como propósito proteger a la ciudadanía frente a riesgos y privaciones económicas y sociales, de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, vejez y otros.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales², en sus artículos 2 y 9 señala que:

Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social

Cada uno de los Estados parte en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

En México, la seguridad social ha contribuido de manera importante desde su origen a la estabilidad económica y social. En nuestro país el aparato público de seguridad social se

encuentra dividido en varios organismos que en su mayoría otorgan pensiones. Dichas instituciones incluyen entidades federales, estatales y algunas empresas paraestatales y organismos sociales. En particular, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) son, por número de derechohabientes, las principales instituciones públicas de seguridad social. Estos organismos amparan con sus programas, incluidas las pensiones, a un porcentaje importante de la población que participa o ha participado en el mercado laboral formal.

Derechos de las personas adultas mayores

La situación de los derechos humanos de las personas de edad avanzada ha sido objeto de atención y preocupación crecientes por parte de la comunidad internacional. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25, párrafo 1, se establece que:

Todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar propio y de su familia, incluyendo comida, ropa, hogar y atención médica y servicios sociales necesarios, y el derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, edad avanzada o cualquier otra carencia en circunstancias ajenas a su voluntad.³

En la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el artículo 17 establece el derecho a la seguridad social:

Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna.

Los Estados parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.

A nivel nacional tenemos el artículo 6 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que establece que:

El Estado garantizará las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores. Asimismo, deberá establecer programas para asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para su retiro.

Actualmente, la tasa de participación económica de la población de 60 años y más es de 33.7 por ciento, según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)⁴. La mayoría labora por cuenta propia (50.5 por ciento), mientras que 4.9 por ciento son trabajadores sin pago; incluso, una tercera parte de los adultos mayores económicamente activos (35.5 por ciento) es subordinada y remunerada y la mitad de éstos no reciben prestaciones (49.2 por ciento).

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), sólo 2 de cada 10 adultos mayores pueden solventar sus gastos; los ocho restantes viven en situación de pobreza. A la fecha, tres de cada cuatro adultos mayores que trabaja (74.3 por ciento) se insertan en el mercado laboral informal, y se ven en la necesidad de trabajar porque las pensiones son pocas e insuficientes para afrontar sus gastos.

Además, sólo una cuarta parte de los adultos mayores cuenta con una pensión (26.1 por ciento), reveló la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) –del Inegi– realizada en 2013. Los hombres cuentan con una mayor cobertura (35 por ciento) que en las mujeres (18.5 por ciento), de quienes destaca que 45.3 por ciento reciben la pensión por viudez, es decir, gracias a un derecho laboral de sus maridos fallecidos.

La desindexación del salario mínimo como unidad de medida

La política de contención salarial ha impactado negativamente al mercado interno, y pese a que existía consenso (incluso entre el sector empresarial) sobre la necesidad de aumentar el salario mínimo y replantear nuestro fallido esquema de determinación salarial, dicha reforma se aplazó bajo el argumento de que tales cambios impactarían en miles de factores externos vinculados al monto del salario mínimo, como son las multas, derechos y contribuciones.

Después de una amplia discusión sobre cuál debería ser el rumbo de la política salarial y los términos en los que el salario mínimo debería ser mejorado, el 11 de septiembre de 2014 se presentó un proyecto de reforma constitucional que establecía una nueva unidad de medida liberando al salario de tantas ataduras, la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de diciembre del 2014; se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo. Esta minuta fue votada y aprobada por el Pleno de la Cámara de los Senadores el 22 de octubre de 2015, siendo hasta el 27 de enero de 2016, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo.

En el decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, en su artículo Tercero del régimen transitorio se establece lo siguiente:

Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización. (Federación, 2016).

No obstante, en la reforma constitucional aprobada se afirma que “los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas

de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia “para fines ajenos a su naturaleza”. En ese aspecto, resulta clara la voluntad del legislador de desindexar el salario mínimo y prohibir expresamente que se utilice como referencia indiscriminada en la legislación.

UMA y salarios mínimos en seguridad social

Existen una variedad de disposiciones en materia social que dependen del salario mínimo como magnitud de referencia. Por ejemplo, el artículo 28 de la Ley del Seguro Social establece que “los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y como límite inferior el salario mínimo general del área geográfica respectiva”, o el artículo 36, que establece que “corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo”.

En relación con el artículo 28 de la Ley del Seguro Social, aplicar la UMA en lugar del salario mínimo genera una afectación directa a los recursos financieros de los que dispondrá el Instituto Mexicano del Seguro Social. El cuadro 1 muestra con claridad la diferencia que existe entre utilizar como referencia la UMA o tomar el salario mínimo para el cálculo de las aportaciones y contribuciones máximas y mínimas a la seguridad social. Como se constata, pagar las cuotas basándose en la UMA afecta negativamente las finanzas de los institutos de seguridad social.

Cuadro 1. Cuotas y aportaciones mínimas y máximas en el IMSS⁵

	Aportaciones netas mínimas mensuales	Aportaciones netas máximas mensuales
Calculadas con el Salario Mínimo	603.0 Pesos	15,075.0 Pesos
Calculadas con la UMA	566.2 Pesos	14,156.2 Pesos

La situación de vulnerabilidad y fragilidad que enfrentan las finanzas de las principales instituciones mexicanas de seguridad social exige la implementación de políticas y medidas conducentes a garantizar su viabilidad a largo plazo. Aplicar la UMA en este campo es una medida contraproducente y lesiva que deteriora la capacidad recaudatoria de los institutos y coadyuva a perjudicar su consolidación financiera. Además de lo anterior, se observa que se trataría de una política regresiva en términos fiscales, ya que, como se desprende del cuadro 1, serán los salarios más altos los que en términos absolutos dejen de aportar una mayor cantidad de recursos al Instituto Mexicano del Seguro Social. Algo idéntico ocurre en el ISSSTE, en el cual sería replicable el mismo esquema de consecuencias de aplicación de la UMA a las aportaciones y contribuciones a la seguridad social.

Lo anterior también tiene consecuencias directas en cuanto a los sujetos obligados a realizar las aportaciones y contribuciones. El artículo 36 de la Ley del Seguro Social dispone que “corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo.” En ese sentido, aplicar la UMA en lugar del salario mínimo sería una medida de carácter antisocial, pues incrementaría de modo injustificado el volumen de trabajadores que, aun percibiendo salarios significativamente precarios, tienen que pagar cuotas de seguridad social, en lugar de que esto último lo hiciesen los patrones, tal y como establece el citado precepto.

Por otro lado, el artículo 104 de la Ley del Seguro Social dispone que “cuando fallezca un pensionado o un asegurado que tenga reconocidas cuando menos doce cotizaciones semanales en los nueve meses anteriores al fallecimiento, el Instituto pagará a la persona preferentemente familiar del asegurado o del pensionado, que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral, una ayuda por este concepto, consistente en dos meses del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal en la fecha del fallecimiento.”

Como se ha referido, son múltiples y variadas las menciones al salario mínimo como referencia para calcular la retribución de pensiones y prestaciones en la Ley del Seguro Social. En el mismo sentido, la Ley del ISSSTE contiene alusiones muy similares. Por ejemplo, el artículo 17 de la mencionada norma establece que “las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo”. En el mismo sentido, el artículo 62 de la Ley del ISSSTE establece que “si el monto de la Pensión anual resulta inferior al veinticinco por ciento del Salario Mínimo elevado al año, se pagará al Trabajador o Pensionado, en substitución de la misma, una indemnización equivalente a cinco anualidades de la Pensión que le hubiere correspondido”.

De lo mencionado anteriormente se infiere claramente el vínculo jurídico existente entre salario mínimo y pensiones, ya que el primero opera como unidad de referencia para el cálculo de determinadas prestaciones integradas en los sistemas pensionarios. Para ilustrar el perjuicio que genera a los jubilados y pensionados, en este caso del ISSSTE, la aplicación de la UMA en lugar del salario mínimo como unidad de referencia se propone el siguiente sencillo ejemplo:

Pensión Máxima aproximada en el ISSSTE en 2017 ⁶

Calculada con salarios mínimos: 800 pesos diarios

Calculada con UMAS: 755 pesos diarios

Una primera lectura del cuadro anterior muestra con claridad que, en cuanto a las pensiones máximas, el efecto lesivo de la aplicación de la UMA resulta manifiesto. Se trata de una considerable diferencia de 1350 pesos al mes y de aproximadamente 6 por ciento entre el resultado de calcular la pensión con la UMA o con el salario mínimo. Al anterior ejemplo propuesto hay que añadirle dos matices de relevancia:

- La tendencia económica lógica es que la brecha entre la UMA y el salario mínimo se ensanche significativamente con el devenir de los años, generando un perjuicio creciente a la capacidad adquisitiva de las pensiones.

- Como se ha referido, son múltiples y diversas las referencias al salario mínimo como unidad de referencia en las leyes organizadoras de la seguridad social en México. Por tanto, lo anterior tan sólo ejemplifica una de las diferentes vías mediante la cual la aplicación de la UMA en el campo de la seguridad social es una medida lesiva de derechos consolidados. Se reitera que, por ejemplo, aplicar la UMA afectaría al volumen de cuotas y aportaciones a la seguridad social, lo que a largo plazo perjudica la posición financiera y la capitalización de los institutos públicos.

Además de todo lo mencionado, el deprimido poder adquisitivo de las pensiones en México amerita la adopción de medidas conducentes a garantizar incrementos significativos en el monto de las jubilaciones. Baste señalar que México, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, se encuentra entre los países latinoamericanos con pensiones más precarias e insuficientes.

Relacionado con lo anterior, hay que señalar que, además de los argumentos esgrimidos, existe un principio general del derecho que estaría siendo vulnerado al aplicar, sin cambio legal, la UMA al campo de las pensiones y de otras prestaciones sociales. Se trata, de manera manifiesta, del principio de irretroactividad de las disposiciones legales lesivas o que afecten a derechos ya consolidados. En ese sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.⁷ Esto significa que, al aplicar la UMA sin mandato legal y de forma retroactiva, se está vulnerando las garantías mínimas de seguridad jurídica consagradas por el principio de irretroactividad de las disposiciones lesivas del precepto 14 constitucional. En este campo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

La irretroactividad de las leyes, constituye una garantía de seguridad jurídica a favor de los gobernados y un límite para el legislador de respetar y cumplir los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuyo acatamiento sea jurídicamente necesario para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera jurídica del gobernado, que esté destinado a realizar⁸

En este caso, ni siquiera ha existido una modificación legal con efectos retroactivos; antes, al contrario, al amparo de una reforma constitucional legítima, se vienen aplicando medidas incongruentes con la legislación vigente y con la propia teleología de las modificaciones implementadas. Aun considerando lo anterior, en ningún caso es posible, mediante la aplicación retroactiva de una norma, afectar derechos y prestaciones consolidadas previamente, como son, destacadamente, el derecho al cobro de una pensión.

Becas y otras prestaciones

Hay que subrayar que otros sectores sociales, no sólo jubilados y pensionados, están siendo ilegítimamente afectados por la aplicación de la UMA al cálculo de sus respectivas prestaciones. Es el caso, destacadamente, de los estudiantes o académicos que reciben

becas oficiales, cuyos montos se referenciaban en salarios mínimos hasta la entrada en vigor de la UMA. En este terreno, también resulta claro que una beca es, al igual que una pensión, un salario social que se otorga, en este caso, a cambio de involucrarse en actividades académicas de estudio, investigación o docencia. Por ello, tampoco, de acuerdo a la reforma constitucional aprobada, debe aplicarse la UMA a las becas como unidad de medida; éstas deben continuar referenciándose en salarios mínimos, de forma que se proteja e impulse su poder adquisitivo.

A pesar de que Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) ha señalado que la aplicación de la UMA a las becas se realiza en cumplimiento de un mandato legal y no ocasiona lesión a estudiantes y académicos, lo cierto es que el siguiente cuadro, difundido por la propia institución, muestra con claridad los efectos de la aplicación de la UMA:

Cuadro 2. Tabulador de Becas Nacionales 2017. Conacyt.⁹

Nivel pretendido Unidades de Medida y Actualización (UMA) (Se actualizará de acuerdo a la UMA vigente durante el transcurso de la beca) Actualización de acuerdo al salario mínimo (aprox.) DOCTORADO 6.0 \$13,769.4 14,407.2 MAESTRÍA 4.5 \$10,327.05 10,805.4 ESPECIALIDAD 4.0 \$9,179.60 9,648.0 En el cuadro anterior, por ejemplo, una beca nivel doctorado está remunerada con, aproximadamente, 13 mil 800 pesos mensuales. Este cálculo es el resultado de la aplicación de seis unidades de medida y actualización. Si se hubiera aplicado el salario mínimo en lugar de la UMA, la beca de doctorado para 2017 sería más de 14 mil 400 pesos; es decir, casi 800 pesos y más de 5 por ciento mensual sólo para el presente curso fiscal. Al igual que lo mencionado en el caso de las pensiones, esta brecha entre la UMA y el salario mínimo tenderá a ser cada vez más amplia, lo que generará un perjuicio ascendente en el poder adquisitivo de las becas.

La aplicación por parte de Conacyt de la UMA al cálculo de las becas de post-grado y la subsecuente afectación en el nivel adquisitivo de este derecho ha generado movilizaciones y protestas por parte de los estudiantes.¹⁰ En este caso, como se ha mencionado, Conacyt carece de base legal para aplicar la UMA, ya que las becas, al igual que las pensiones, son prestaciones cuyos fines son similares a los del salario.

En la misma línea, existen otros programas sociales que se refieren con base en salarios mínimos. En estos casos, habrá que analizar cada supuesto para determinar si sus prestaciones son análogas o sustitutivas a las del salario, en cuyo caso debería continuar aplicándose los salarios mínimos como unidad de medida y referencia, de acuerdo a la iniciativa que se propone. Sería el caso, por ejemplo, del Programa de Empleo Temporal que impulsa la Secretaría de Desarrollo Social.¹¹ Este esquema ofrece apoyos económicos temporales a familias afectadas por emergencias a cambio de su participación en proyectos comunitarios o familiares, otorgando jornales equivalentes a 99 por ciento del salario mínimo diario legal vigente. En estos casos, como resulta evidente, no debe aplicarse la UMA; el apoyo que ofrece Sedesol tiene la finalidad de sustituir al salario en una situación de dificultades familiares; la cuantía de este ingreso debe continuar estando referenciada en salarios mínimos.

Problemática que trata de resolver esta iniciativa

En ningún caso, como se interpreta de la lectura de la reforma constitucional aprobada en 2014 y como se ha reiterado, debe considerarse que pensiones, jubilaciones o becas son rentas ajenas a la naturaleza del salario. Esto resulta claro por cuanto una pensión no es más que un salario en diferido, destinado a satisfacer el rol del ingreso una vez que el trabajador se enfrenta a determinados avatares como la vejez, la enfermedad o la invalidez, entre otros. Algo similar puede afirmarse de las becas como salario destinado a proteger y fortalecer el estudio o la investigación. No ocurre lo mismo con multas, sanciones, tasas, contribuciones o préstamos; todos ellos, de manera incongruente, históricamente referenciados en salarios mínimos, son obligaciones de naturaleza completamente ajena a la del citado ingreso constitucional. Precisamente para esto fue aprobada la reforma constitucional de desindexación del salario mínimo, la cual en ningún caso debe afectar a las prestaciones de seguridad social, incluidas por supuesto, las pensiones y jubilaciones.

En relación con esta problemática, el IMSS y el ISSSTE –en flagrante vulneración de lo establecido en la reforma constitucional y en el dictamen de la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización– “aplican la Unidad de Medida y Actualización (UMA) para el pago de cuotas obrero-patronales y todos aquellos conceptos de seguridad social que estén referenciados en salarios mínimos”.¹² La presente iniciativa propone concretar y limitar el alcance de la reforma constitucional de desindexación del salario, de modo que se elimine la laguna legal que está permitiendo que algunas instituciones (IMSS, ISSSTE, Conacyt) utilicen ilegítima e indebidamente la UMA en lugar de los salarios mínimos como unidad de referencia.

La interpretación que se ha aplicado de la reforma de desindexación del salario mínimo es inconstitucional, ya que contradice la letra del texto aprobado y, además, se traduce en resultados claramente lesivos de los derechos de trabajadores, becarios o pensionados, la cual perjudica de modo significativo su bienestar y poder adquisitivo.

Lo anterior no sólo se deriva de la interpretación lógica del espíritu y la letra de la reforma constitucional, también se ha establecido literalmente en el dictamen aprobado por la Cámara de Senadores cuando se promulgó el decreto por el que se expide la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización. En el citado dictamen, se establece con franca claridad que:

estas comisiones unidas precisamos que el prohibirse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la utilización del salario mínimo como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza; **no significa que el salario mínimo no pueda seguir siendo empleado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines propios de su naturaleza como ocurre en el caso de las disposiciones relativas a seguridad social y pensiones**, en las que dicho salario se utiliza como índice en la determinación del límite máximo del salario base de cotización¹³

En ese sentido, los legisladores precisan que la desindexación del salario mínimo debe limitarse a aquellas referencias que no guarden relación alguna con el carácter y la esencia del ingreso constitucional. De ese modo, no sólo las pensiones, también, como se ha señalado, otro tipo de prestaciones como subsidios, becas, complementos o transferencias

sociales deberían continuar sujetas al salario mínimo, de modo que este tipo de rentas, que por su naturaleza son similares a las salariales, no perdiesen de modo injustificado poder adquisitivo.

Derechohabientes y organizaciones sociales han denunciado la lesión que les genera la aplicación de la UMA para la actualización del valor de prestaciones y pensiones. Como resulta notorio, es probable que comiencen a desarrollarse juicios y reclamaciones en amparo en los que, a buen seguro, se otorgará la razón a los sujetos afectados por la aplicación de la UMA al campo de la seguridad social. No obstante, en su caso, estos juicios y sentencias de amparo tendrían efectos exclusivamente individuales y particulares. Corresponde al poder legislativo intervenir para cubrir la laguna legal generada, garantizar el respeto a los derechos consolidados y proteger la seguridad jurídica de modo que se detenga, con efectos universales, la aplicación de la UMA cuando ello resulte improcedente.

Por lo expuesto, ponemos a consideración de este pleno la siguiente propuesta de iniciativa proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción VI del Apartado A del artículo 123 y se reforma el artículo tercero transitorio del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desindexación del salario mínimo

Artículo Primero. Se reforma el primer párrafo de la fracción VI del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 123. ...

...

A)...

I. a V. ...

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en **todas las áreas geográficas**; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. **El salario mínimo se utilizará como índice, unidad, base, medida o referencia para los derechos cuya naturaleza sea análoga a la del salario; incluidas todas las prestaciones de seguridad social, así como becas y otras transferencias sociales.** El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo tercero transitorio del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, del 27 de enero de 2016.

Transitorios

Primero. ...

Segundo. ...

Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, de **la Ciudad de México**, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización. **El salario mínimo se utilizará como índice, unidad, base, medida o referencia para los derechos cuya naturaleza sea análoga a la del salario; incluidas todas las prestaciones de seguridad social, así como becas y otras transferencias sociales.**

Cuarto. ...

Transitorio

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

Notas

1 Citado por Francisco José del Solar Rojas en *Los derechos humanos y su protección*. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Lima, 2000. Páginas 21-22.

2 ww.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx consulta 23/08/2016

3 <http://www.am-abogados.com/blog/los-derechos-de-las-personas-mayores-o-de-la-tercera-edad/3712/> consulta 21/09/2016

4 <http://formato7.com/2016/08/31/pobreza-abandono-ocho-diez-adultos-mayores-mexico/>

5 Fuente: Elaboración Propia a partir de datos del IMSS. Se toma como tasa de aportación efectiva sobre el salario base el 25 por ciento, que engloba todas las aportaciones tripartitas a la seguridad social (pág.7), tomando como base lo establecido en el artículo 28 de la Ley del Seguro social, que dispone que las aportaciones deberán calcularse como mínimo sobre un salario mínimo y como máximo sobre 25. http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/20_Anexo_s.pdf

6 Elaboración propia.

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 14.

8 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión, 271/2012

9 Fuente: Elaboración propia a partir de Conacyt (2017) sustitución del salario Mínimo (SM) por la Unidad de Medida y Actualización (UMA) en las Becas Nacionales 2017
[http://www.conacyt.gob.mx/index.php/convocatorias-conacyt/convocatorias-conacyt/convocatorias-becas-nacionales/13536-aviso-sm-actualizacion-um a-becas-nac-2017](http://www.conacyt.gob.mx/index.php/convocatorias-conacyt/convocatorias-conacyt/convocatorias-becas-nacionales/13536-aviso-sm-actualizacion-um-a-becas-nac-2017)

10 <http://www.sinembargo.mx/25-03-2017/3181430>

11 <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/programa-de-empleo-temporal>

12 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016

13 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016

Dada en el Palacio Legislativo, el 30 de octubre de 2017.

Diputados: Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica), Araceli Damián González (rúbrica), Mario Ariel Juárez Rodríguez (rúbrica), Roberto Alejandro Cañedo Jiménez y Rodrigo Abdala Dartigues.