

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 102 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA Y LORENA CORONA VALDÉS, DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PRI Y PVEM, RESPECTIVAMENTE

Los que suscriben, diputado Braulio Mario Guerra Urbiola, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y diputada Lorena Corona Valdés, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un último párrafo al apartado A del artículo 102 y reforma la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

Nuestro país se encuentra en la mira internacional por los diversos casos de corrupción que han salido a la luz pública en los últimos años, por lo que el correcto funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción debe ser una prioridad no sólo en el actuar legislativo, sino para todos los mecanismos institucionales creados para su correcta implementación y funcionamiento, y de esta forma los ciudadanos puedan vislumbrar el cambio sustancial en el combate a la corrupción que tanto han esperado.

La directriz de la política actual obliga a asumir compromisos en materia de transparencia y combate a la corrupción que con certeza jurídica proporcionen los mecanismos y herramientas necesarias para atender y afrontar estos retos que además son una exigencia social.

El estado de derecho, certidumbre jurídica y combate a la corrupción son los principales reclamos sociales en cuanto a derecho se refiere, es por ello que debe existir transparencia en la designación del titular de la fiscalías generales de las entidades federativas, para generar la confianza y aprobación de los ciudadanos.

El 10 de febrero de 2014 fue publicado 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 de política electoral; esta reforma fue el resultado de 56 iniciativas analizadas presentadas por 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.

El Decreto que creó la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo señala 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, es decir que no requerirá someterse al procedimiento previsto en el apartado A del artículo 102 de la Constitución.

Posteriormente, el 28 de septiembre de 2016, el presidente de la república, envió a la Cámara de Senadores la Iniciativa de Decreto por el que se reformaba el Artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto en comento, a fin de que el Senado de la República designara al fiscal general de la república.

Esta reformar permite que la procuración de justicia y el actuar de cada fiscal este regido por los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos y que su designación no obedezca a ningún tipo de interés público o privado.

De esa manera se elimina el llamado pase automático y se garantiza el ejercicio autónomo del fiscal porque la ausencia de un procedimiento transparente y reglas claras impiden considerar los mejores perfiles para ocupar el cargo y coartan la autonomía que es la esencia del Sistema Nacional Anticorrupción.

A la par de este proceso, la sociedad civil organizada ha puesto en la agenda legislativa la necesidad de legislar para que los fiscales generales de las entidades federativas, también sean nombrados con total imparcialidad y transparencia.

Actualmente los estados de Aguascalientes, Baja California Norte y Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz son ejemplo de cómo los fiscales son impuestos unilateralmente por los titulares de los gobiernos estatales donde han implementado el pase automático lo que genera la concepción de que dichos fiscales actuaran de manera parcial y supeditada a los intereses de quienes los han nombrado, tal y como a continuación se refieren:

En Aguascalientes, el gobernador Martín Orozco impulsó a René Urrutia de la Vega, ex subprocurador de Guanajuato, como fiscal de esa entidad.

El gobernador de Baja California, Francisco Vega de Lamadrid, nombró a Perla del Socorro Ibarra Leyva como procuradora general de Justicia del estado.

El gobernador de Baja California Sur, Carlos Mendoza, propuso al Congreso a Erasmo Palemón Alamilla Villeda como nuevo titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

En Chihuahua, el gobernador Javier Corral buscó el nombramiento de César Augusto Peniche al frente de la Fiscalía del estado de Chihuahua.

En Durango es Ramón Gerardo Guzmán Benavente el fiscal general del estado, propuesto por el gobernador José Aispuro Torres.

En Morelos fue impulsado Javier Pérez Durón como fiscal estatal anticorrupción por el actual gobernador Graco Ramírez.

En Nuevo León, el gobernador Jaime Rodríguez impuso a Ernesto Canales como fiscal.

En Puebla, cuando Rafael Moreno Valle fue gobernador, promovió a Víctor Antonio Carrancá como fiscal general, y éste a su vez a José Flota Ocampo.

En el estado de Querétaro, Francisco Domínguez Servien nombró a Alejandro Echeverría como fiscal por nueve años.

En Quintana Roo, el gobernador Carlos Joaquín González nombró a Miguel Ángel Pech como fiscal de la entidad para los siguientes nueve años.

En Tamaulipas, Francisco García Cabeza de Vaca propuso como procurador a Irving Barrios Mojica.

Arturo Núñez, gobernador de Tabasco, impulsó el nombramiento de Fernando Valenzuela y el gobernador Miguel Ángel Yunes, en Veracruz, promovió la designación de Jorge Winckler para un periodo de nueve años, en sustitución de Luis Ángel Bravo, quien únicamente ocupó el cargo durante dos años.

La designación de los procuradores generales de justicia de las entidades federativas obedece a los diversos tipos de relación que se crea con sus designadores, los gobernadores en turno, es por ello que el matiz de desconfianza es el que permea y reluce en el pase automático que han adoptado los estados en referencia.

En estos tiempos en los que la sociedad se ha convertido en un órgano estricto de observación de los procesos relacionados con la administración pública no queda más que corresponder a ese interés y evitar a toda costa que un procedimientos que tiene una finalidad tan loable se vea como un proceso amañado y tendencioso.

Diversos fiscales y procuradores han sido cuestionados por su labor al frente de las instancias de procuración de justicia de sus entidades, en algunos estados hemos visto cambios de titulares orillados por acusaciones públicas de nepotismo, ausencia de resultados y hasta por su inasistencia ante sus legislaturas locales.

Los cuestionamientos a estos fiscales y procuradores se dan a tres años de la reforma publicada el 10 de febrero de 2014 en la que se incluyeron modificaciones al artículo 102 constitucional, a través del cual se estableció que el Ministerio Público de la Federación se organizara en una Fiscalía General de la República, como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

La homologación de los estados al pasar de procuradurías a fiscalías no debe ser puente para el encubrimiento ni para la auto exoneración por lo que es necesario que finiquite el vínculo histórico directo entre el poder ejecutivo y el órgano encargado de la impartición de justicia, el cual necesita de autonomía e imparcialidad en su actuar.

La llegada de las fiscalías como organismos autónomos ayudará a terminar con la impunidad, siempre y cuando el proceso de designación sea generador de confianza y respaldo.

Esta iniciativa pretende garantizar el libre ejercicio de las funciones del fiscal a través de un nombramiento sustentado en la imparcialidad y que la da aun mayor legitimación al ser requisito indispensable su ratificación por el Senado.

El perfil del titular de la Fiscalía General de cada entidad federativa debe ser evaluado y aprobado de la manera más transparente posible evitando así suspicacias alejando la designación de subjetividades.

La presente reforma constitucional tiene como finalidad replicar la iniciativa del presidente de la república y garantizar la autonomía e imparcialidad de las fiscalías generales en los estados, que forman parte de los sistemas estatales anticorrupción.

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

Decreto

Primero. Se adiciona un último párrafo al apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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 al 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.

Segundo. Se reforma la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 116. El poder público de los estados...

Los poderes de los Estados...

I a VIII...

IX. Las Constituciones y leyes de los entidades federativas establecerán que el Ministerio Público se organice en un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Fiscalía General del Estado garantizando que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

Los titulares de las fiscalías generales durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, debiendo ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura local, a propuesta del Ejecutivo Estatal y con la ratificación de este nombramiento por las dos terceras partes de miembros presentes del Senado de la República.

Transitorios

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

Segundo. Los Estados deberán realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Tercero. Los fiscales que estén en funciones al inicio de la vigencia de este Decreto podrán continuar en sus cargos en tanto se realiza la designación correspondiente.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, a 30 de octubre de 2017.

Diputados: Lorena Corona Valdés y Braulio Mario Guerra Urbiola (rúbricas)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO RAMÍREZ NIETO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Ricardo Ramírez Nieto, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y; 6 numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa, con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La propuesta tiene su fundamento en los artículos 1o., 4o. y 22 constitucionales, de aplicarse la totalidad del patrimonio de un sujeto al pago de multas, impuestos, responsabilidad civil o administrativa, la sanción conlleva la dificultad para allegarse de los bienes necesarios para la subsistencia, lo cual sin duda interesa el derecho fundamental de alimentos.

Aunado a ello, la confiscación total de los bienes afecta la capacidad para colmar las obligaciones alimentarias familiares tornando de facto la sanción en trascendental, lo cual sin duda conculca el precepto 5.3 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el propio artículo 22 constitucional primer párrafo. Aunado a ello, no es posible soslayar que, en los más de los casos, las multas, actualizaciones y recargos que conllevan las cargas fiscales, son en realidad asimilables a intereses usurarios originando con ello la explotación del hombre por el Estado, también proscrito por la convención internacional en cita.

Por todo lo expuesto y fundado presento a consideración de esa soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para 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 caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de

bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. **El patrimonio familiar es inembargable, por lo cual, en ningún caso se confiscará la totalidad del patrimonio de una persona** . En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

a) Los que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Los que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Los que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Los que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

Transitorio

Único. La presente reforma 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, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Ciudad de México, a 30 de octubre de 2017.

Diputado Ricardo Ramírez Nieto (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 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, sometemos a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso a) del numeral 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes:

Consideraciones

El derecho de alumbrado público (DAP) es un mecanismo de apoyo a las finanzas públicas municipales, el cual permite solventar altos costos por el servicio de energía eléctrica. Este derecho, es una aportación porcentual de pago por consumir esa energía, en caso de no existir éste los municipios de todo el país enfrentarían serios problemas o dificultades para satisfacer el costo de alumbrado y de energía eléctrica en todos los espacios públicos que son su responsabilidad. Este derecho es una fuente de ingresos muy importante para todos los Municipios en general, porque permite mantener y mejorar la infraestructura del alumbrado público.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 31, fracción IV, establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación como del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios en que residan de manera proporcional y equitativa en los términos que dispongan las leyes, de este dispositivo normativo emanan los elementos de las contribuciones que le dan legalidad a las mismas, derivándose además de la interpretación normativa que solamente el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales tienen la facultad de crear o reformar leyes e imponer contribuciones.

Asimismo, el artículo 115 Constitucional, en su fracción III, inciso a), establece que los Municipios tendrán a su cargo, entre otras funciones y servicios, el alumbrado público, en consecuencia, por la prestación de este servicio se requiere un pago por parte de los usuarios, el cual debe estar contemplado en las Leyes de Hacienda Municipal dentro del concepto de alumbrado público.

En este contexto, la fracción IV del precepto constitucional invocado establece que los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará con los rendimientos que les pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas locales establezcan a su favor y, en todo caso, en el inciso c) de la fracción antes citada, se aprecia que en los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos municipales, las leyes federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer las contribuciones

a que se refieren los incisos a) “De Propiedad Inmobiliaria” y c) “Derivados de los Servicios Públicos”.

Hoy nos encontramos que la mayoría de los Ayuntamientos de la República Mexicana en su responsabilidad legal de prestar el servicio público de calidad concerniente al DAP en aquellas colonias de sus mismos territorios que no se encuentran municipalizadas lo ejercen como una necesidad histórica que han tratado de resolver comprometiéndose a no eludir el llevar alumbrado público a toda la población. Sin embargo, al no estar municipalizados los fraccionamientos, los fraccionadores son quienes deben hacerse responsables del alumbrado público y en muchos casos eluden esa responsabilidad.

Con la anterior queremos decir que los fraccionadores se lavan las manos y mandan a los colonos a quejarse a los Ayuntamientos, cuando en realidad los principales culpables de que no exista alumbrado público son los mismos fraccionadores, quienes abandonan a los colonos emigrando a otros estados o desapareciendo de la entidad federativa donde construyeron dicho fraccionamiento. Entonces, cuando las colonias no municipalizadas no cuentan con alumbrado público los Ayuntamientos ejercen la labor de otorgar el servicio por disposición legal, cobrándose el Derecho por Alumbrado Público (DAP), lo cual se considera recíproco, además de ser un asunto de sensibilidad social y de seguridad.

Existen diversos antecedentes de propuestas de reformas constitucionales presentadas a fin de que los Ayuntamientos no se encuentren impedidos para cobrar contribuciones especiales en materia de energía eléctrica, lo cual actualmente es considerada como facultad exclusiva de la Federación. Entre estas propuestas destaca la presentada el 29 de septiembre del año 2004, durante la LIX Legislatura, basándose en una propuesta hecha por Regidores y Síndicos de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado Libre y Soberano de Colima, con proyecto de Decreto que adiciona un párrafo al inciso a), numeral 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento al Federalismo, sin que se haya procedido al análisis y dictaminación respectiva.

El que los ayuntamientos del país no cobren el derecho de alumbrado público lesiona gravemente la recaudación municipal y la falta de recursos genera dificultades para que en muchos sectores y espacios públicos exista alumbrado público (parques, jardines, plazas públicas etcétera). Para evitar este déficit, los Municipios, a través de la Comisión Federal de Electricidad, cobran un porcentaje sobre el consumo total de energía eléctrica, con la finalidad de no dejar en penumbras los espacios públicos de las diferentes comunas del país, a fin de no generar con ello inseguridad pública.

El cobro del derecho de alumbrado público es un ingreso que tienen los Municipios del país autorizado por las Legislaturas locales para el pago del alumbrado público, y éste es a su vez un servicio que prestan los Ayuntamientos por mandato del artículo 115 de la Constitución Federal y con la cantidad que paga la población por concepto del DAP, se paga el alumbrado público. Si los ayuntamientos no cobraran el DAP tendrían problemas financieros, por eso es necesario esta adición al artículo 73 Constitucional para establecer como causa de excepción el cobro del servicio del alumbrado público, con la finalidad de

que los Ayuntamientos del país no incurran en actos contrarios a lo dispuesto por la Constitución.

En virtud de lo anterior, el que suscribe la presente iniciativa lo hace con la responsabilidad social y en razón del riesgo constante que corren los ayuntamientos del país de tener que restituir a los particulares o empresas los pagos que hayan efectuado por concepto del derecho de alumbrado público, situación que arruinaría la Hacienda pública municipal y las finanzas de todos los ayuntamientos del país, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en diversas ejecutorias la inconstitucionalidad del cobro que realizan por el concepto del derecho de alumbrado público los Ayuntamientos a través de la Comisión Federal de Electricidad, cuando en Colima se estableció la posibilidad de cobrar hasta un diez por ciento del consumo que realiza el usuario, apareciendo la cantidad en el recibo correspondiente, contemplándose la tarifa por este concepto en la ley de Hacienda municipal.

En virtud de lo aquí expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el inciso a) del numeral 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el inciso a) del numeral 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXVIII. (...)

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. a 4o. (...)

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica. **Excepto los cobros que establecen las Legislaturas Locales en favor de los Ayuntamientos para que recauden a través de sus Tesorerías el Derecho de Alumbrado Público;**

b) a g) (...)

(...)

XXIX-A. a XXXI. (...)

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 31 días del mes de octubre de 2017.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Virgilio Mendoza Amezcua, Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Alvarez 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 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ELENA ORANTES LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, vicecoordinadora del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano** e integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 6, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sometemos a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

Desde la década de 1980, en el contexto de un proceso de búsqueda de legitimación política por parte del régimen y ante la presión de fuerzas políticas de oposición al partido gobernante, nuestro país entró en una etapa de revisión y reestructura de sus instituciones políticas y económicas. Este proceso, fue tendiente al acoplamiento de nuestra vida institucional con las tendencias económicas neoliberales, su visión de la economía y su perspectiva de la democracia.

En este contexto, las instancias civiles de inteligencia, seguridad pública, procuración, administración e impartición de justicia del ámbito federal iniciaron un proceso gradual de cambios estructurales y organizacionales. Ello derivó en la transición de la Dirección Federal de Seguridad al Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional; de decenas de policías a la creación de la Policía Federal Preventiva y posteriormente la Policía Federal, y en la reforma al Poder Judicial de la Federación que derivó, entre otras cosas, en la reducción de los integrantes del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su posicionamiento como tribunal constitucional y la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

En consecuencia, también el ámbito de la procuración de justicia fue evolucionando. Así, en el ámbito operativo, pudimos presenciar la creación del Centro Nacional contra las Drogas (Cendro), su mutación al Centro Nacional de Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Cenapi) y su reciente integración a la Agencia de Investigación Criminal, donde se coordina con áreas periciales y la Policía Federal Ministerial que, a su vez, es resultado de la evolución de la Agencia Federal de Investigaciones, sustituta de la Policía Judicial Federal.

Bajo el influjo de esta inercia y ante la creciente demanda de la sociedad civil por un mejor sistema de procuración de justicia, más eficiente, eficaz, confiable y respetuoso de los derechos humanos, durante los últimos años se materializó la idea de modificar el tipo de sistema de justicia y la reestructuración total del ministerio público en México.

Derivado de todo lo anterior, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación “las reformas, adiciones y derogaciones a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II 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, 111; 116, fracción IX y 119, párrafo primero” mediante las cuales, entre otras cosas, se planteó la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República con autonomía constitucional.¹

La negociación política para generar la reforma mencionada, planteó varios elementos de inconformidad entre la sociedad civil pues, desde muchas perspectivas, tendencialmente constituirían un problema de legitimidad a la nueva institución e incertidumbre jurídica derivada de una redacción no suficientemente clara que no dejara pie a interpretaciones. Estos elementos fueron, en primera instancia la posibilidad de que el titular de la Procuraduría General de la República se convirtiera en el fiscal general de la República con el paso del tiempo, revirtiendo la autonomía lograda en función del interés derivado del vínculo que este actor político necesariamente tendría con el Presidente de la República en funciones al momento del cambio institucional. El otro elemento, el de la redacción proclive a interpretaciones está en las características que debe tener quien ocupe el cargo de Fiscal General de la República que en el artículo 102, apartado A, que a la letra dice:

“Artículo 102.

A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

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.”

Esta redacción plantea en un requisito inútil o subjetivo pues no queda claro a qué antigüedad se refiere, ya que podría interpretarse que es la antigüedad en el ejercicio profesional, la antigüedad en la institución o la antigüedad con el título profesional.

En este sentido, si la antigüedad se refiere al título profesional, entonces el actor político que se convierta en fiscal general de la República podría tener un título de más de diez años pero una cédula profesional de menos años, lo que implicaría la posibilidad de que hubiese ejercido sin cédula y en consecuencia violentó la ley en un lapso de su vida. Ello sería inaceptable para quien aspira a convertirse en la cabeza de la actividad ministerial federal.

El problema de esta parte de la redacción del artículo 102, fue motivo de discusión en los debates de las reformas aprobadas en 2016 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016² pero desde el proceso de dictaminación, los señalamientos de la oposición en este particular fueron desechados por la mayoría congresional.

El tiempo pasó, las oportunidades para pulir los logros de la reforma fueron desechándose de manera tal que en septiembre de 2017, la sociedad civil organizada y la oposición al gobierno en la Cámara de Diputados, lograron bloquear momentáneamente la posibilidad que el Procurador General de la República, vinculado intensamente al Presidente de la República, se convirtiera en Fiscal General de la República por nueve años. Este bloqueo parcial se materializó en la renuncia del Procurador General de la República, sin embargo, con este paso, se detonó otro problema público que involucra la redacción deficiente del artículo que es objeto de esta propuesta, pues el encargado de la Procuraduría General de la República tiene una cédula profesional registrada en 2011.

En consecuencia, el control redactado en el artículo vigente resulta inútil como está actualmente, pues no establece el supuesto de una suplencia, no marcar claramente el ámbito de la antigüedad y deja abierta la posibilidad de tener en la toma de decisiones de la institución a alguien que pudo haber ejercido sin cédula profesional. Por ello, la presente propuesta ofrece la posibilidad de clarificar la redacción del artículo en comento con la intención de fortalecer la certidumbre jurídica y dar sentido a la consideración de la experiencia que el espíritu del legislador pretendió cubrir con esa confusa redacción. Además, en atención a uno de los principales aspectos que han motivado las demandas sociales en materia de procuración de justicia en nuestro país, se propone incluir como requisito que el titular tenga experiencia comprobable en materia de derechos humanos.

Esta sencilla modificación puede disminuir las posibilidades de conflictos políticos innecesarios y fortalecerá la legitimidad de quien ocupe la titularidad de la Fiscalía General de la República.

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

Decreto que reforma el artículo 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 102.

A.

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 registro de cédula profesional de licenciado en derecho cuya antigüedad sea de más de diez años; contar con capacitación comprobable en materia de derechos humanos;** gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

Transitorio

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

Notas

1 Véase el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

2 Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de octubre de 2017

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRZA FLORES GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La que suscribe, Mirza Flores Gómez, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en la normativa internacional de los derechos humanos como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Una de las primeras referencias a este, es la del párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, generalmente considerado como el instrumento central para la protección del derecho a una vivienda adecuada, en su artículo 11, reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado que el derecho a una vivienda adecuada no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

Las características del derecho a una vivienda adecuada están definidas principalmente en la Observación general N° 4 del Comité (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada y en la Observación general N° 7 (1997) sobre desalojos forzosos.

Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir *como mínimo* los siguientes criterios:

- 1. La seguridad de la tenencia:** la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- 2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura :** la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, calefacción y alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

3. Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

4. Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

5. Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

6. Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

7. Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

En nuestro país, el derecho a una vivienda adecuada se encuentra consagrado en el artículo 4º Constitucional, modificado en el año de 1983, que a la letra dice:

“[...] Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. [...]”

En este orden de ideas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Amparo directo en revisión 2441/2014, resolvió lo siguiente en lo que respecta al alcance del significado de “vivienda digna y decorosa”:

Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido no se agota con la infraestructura básica adecuada de aquélla, sino que debe comprender el acceso a los servicios públicos básicos

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.), estableció el estándar mínimo de infraestructura básica que debe tener una vivienda adecuada; sin embargo, ello no implica que el derecho fundamental a una vivienda adecuada se agote con dicha infraestructura, pues en términos de la Observación No. 4 (1991) (E/1992/23), emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho fundamental referido debe comprender, **además de una infraestructura básica adecuada, diversos elementos, entre los cuales está el acceso a ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad y otros servicios sociales, como son los de emergencia, hospitales, clínicas, escuelas, así como la prohibición de establecerlos en lugares contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación.** Asimismo, dentro de los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas, se señaló que los Estados debían asegurarse de que las viviendas tengan acceso a la prestación de servicios como recolección de basura, transporte público, servicio de

ambulancias o de bomberos. Ahora bien, el derecho a una vivienda adecuada es inherente a la dignidad del ser humano, y elemental para contar con el disfrute de otros derechos fundamentales, pues es necesaria para mantener y fomentar la salud física y mental, el desarrollo adecuado de la persona, la privacidad, así como la participación en actividades laborales, educativas, sociales y culturales. Por ello, una infraestructura básica de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos como son, enunciativa y no limitativamente, los de: iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y evacuación de basura, transporte público, emergencia, acceso a medios de comunicación, seguridad y vigilancia, salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable. De ahí que si el Estado condiciona el apoyo a la vivienda a que se resida en un lugar determinado, bajo la consideración de que lo hace con la finalidad de satisfacer el derecho fundamental a la vivienda digna y decorosa de los gobernados, la vivienda que otorgue debe cumplir no sólo con una infraestructura básica adecuada, sino también con acceso a los servicios públicos básicos, incluyendo el de seguridad pública ya que, en caso contrario, el Estado no estará cumpliendo con su obligación de proporcionar las condiciones para obtener una vivienda adecuada a sus gobernados.¹

Bajo esta tesis, la Ley de Vivienda en su artículo 2 establece que una vivienda digna y decorosa es aquella que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Sin embargo, en la actualidad, el término de “vivienda digna y decorosa” y/o “adecuada” está cayendo en desuso; la dinámica social exige un compromiso más fuerte por parte del Estado y de los particulares frente al **derecho a un medio ambiente sano**, es decir, que las leyes, políticas públicas y programas sociales dirigidos garantizar el derecho fundamental a la vivienda deben cumplir con el principio de desarrollo sostenible.

Bajo esta tesis, se define «el desarrollo sostenible como la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». (*Informe titulado «Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*), el desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. Consta de tres pilares, el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

En este orden de ideas, una vivienda sostenible es aquella que sigue un nuevo paradigma de construcción y de vida, una conciencia de responsabilidad ambiental, en donde lejos de lastimar el entorno, lo favorece al crear un desarrollo sostenible que sea generador y regulador de los recursos naturales.

Una vivienda sostenible, de enunciativa más no limitativa tiene las siguientes características:

1. Uso eficiente y racional de la energía.
2. Conservación, ahorro y reutilización de agua.
3. Prevención de residuos y emisiones.
4. Creación de un ambiente saludable y no tóxico.
5. Cambios en hábitos de personas y comunidades en el uso de edificaciones.

El British Council y la Dirección General de Asentamientos de Asuntos de Construcción del Ministerio de Obras Públicas de Inglaterra desarrollaron 23 puntos para construir una vivienda sustentable, debido a que los edificios habitacionales y para el trabajo son responsables de 28% de las emisiones de bióxido de carbono (CO₂) y de 30% del total de los residuos, además de que generan 72% del consumo de la electricidad, 39% del de energía y 14 del de agua.

De acuerdo con el British Council, la contaminación, el deterioro y la falta de recursos hizo que expertos, diseñadores y arquitectos optaran por la tendencia del 'go-greener' (pro medio ambiente), mediante el uso de materiales y tecnología elementales. Las 23 recomendaciones de la institución para crear una vivienda sustentable son:

Energías renovables

1. Uso de paneles solares en los techos para generar electricidad.
2. Turbinas de viento para electricidad extra.
3. Colectores solares para agua caliente.
4. Monitoreo frecuente en bombas y ventiladores para minimizar la energía.
5. Uso de gas R410, uno de los refrigerantes (también para agua) más amigables con el medio ambiente.
6. Vidrios con selectividad espectral.

Ahorro de energía

1. Analizadores de energía para el consumo de energía total.
2. Conductos auto aisladores de poliuretano para eliminar fugas y asegurar las condiciones higiénicas.
3. Almacenamiento de hielo durante la noche, momento en el que el coste de la electricidad es más baja y pueda ser utilizado durante el día.

Calefacción

1. Calefacción proveniente del suelo en zonas húmedas.
2. Sensores de CO2 para comprobar el retorno del aire en aire acondicionado.
3. Bomba de calor proveniente del subsuelo para regular el agua y obtener suministro caliente en invierno y frío en verano.
4. Aislamiento térmico en techo y paredes para minimizar la acumulación y la pérdida de calor.
5. Triple acristalamiento en las ventanas para la pérdida de calor y reducción del ruido externo.
6. Uso del calor almacenado en el concreto y en las computadoras para el aire acondicionado.

Iluminación

1. Tubos luminosos para el alumbrado.
2. Tubos de luz para la transferencia de la luz del día exterior en los espacios interiores.
3. Multisensores sensibles a la luz y el movimiento, para el control de los interruptores de iluminación.
4. Un programa basado en el tiempo para sincronizar con el sistema de iluminación.

Ahorro de Agua

1. Urinarios sin agua.
2. Aprovechar la vegetación autóctona de la zona y utilizar el mínimo de agua al momento de hacer trabajos del paisajismo.
3. Un segundo sistema de tuberías para la reutilización de aguas grises en inodoros.
4. Sistema de riego por goteo con la recolección de agua de lluvia.

En México existen actualmente 115 edificios certificados bajo el sello LEED que expide el Green Building Council, 6 proyectos bajo el Living Building Challenge del International Living Future Institute y 12 proyectos en el Distrito Federal (DF) bajo el Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (PCES).

Por ello, México ocupa el segundo lugar, después de Brasil, en el número de edificios certificados bajo alguna norma o certificación de edificación sustentable en América Latina.

En México, existen normas de edificación sustentable a nivel nacional. Estas normas son emitidas por la Secretaría de Energía, **sin embargo se utilizan únicamente como un sistema de evaluación y no como normas obligatorios, debido a que la disposición voluntaria pretende inducir a la planeación urbana sustentable .**

• **Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (PCES)**

En 2008 el Gobierno del Distrito Federal (GDF) puso en marcha el aún llamado Programa de Certificación de Edificaciones Sustentables (PCES), que pretende establecer un estándar para calificar los edificios tanto habitacionales como comerciales y ofrecer así una serie de incentivos fiscales, que van desde descuentos en el impuesto predial y licencias de construcción hasta financiamientos a tasas preferenciales y rapidez en la ejecución de trámites.

• **NMX-AA-164-SCF1-2013 de Edificación Sustentable**

Esta norma mexicana, de aplicación voluntaria a nivel nacional, especifica los criterios y requerimientos ambientales mínimos de una edificación sustentable. Aplica a las edificaciones y sus obras exteriores, ya sean individuales o en conjuntos de edificios, nuevas o existentes, sobre una o varios predios, en arrendamiento o propias.

Se aplica a una o varias de sus fases: diseño, construcción, operación, mantenimiento y demolición, incluyendo proyectos de remodelación, renovación o reacondicionamiento del edificio.

• **NMX-AA-171-SCFI-2014 de Requisitos y Especificaciones de desempeño ambiental de establecimientos de Hospedaje.**

Esta norma tiene como objetivo establecer los requisitos y especificaciones de desempeño ambiental para la operación de establecimientos de hospedaje en la República. Aplica a los interesados en demostrar el cumplimiento de los requisitos de desempeño ambiental turístico en todo el territorio nacional.

• **NMX-AA-SCFI-157-2012 de Requisitos y Especificaciones de Sustentabilidad para la selección del Sitio, Diseño, Construcción, Operación y Abandono del Sitio de Desarrollos Inmobiliarios Turísticos en la Zona Costera de la Península de Yucatán.**

Establece requisitos y especificaciones de desempeño sustentable para desarrolladores y prestadores de servicios turísticos para la selección y preparación del sitio, diseño, construcción, operación y abandono del sitio de Desarrollos Inmobiliarios Turísticos que se ubiquen en la zona costera en la Península de Yucatán.

Esta norma de cumplimiento voluntario constituye un marco de referencia de sustentabilidad turística, estableciendo las bases para un esquema de certificación.

- **Instrumentos de Edificación Sustentable del Infonavit**

Hipoteca Verde del Infonavit: Este crédito fue creado en 2010 por el Infonavit para que el derechohabiente pueda comprar una vivienda ecológica y así obtener una mayor calidad de vida mediante el uso de las ecotecnologías que disminuyen los consumos de energía eléctrica, agua y gas.

Sí Se Vive, del Infonavit: La creación de este sistema de evaluación de ‘vivienda verde’ en 2012 tiene como objetivo medir la eficiencia de las viviendas mediante el uso de dispositivos ahorradores. Sin embargo, hasta el momento no se ha implementado de manera corriente debido a la capacitación necesaria de la industria para que el programa funcione de manera óptima.

- **Certificaciones internacionales**

Leadership in Energy and Environmental Design (LEED)

La certificación, que otorga el Consejo de Edificios Verdes de Estados Unidos, (U.S. Green Building Council, USGBC), evalúa el comportamiento medioambiental que tendrá un edificio a lo largo de su ciclo de vida.

El sistema de evaluación depende de cada una de las cinco categorías existentes que califican elementos como la ubicación y transporte, la eficiencia en el uso de agua, innovación en estrategias de generación de energía, entre otras.

Las categorías son: Diseño y Construcción de Edificios (Building Design and Construction), Diseño y Construcción de Interiores (Interior Design and Construction), Operación y Mantenimiento en Edificios (Building Operations and Maintenance), Desarrollo de vivienda (Homes) y Desarrollo de suburbios (Neighborhood Development).

Además, existe un rango para cada certificación dependiendo del puntaje alcanzado que van desde la pura Certificación LEED (40-49 puntos), Certificación de Plata (50-59), Certificación de Oro (60-79) y Certificación Platinum (80+).

Living Building Challenge del International Living Future Institute

La certificación internacional Living Building Challenge, creada en 2006 por el International Living Future Institute, tiene un sistema de calificación riguroso en las construcciones sustentables, ya que busca que cumpla con diversos requerimientos, entre ellos, el uso de la energía cero, el tratamiento de los residuos y el agua, y un mínimo de 12 meses de operación continua.

Su aplicación en México inició en 2009 y se están consolidando las bases para apoyar la formación de lo que sería el Living Future Institute de México, con el apoyo del Departamento de Arquitectura de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México.

Bream

La certificación, la primera creada en su tipo, la realizó un grupo de empresas sin fines de lucro en el Reino Unido y establece el estándar para evaluar el diseño, la construcción y su uso. Las medidas usadas representan un amplio rango de categorías y criterios que van desde la energía a la ecología.

Earth Check

EarthCheck es un programa internacional, resultado de una decisión del Gobierno Australiano de establecer una organización estratégica para el sector turismo, que ofrece servicios de evaluación, certificación y productos relacionados con el diseño en la edificación sustentable utilizados por la industria de viajes y turismo.

Entre algunos de sus objetivos está el de apoyar a los gobierno locales y desarrolladores en las primeras etapas de su planificación y diseño en recintos, edificios e infraestructura relacionada.

De acuerdo con datos de la Semarnat, México actualmente cuenta con 40 empresas certificadas bajo este sistema. Asimismo, Fonatur firmó un acuerdo recientemente con EarthCheck para trabajar conjuntamente en el futuro desarrollo de eco-destinos de clase mundial.

Sistema de evaluación Energy Star

La CONUEE, en conjunto con el Instituto Nacional de Ecología (INECC), reproducen el sistema de evaluación estadounidense “Energy Star” aplicado en edificios en Estados Unidos.

Este programa voluntario fue establecido en 2005 por la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés) en EUA que promueve el uso de energía eficiente en gobiernos locales.

Recordemos que el Artículo 25 de la Constitución Política, establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, llevando a cabo la regulación y fomento de actividades que demande el interés general.

Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastre.

El pasado 7 y 19 de septiembre del año en curso los fenómenos naturales que sacudieron nuestro país, nos hicieron reflexionar de que a pesar de todos los esfuerzos después del

temblor de 1985 y los diferentes fenómenos hidrometeorológicos, nos dimos cuenta que no estábamos preparados para soportar fenómenos de tal envergadura.

Los principales compromisos asumidos por el Estado Mexicano, en el marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de desastres tales como: la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; el fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas de trabajo mundiales y la elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales.

El objetivo central del Marco de Sendai es la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

2.1 Metas

Para lo anterior, se han fijado metas específicas que cada Estado debe cumplir:

- a) Reducir considerablemente la mortalidad mundial causada por desastres para 2030.
- b) Reducir considerablemente el número de personas afectadas a nivel mundial para 2030.
- c) Reducir las pérdidas económicas causadas directamente por los desastres en relación con el producto interno bruto (PIB) mundial para 2030;
- d) Reducir considerablemente los daños causados por los desastres en las infraestructuras vitales y la interrupción de los servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, incluso desarrollando su resiliencia para 2030;
- e) Incrementar considerablemente el número de países que cuentan con estrategias de reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y local para 2020;
- f) Incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres transmitidos a las personas, y el acceso a ellos, para 2030.

2.2 Prioridades de Acción

Para lograr anterior, los Estados partes, a nivel local, regional, nacional y mundial deben adoptar medidas específicas de conformidad con los siguientes criterios prioritarios:

Prioridad 1 : Comprender el riesgo de desastres.

Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

El mismo “Marco de Sendai” da las indicaciones de forma general para atender cada una de las acciones prioritarias de los Estados partes y aprobar un marco jurídico para la reducción de riesgos de desastres después de 2015, que sea conciso, específico preparado con visión de futuro y orientado a la acción.

3. Consideraciones finales

1 Retomando los criterios propuestas por la comunidad internacional, y atendiendo que México, por su ubicación geográfica se encuentra expuesto a diversos fenómenos naturales que han costados millones de pesos de los mexicanos para la atención durante y después del fenómeno perturbador como se muestra en la siguiente tabla:²

2. Considerando que los Estados miembros de las Naciones Unidas, al adoptar la agenda 2030 sobre el desarrollo Sostenible, de acuerdo al ODS 11, se comprometieron a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

3. Atendiendo que en México, siete de cada 10 habitantes mexicanos viven en localidades con poblaciones mayores a 15 mil habitantes. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), en 2010 el Sistema Urbano Nacional (SUN) estaba compuesto por 384 ciudades –59 zonas metropolitanas, 78 conurbaciones y 247 centros urbanos–, en las cuales residían más de 82.6 millones de personas, es decir, 72.3% de la población mexicana. Se estima que la población de las ciudades del SUN aumentará en 16.6 millones de habitantes entre 2010 y 2030: pasará de 82.6 millones a 99.3 millones. Asimismo, de acuerdo con el PNDU 2013-2018, 87.7 millones de habitante en el país residen en zonas de riesgo debido a su exposición a distintos tipos de fenómenos. De estos, cerca de 70% habita en zonas urbanas, 9.5% vive en zonas semiurbanas y 20.5%, en zonas rurales,³solicito su voto a favor de la presente modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para incorporar las prioridades de acción del marco de Sendai para hacer de México, un país resiliente, además de apoyar y abonar a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en su objetivo 1.6 “Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano”, y a

la línea de acción “Impulsar la Gestión Integral de Riesgos como una política integral en los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores privado y social”.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013 incluye, dentro de su objetivo 4.4, la estrategia 4.4.3 sobre fortalecimiento de la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente, en donde se determinan las acciones y lineamientos a seguir para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

Es decir, resulta de imperiosa necesidad reformar el artículo 4 Constitucional para hacer una obligación (lo que hoy es solo una opción) del Estado Mexicano a través del imperium de la Ley, que los programas y políticas públicas en materia de vivienda y ordenamiento territorial, además de cumplir con los estándares establecidos en diversos instrumentos internacionales, así como lo estipulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis aislada en lo que se refiere al concepto de una vivienda adecuada, digna y decorosa, éstas también deben de cumplir con lo estipulado en el artículo 4 constitucional que establece el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Por lo anteriormente expuesto y fundado; someto a consideración de ésta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna, decorosa, **sostenible y resiliente**. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Transitorio

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

Notas

1 Amparo directo en revisión 2441/2014. Mirna Martínez Martínez. 25 de febrero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Nota: La tesis aislada 1a. CXLVIII/2014 (10a.) citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas y en la Gaceta

del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 801, con el título y subtítulo: “Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido a la luz de los tratados internacionales.”

2 Sedatu, Guía de Resiliencia Urbana. Fecha de consulta: 18 de octubre de 2017. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/guia-de-resiliencia-urbana-2016>

3 *Ibíd.*, 1

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 31 días del mes de octubre de 2017.

Diputada Mirza Flores Gómez (rúbrica)

DEL CONGRESO DE BAJA CALIFORNIA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y 42 BIS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presente

Por este conducto me dirijo muy respetuosamente a usted a fin de hacer de su conocimiento que en sesión extraordinaria de la XXII Legislatura Constitucional de Baja California, celebrada el 29 de septiembre del año en curso, se aprobó el siguiente

Dictamen número 33 de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales

Primero. Se aprueba la reforma del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se remita al Congreso de la Unión para su trámite correspondiente, quedando como sigue:

Artículo 127. ...

I. ...

En ningún caso podrán otorgarse aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones ni compensaciones al presidente de la República, senadores, diputados federales y locales, gobernadores, magistrados, jueces, consejeros del Poder Judicial federal y de los estados, presidentes municipales, síndicos, procuradores, regidores ni los titulares de los órganos constitucionales autónomos federales y locales.

II. a VI. ...

Segundo. Se aprueba la reforma del artículo 42 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Artículo 123, Apartado B, de la Constitución General, a efecto de que se remita al Congreso de la Unión para su trámite correspondiente, quedando como sigue:

Artículo 42 Bis. ...

No obstante lo anterior, no podrá otorgarse aguinaldo a

I. El presidente de la República;

- II. Los senadores y los diputados federales;
- III. Los ministros, magistrados, jueces y consejero del Poder Judicial federal;
- IV. Los presidentes municipales, síndicos procuradores, regidores y consejeros municipales; y
- V. Los titulares de los órganos constitucionales autónomos federales.

Transitorios

Primero. Aprobadas que sean las presentes reformas por el Congreso de Baja California, de conformidad con el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tórnese la presente iniciativa al Congreso de la Unión para el trámite legislativo que corresponda.

Segundo. Una vez aprobado el presente decreto por el Congreso de la Unión, entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Tercero. Los Congresos federal y estatales contarán con un plazo de tres meses, a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, para armonizar las legislaciones federales y locales.

Sin otro particular, y agradeciendo de antemano la atención que se sirva otorgar al presente, hacemos propicia la ocasión para reiterarle nuestra distinguida consideración.

Atentamente

Mexicali, Baja California, a 29 de septiembre de 2017.

Diputado Édgar Benjamín Gómez Macías (rúbrica)
Presidente del Congreso de Baja California

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA ALBA RAMÍREZ NACHIS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, Rosa Alba Ramírez Nachis, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales I y II, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Planteamiento del problema

La representatividad popular tiene su origen en la división de poderes establecida como contrapeso al poder absoluto de los monarcas. En nuestro país y siguiendo los esquemas de los tratadistas de la revolución francesa, pero más exactamente como copia del modelo estadounidense se establece un sistema político tripartita, sin embargo, la larga tradición de la concentración del poder en una persona heredada de las sociedades prehispánicas y del conquistador europeo han llevado a configurar en la actualidad un poder presidencial que se ha impuesto a los restantes poderes, esto más allá de esquemas constitucionales.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos configura un sistema político tripartito: “No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.¹

El Constituyente de 1917 pretendió acotar al Poder Ejecutivo facultades y prerrogativas que le colocaran por encima de los otros poderes, configurando un poder legislativo bicameral con quinientos representantes populares y ciento veintiocho senadores que representan a las entidades federativas.

El tema de la representación popular para algunos teóricos es un tema de legitimidad o que proporciona legitimidad a los gobiernos, por ello la importancia de contar en los regímenes demócratas vigentes como el nuestro, con representantes que emanen de procesos electorales también legítimos, sustentados en la legalidad; **de tal manera que sean verdaderos representantes de la nación en el desempeño de sus funciones.**

Para autores como Humberto Quiroga Lavie, “la representación popular permite expresar el sentido común, la voluntad colectiva de un pueblo a los efectos de gobernarlo”;² es decir, se convierte en la conciencia de un pueblo ante actos del Ejecutivo que pueden caer en el despotismo absoluto parecido al de los monarcas medievales, o bien de gobernantes que han perdido la sensibilidad ante las necesidades y requerimientos de la población, ahí el

valor de la representación popular, que le hace necesaria e indispensable como garante del sentir nacional, de las libertades individuales y de los derechos sociales de una nación.

La existencia de un poder ejecutivo con atribuciones y funciones meta legales que le empoderan más allá del equilibrio indispensable, de pesos y contrapesos que permitan la sana interacción de los poderes, debe llevar a fortalecer al Poder Legislativo mediante la redimensión de sus funciones ante los otros poderes.

Pongo a consideración de esta soberanía modificar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que diputados federales y senadores no tengan otra actividad profesional o remunerativa que la de representantes populares y así, se dediquen de tiempo completo a servir a la sociedad mexicana que representan.

El desempeño de la representación popular en las actuales circunstancias debe entrañar la disposición de la diputada o del diputado para legislar en los diferentes rubros que conforman el marco legal con absoluta profesionalización, dando lustre al mandato ciudadano otorgado.

Es tiempo, compañeros, de que algunos representantes populares desarrollen sus funciones como miembros de un cuerpo complaciente que se encargue de dar trámite a las iniciativas o a los cambios que este proponga de acuerdo a intereses que no son en muchas ocasiones los de la nación.

Considero necesario replantear este funcionamiento, para que cada representante popular en este poder legislativo se convierta en un verdadero líder que permita ser un real contrapeso a las decisiones del Ejecutivo.

En México requerimos representantes que se dediquen a velar por el interés de la nación, más allá del reparto de prebendas, como lo pueden ser el desempeñar de manera alterna algún cargo en asociaciones civiles, fundaciones, asociaciones religiosas, sindicales, de la iniciativa privada o en algún ámbito de cualquiera de los tres niveles de la administración pública.

Por lo expuesto y a modo de conclusión, compañeros, el objeto esencial de mi propuesta, es plantear la necesidad de que diputados y senadores sean representantes populares de tiempo completo para responder a la altura de las actuales circunstancias, dejando a un lado otras actividades que pueden distraer en mucho la esencia de sus funciones.

Con esta iniciativa dejo en claro que si algún representante popular tiene el interés de desempeñar de manera alternada actividad alguna fuera de las que le corresponden a los legisladores soliciten licencia al cargo, teniendo el derecho de elegir la que más le convenga, dejando la oportunidad aquel que con esmero y entrega busque representar dignamente a los ciudadanos.

En resumen, lo que propongo quedaría de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de las entidades federativas por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.</p>	<p>Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no desempeñaran ninguna otra comisión, encargo o empleo en cualquier figura organizativa de tipo gubernamental a fin de conservar la independencia mental y de actuación que su encargo les confiere. Podrán aceptar cargos honorarios en la iniciativa privada que no interfiera con sus horarios y actividades legislativas. En caso contrario, solicitarán licencia a la cámara respectiva a fin de separarse de sus funciones como representantes populares mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.</p>

II. Fundamento legal de la iniciativa

Con motivo de esta iniciativa se incidirá en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Ordenamiento por modificar

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Texto normativo propuesto

Por lo expuesto se presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no desempeñarán ninguna otra comisión, encargo o empleo en cualquier figura organizativa de tipo gubernamental a fin de conservar la independencia mental y de actuación que su encargo les confiere. Podrán aceptar cargos honorarios en la iniciativa privada que no interfiera con sus horarios y actividades legislativas. En caso contrario, solicitarán licencia a la cámara respectiva a fin de separarse de sus funciones como representantes populares mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

VI. 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

2 *Sobre la teoría de la representación popular y la división de los poderes de gobierno.* Consultado en

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2107/11.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de noviembre de 2017.

Diputada Rosa Alba Ramírez Nachis (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en atención a la siguiente

Exposición de Motivos

El pasado viernes 20 de octubre del presente año el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, Alberto Elías Beltrán, en suplencia del Procurador General de la República (PGR), anunció la destitución de Santiago Nieto Castillo a su cargo de titular de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) de acuerdo a las facultades que le otorgan “los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 137 de su Reglamento, y en ejercicio de las facultades previstas en el artículo Décimo Octavo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación”.¹

El comunicado de prensa señalaba que Nieto Castillo había transgredido lo dispuesto en el Código de Conducta de la Procuraduría General de la República al sostener que no permitirán se violente el debido proceso al violar la información de las investigaciones lo cual podría provocar que un inocente sea incriminado o un probable delincuente quede en libertad.

Las supuestas violaciones a las disposiciones de investigaciones del Sistema Procesal Penal Acusatorio por parte del titular de la Fepade se da después que en una entrevista² con el periódico de circulación nacional *Reforma* reveló que Emilio Lozoya Austin, ex director de Petróleos Mexicanos (Pemex) lo presionó para que declarara públicamente su inocencia por presuntos desvíos de Odebrecht al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

“Me envió una carta diciendo que quiere que yo haga un pronunciamiento público sobre su inocencia y me envía un currículum diciéndome quién es su papá, quién es su mamá, en dónde estudió. Nunca entendí esta parte”.³

La Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales en agosto pasado abrió la carpeta de investigación FED/Fepade/UNAI-CDMX/1139/2017 para investigar si una parte de los 10 millones de dólares que habría recibido Lozoya en sobornos por parte de la brasileña Odebrecht fue destinada a financiar al Partido Revolucionario Institucional.⁴

La corrupción de Lozoya se daría a conocer después que el Departamento de Justicia de los Estados Unidos a través de la Corte de Distrito Oriental de New York, dio a conocer una investigación sobre la entrega de sobornos por parte de la empresa constructora Odebrecht de aproximadamente \$788 millones de dólares a más de 100 proyectos en diferentes países latinoamericanos, incluido México.

El otrora Fiscal Nieto Castillo no sólo abrió investigación contra un incondicional del actual Presidente Enrique Peña Nieto, sino también al ex gobernador de Chihuahua César Duarte Jáquez por la retención ilegal del 5% a 10% del sueldo de 700 empleados del gobierno estatal de Chihuahua, que durante de seis años acumularon la cantidad de 79 millones de pesos, dicho monto era filtrado a través de una cuenta en que la que se expedía un cheque, el cual era cobrado en efectivo y entregado a la oficinas de la tesorería del Partido Revolucionario Institucional.⁵

Resultado de estas investigaciones en días pasados se dio a conocer que se había solicitado de manera oficial a las autoridades de Estados Unidos la detención con fines de extradición del ex gobernador César Duarte Jáquez y se vinculó a proceso a tres ex funcionarios del gobierno de Chihuahua, así como la ex dirigente estatal del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por el desvío de recursos públicos con fines electorales.⁶

La destitución del Fiscal por parte de Elías Beltrán, encargado del despacho de la PGR, se puede objetar, por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, dentro de un plazo de diez días hábiles, de acuerdo con lo estipulado en el artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación,⁷ y que a la letra señala:

“**Décimo Octavo. ...**

...

Los titulares de las fiscalías nombrados en términos del presente transitorio durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. **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 titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.”

Por ello, la presente iniciativa propone elevar a rango de Ley la regulación de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales, que actualmente está consignada en el

Capítulo Séptimo del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Lo anterior, para darle una mayor autonomía a la Fiscalía, pues ya no será el Poder Ejecutivo quien se encargue de dictar a discreción las normas que rijan su funcionamiento.

Por otra parte, y con miras a evitar futuros episodios que atenten contra la imparcialidad y autonomía de la Fiscalía, como el que sufrió Santiago Nieto, se propone blindar al Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, al establecer que no podrá ser separado de su cargo durante el año anterior y posterior a que se lleve a cabo un proceso electoral federal, salvo que sus actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, es decir, las causales del juicio político. En concordancia con ello, se propone una reforma constitucional al artículo 110 a fin de incluir al Titular de la Fepade entre los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político.

Además, se plantea que únicamente el Titular de la Fiscalía, nombrado por dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, podrá ejercer las facultades de no ejercicio de la acción penal; la solicitud de cancelación o reclasificación de órdenes de aprehensión, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales; la formulación de conclusiones no acusatorias; el acuerdo para el desistimiento total o parcial del ejercicio de la acción penal, por parte del Ministerio Público; las consultas que agentes del Ministerio Público de la Federación formulen o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley prevenga, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal, de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia; y, así como la admisión de los elementos de prueba aportados o las diligencias solicitadas por la víctima u ofendido.

Lo anterior, a fin de evitar que un encargado de despacho pudiera tomar dichas facultades, cuando el Ejecutivo Federal haya decidido remover al Titular de la Fiscalía.

En este mismo sentido, la presente iniciativa recoge una preocupación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la que señala que la Fepade en los últimos 10 años se ha incrementado en más de mil las averiguaciones por delitos electorales sin resolver.⁸

El nivel de rezago es tal que para revertirlo, se necesitarían 10 años según consta en la auditoría al desempeño que realizó la ASF:⁹

“La entidad fiscalizada (Fepade) informó que el tiempo que tomaría abatir el rezago se calcula entre 8 y 10 años, ya que se cuenta con 7 policías ministeriales y 25 agentes del Ministerio Público de la Federación, por lo que existe el riesgo de retrasos en la atención de asuntos en el marco del nuevo Sistema Penal Acusatorio, debido a la insuficiencia de personal para atender la acumulación de los asuntos rezagados y los que se originen de la implementación de este sistema”.¹⁰

En 2006, mientras la PGR tenía a través de la Fepade 317 averiguaciones previas sin resolver para 2015, la cifra ya había crecido a 3 mil 540 expedientes esperando por ser

atendidos. En promedio, cada año se ha incrementado más de 120% la cantidad de casos rezagados.¹¹

Consecuentemente, según cálculos de la ASF, a la Fepade le tomó, en promedio, 519 días la integración de una averiguación previa por un delito electoral, es decir, 319 días más que la meta de 200 días que se plantea en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.¹²

Así, del estudio y análisis de las actas circunstanciadas se obtiene que en 2006 se lograron revisar y desahogar 469 de ellas, sin embargo, en 2015 sólo se verificaron 46 actas. Respecto de las averiguaciones previas, en 2015 la Fepade inició mil 465 expedientes de las cuales más del 70% se encontraban pendientes de resolver al cierre de ese año. De estos, únicamente 351 casos fueron consignados ante un juez y todos ellos sin personas detenidas.¹³

De igual manera, de 961 averiguaciones previas consignadas por Fepade en 2015, apenas 50 de ellas terminaron con una persona procesada ante un juez. Esto equivale al 2.8 por ciento de la meta programada en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.¹⁴

En ese sentido, el retraso de las averiguaciones previas genera deficiencias en la impartición de justicia, la cual debe ser pronta y expedita, según lo mandata nuestra Constitución Política. Para combatir ese vicio, es necesaria la creación de ministerios públicos especializados en atender los delitos en materia electoral, aparejada con el aumento del personal dedicado a dichas labores en todo el país.

Por ello, se propone establecer en el texto legal que la Fepade debe estar dotada de los recursos humanos, financieros y materiales que requiera para su efectiva operación, lo cual incluye contar con un número adecuado de Agentes Ministeriales. Por lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Primero. Se reforma el primer párrafo del artículo 110, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, **al Titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales**, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral,

los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Segundo. Se adicionan los artículos 10 Quintus y 10 Sextus, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

Artículo 10 Quintus. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales tendrá plena autonomía técnica y operativa para conocer de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, así como en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

La Fiscalía Especializada deberá estar dotada de los recursos humanos, financieros y materiales que requiera para su efectiva operación.

El Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales no podrá ser separado de su cargo durante el año anterior y posterior a que se lleve a cabo un proceso electoral federal, salvo que sus actos u omisiones redunden en perjuicio de lo previsto por el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 10 Sextus. Al frente de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales habrá un Fiscal Especializado con nivel de Subprocurador, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Ejercer las atribuciones que la Constitución, el artículo 4 de esta Ley y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación, respecto de delitos electorales y el Registro Nacional de Ciudadanos de su competencia, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes;

II. Ejercer potestativamente la facultad de atracción para la investigación y persecución de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales materia de su competencia;

III. Resolver en definitiva el ejercicio de las atribuciones a que se refiere el artículo 8, fracciones I, II, III, IV, V y VII, de esta Ley. Tratándose del no ejercicio de la acción penal, la resolución deberá notificarse personalmente al denunciante o querellante y a la víctima u ofendido, de conformidad con las disposiciones aplicables. Únicamente el Titular de la Fiscalía, nombrado por dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, podrá ejercer las facultades establecidas en la presente fracción;

IV. Establecer mecanismos de coordinación con las unidades administrativas que tengan a su cargo el control y seguimiento de las averiguaciones previas y de los procesos penales es, a fin de perfeccionar el ejercicio de la acción penal y facilitar las actuaciones procesales que deban desahogarse ante los órganos jurisdiccionales;

V. Proponer, en coordinación con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Institución, políticas, estrategias y líneas de acción para combatir los delitos materia de su competencia; así como participar, en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de los programas de prevención en el ámbito de su competencia;

VI. Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos, en su caso;

VII. En el ámbito de su competencia, fortalecer e implementar mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de la Ciudad de México, atendiendo a las normas aplicables y políticas institucionales, conforme a los lineamientos que emita el Fiscal General de la República, y

VIII. Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia penal electoral.

Transitorios

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

Segundo. La Cámara de Diputados deberá incorporar en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2018, los recursos presupuestales necesarios para que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales cuente con el personal suficiente, a fin contar con la capacidad plena para proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral, de conformidad con lo establecido en el presente Decreto.

Notas

1 Procuraduría General de la República, Comunicado 1386/17, Procuraduría General de la República, disponible en: <https://www.gob.mx/pgr/prensa/comunicado-1386-17-la-procuraduria-genera-l-de-la-republica-informa>

2 Gutiérrez, Héctor, Presiona al Fiscal por PRI-Odebrecht, Reforma, disponible en:

<http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1236203&v=8>

3 Ibídem.

4 Ibídem.

5 César Duarte retuvo 79 mdp a empleados para financiar campañas del PRI, acusa la Fepade, Animal Político, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2017/06/cesar-duarte-campanas-del-pri-fepade/>

6 México solicita formalmente a estados unidos la detencion con fines de extradición de ex gobernador César Duarte, Revista Emeequis, disponible en: <http://www.m-x.com.mx/2017-10-18/mexico-solicita-formalmente-a-estados-unidos-la-detencion-con-fines-de-extradicion-del-ex-gobernador-cesar-duarte/>

7 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Diario Oficial de la Federación, disponible en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

8 Rezago de Fepade: por falta de personal tardaría 10 años en resolver 3,500 casos pendientes, Animal Político, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2017/02/fepade-delitos-electorales-audio-ria/>

9 Ibídem.

10 Ibídem.

11 Ibídem.

12 Ibídem.

13 Ibídem.

14 Ibídem.

Palacio Legislativo, a 7 de noviembre de 2017.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PRÓSPERO MANUEL IBARRA OTERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Próspero Manuel Ibarra Otero, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fomento a la pesca y acuacultura, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema

Las políticas implantadas por el gobierno federal durante la presente administración en materia de seguridad alimentaria en México, buscan a través de un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, construir un sector agropecuario y pesquero productivo, tal como se establece en la Meta Nacional “México Próspero” en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

En esta LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, quienes integramos la Comisión de Pesca, hemos trazado como líneas de acción, el garantizar desde el ámbito legislativo el desarrollo de la pesca, pero sobre todo de la acuacultura, como actividad primaria que favorece el crecimiento socioeconómico y la seguridad alimentaria del país.

Por ello, es justo reconocer a la acuacultura y llevarla a rango constitucional, además de destacar la urgente necesidad para seguir legislado e implementando políticas en la materia, pues aún es mucho lo que falta por hacer para beneficio de este sector productivo, creciente y generoso para los mexicanos.

Con la incorporación de las actividades acuícolas y pesqueras al Artículo 27 constitucional se destacarán como actividades de importancia estratégica para impulsar el desarrollo rural integral, para la soberanía alimentaria y la seguridad nacional, por su notable contribución a la salud, al empleo y al desarrollo regional en beneficio de la población mexicana.

Argumentación

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en la edición 2016 de “El estado mundial de la pesca y la acuicultura” señala que la pesca y la acuicultura siguen siendo importantes fuentes de alimentos, nutrición, ingresos y medios de vida para cientos de millones de personas en todo el mundo.

Se indica en la publicación, que la oferta mundial per cápita de pescado alcanzó un nuevo máximo histórico de 20 kilogramos en 2014, gracias a un intenso crecimiento de la acuicultura, que en la actualidad proporciona la mitad de todo el pescado destinado al consumo humano, y a una ligera mejora de la situación de determinadas poblaciones de peces como consecuencia de una mejor ordenación pesquera.

En 2015, de acuerdo con información de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (Conapesca) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), México subió del lugar 17 al 16 en la producción mundial de productos pesqueros y acuícolas, lo que ha motivado un incremento del consumo per cápita anual.

Lo anterior, como resultado de las políticas que se han trazado en beneficio del sector pesquero y acuícola nacional en la presente administración, tal como se proyectó en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en donde se señala claramente, dentro de la Meta Nacional “México Próspero”, que se requiere impulsar una estrategia con un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, buscando “construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país”.¹

Al conocer sus antecedentes históricos, podemos destacar que al término del Siglo XX la acuicultura se constituye a nivel mundial en un mecanismo alterno para la producción de alimentos tanto en aguas continentales, como salobres y marinas.

En México la piscicultura arranca a fines del siglo XIX. y la acuicultura nace como una actividad complementaria de apoyo social a las comunidades rurales, con lo cual se pretendía incrementar el consumo de proteína animal y mejorar así los niveles nutricionales de la población.²

En la legislación federal vigente, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (LGPAS) de 2007 y el Reglamento de la Ley General de Pesca de 1999, son los ordenamientos que rigen sobre la conservación, preservación, explotación y administración de la flora y fauna acuáticas.

Si bien desde 2007, con la promulgación de la LGPAS, se le da un reconocimiento amplio a la acuicultura, es preciso destacar a esta actividad como herramienta que aporta a la seguridad alimentaria nacional, y que sus productos al igual que los del sector agrícola, pecuario, silvícola y pesquero, conforman la base de las cadenas de valor del sector agroalimentario.

Además, se debe reconocer a la actividad acuícola y a todos sus procesos como resultado de una actividad primaria, pues la producción de granos y oleaginosas, frutas y vegetales, plantas y flores, acuicultura y pesca, explotación de ganado, leche y huevo, entre otros bienes, conforman la producción primaria.³

Según las previsiones de la FAO, el consumo de pescado per cápita aumentará en todos los continentes, y Asia, Oceanía y América Latina y el Caribe mostrarán el crecimiento más rápido. En particular, se prevé que los mayores aumentos se produzcan en Brasil, Perú,

Chile, China y México.⁴ Por tanto, su reconocimiento en la Carta Magna debe ser pleno, pues más allá de la pesca artesanal y tradicional que se da en el mar, la acuicultura representa una alternativa real para ampliar la oferta alimentaria en el país, contribuyendo a la generación de divisas y la creación de fuentes permanentes de empleo, estimulando el desarrollo regional.

Es por ello que someto a la consideración de esta honorable soberanía, reformar el tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional adicionando las palabras “de la pesca, de la acuicultura” para quedar como se muestra en el cuadro comparativo siguiente:

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>...</p> <p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y</p>	<p>Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>...</p> <p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y</p>

<p>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</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:</p> <p>I a XIX.</p> <p>XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos,</p>	<p>comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la pesca, de la acuicultura, 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.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:</p> <p>I a XIX.</p> <p>XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, así como las</p>
--	---

<p>servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p> <p>El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca</p>	<p>actividades acuícola y pesquera en los cuerpos de agua existentes en el territorio nacional, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, acuícola y pesquera, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p> <p>El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.</p>
---	---

Por lo expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el tercer párrafo y la fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, **de la pesca, de la acuicultura**, de la silvicultura y de las

demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

...

...

...

...

...

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. a XIX. ...

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, **así como las actividades acuícola y pesquera en los cuerpos de agua existentes en el territorio nacional**, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, **acuícola y pesquera**, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Transitorio

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

Notas

1 Programa Institucional 2013-2018 de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, consultado a través de la dirección electrónica

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343084&fecha=30/04/2014 el jueves 14 de julio de 2016.

2 Visión general del sector acuícola nacional México, consultado a través de la dirección electrónica

http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_mexico/es el viernes 15 de julio de 2016.

3 Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años. SAGARPA, Consultado a través de <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/documents/pablo/retosyoportunidades.pdf>. el viernes 15 de julio de 2016.

4 El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016, contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, FAO. Consultado a través de

<http://www.fao.org/publications/sofia/2016/es/?platform=hootsuite> el martes 12 de julio de 2016.

Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016, Contribución a la seguridad alimentaria y la nutrición para todos FAO. Consultado en <http://www.fao.org/publications/sofia/2016/es/?platform=hootsuite>, el martes 12 de julio de 2016.

Programa Institucional 2013-2018 de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, consultado a través de la dirección electrónica http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343084&fecha=30/04/2014 el jueves 14 de julio de 2016.

Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años. Sagarpa, Consultado a través de <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/documents/pablo/retosyoportunidades.pdf>. el viernes 15 de julio de 2016.

Visión general del sector acuícola nacional México, consultado a través de la dirección electrónica

http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_mexico/es el viernes 15 de julio de 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de noviembre de 2017.

Diputado Próspero Manuel Ibarra Otero (rúbrica)

CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA UN GOBIERNO SIN PRIVILEGIOS, PRESENTADA POR EL CIUDADANO CARLOS AUGUSTO MORALES LÓPEZ

Ciudad de México a 26 de septiembre de 2017.

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura

Presente

Con fundamento en la fracción VII del artículo 35 y fracción IV del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el numeral 2, incisos d), e), i) del artículo 32, el numeral 1, inciso u) del artículo 51 y los numerales 1, inciso n), numeral 3, incisos a), b), e) y d) y numeral 4 incisos a), b), e) y d) del artículo 54, todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; los criterios del Registro Federal de Electores en materia de verificación de apoyo ciudadano para la consulta popular; los artículos 130 al 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 1, inciso s) del artículo 5 y el numeral 1, incisos n), y o) del artículo 45, del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y ejerciendo nuestro derecho, Transformando Somos Más AC, entrega a usted la iniciativa ciudadana Gobierno Sin Privilegios, la cual propone la modificación de nueve artículos constitucionales y engloba cuatro puntos principales que son: reducir sueldos a altos funcionarios, incluido el presidente; retirar los seguros de gastos médicos mayores de gobernantes; desaparecer el fuero y eliminar pensiones que gozan los expresidentes.

Cabe mencionar que cumplimos con lo expuesto por el artículo 71 de nuestra Carta Magna, el cual estipula reunir firmas de apoyo ciudadano, equivalentes al 0.13% de la lista nominal de electores, presentando el día de hoy, dicho instrumento de participación ciudadana con 220 mil 316 firmas de apoyo.

Confiamos en que dicha iniciativa sea estudiada y dictaminada por el Congreso de la Unión, para evitar los despilfarros que se dan actualmente en el gobierno y generar con ello ahorros, que pueden ser utilizados en emergencias como la que se está viviendo actualmente nuestro país.

Sin más por el momento reciba un cordial saludo.

Carlos Augusto Morales López (rúbrica)
Presidente Nacional de Transformando Somos Más, AC

Con fundamento en los artículos 8, 35 fracción VII, 71 fracción IV y 73 fracción XXIXQ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 130, 131, 132 y 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de este Órgano Legislativo la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentación

En las sociedades democráticas de la actualidad el respeto a las libertades, la igualdad y la solidaridad, constituyen temas referenciales en la estructuración de su respectivo sistema político y el diseño institucional del mismo. En tal sentido, cuando se hace evidente la existencia de privilegios de los que disfruta la clase política, lejos de cumplir con la más auténtica finalidad del servicio público y el bienestar común, se erige en una casta privilegiada que vive a costa de los recursos públicos, cuyo origen son las contribuciones a cargo de los ciudadanos en general.

En tal virtud, al hablar de igualdad debemos tener presente la preexistencia de la concepción de diferencia. Conforme a la definición del jurista Guillermo Cabanellas Torres la igualdad consiste en lo siguiente:

*“Conformidad o identidad entre dos o más cosas, por comunidad o coincidencia de naturaleza o accidentes. / Correspondencia, armonía y proporción entre los elementos integrantes de un todo. / Trato uniforme en situaciones similares. / ANTE LA LEY. La propia generalidad de la ley (pues, si no, constituye excepción o privilegio) lleva a equiparar a todos los ciudadanos, e incluso a todos los habitantes de un país, siempre que concurra identidad de circunstancias”.*¹

Por otra parte, la diferencia se entiende como “la cualidad o aspecto por el cual una persona o cosa se distingue de otra”. Complementando la dicotomía igualdad/diferencia, encontramos el concepto de privilegio, que implica una categoría no generalizada, es decir, a la que pocos tienen acceso.

La palabra privilegio deriva del latín “*privilegium*” y se encuentra conformada por la suma de tres claros componentes: “*privus*”, que es sinónimo de “privado”; “*legalis*”, que es equivalente o “relativo a la ley”; y, finalmente, el sufijo “*ium*”, que puede traducirse como “indicativo de relación”, la relación existente entre lo privado y la ley, que deviene en un absurdo en el entendido de que una ley no puede ser privada o privativa, sino general y abstracta. En el ámbito del derecho, el privilegio se define como la prerrogativa o gracia que se concede a una persona, liberándole de carga o gravamen, o confiriéndole un derecho del que no gozan los demás.²

En este orden de ideas, el momento histórico que vive México reclama una activa y amplia participación de todos los sectores de la sociedad. Los excesos cometidos por la clase política en el ejercicio del poder plantean una serie de problemas que han llevado a la corrupción del servicio público, transformándolo en un mero botín para quienes acceden a él, olvidándose de los principios básicos de compromiso social, honradez y eficacia en el

desempeño del encargo público. En esto radica el interés de la presente iniciativa ciudadana, concebida bajo el rubro general: “Por un Gobierno sin Privilegios”.

Hoy, el Presidente de la República, diputados, senadores, secretarios, ministros, magistrados, jueces, los integrantes de los órganos autónomos y en general todos los servidores públicos denominados de alto nivel, gozan de ostentosos privilegios, injustificables, inadmisibles e inexistentes en otros países que conforman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En contraste con la mayoría del pueblo mexicano, que está sumergido en la espiral invertida que constituye la pobreza en un contexto de crisis cíclicas, que encadenan el destino de ciudadanos honestos y trabajadores a caminos de explotación interminable y destinos cada vez más siniestros.

Queremos un gobierno sin privilegios y vamos a luchar por él. Queremos un país en donde los altos funcionarios vean por el bienestar del pueblo, por el desarrollo económico del país, por la innovación tecnológica, por disminuir las profundas desigualdades sociales, por combatir la delincuencia. Queremos gobernantes que sean el ejemplo del buen ciudadano ante la sociedad, ante los niños; en lugar de ocupar los primeros lugares en los índices de corrupción mundial. Queremos gobernantes honestos, no cínicos funestos. Queremos diputados y senadores que se ajusten los sueldos y disminuyan sus privilegios, que el Congreso sea la casa del pueblo.

La ciudadanía está cansada de ver a los altos funcionarios dilapidar el futuro de la nación. En las últimas décadas los presidentes, ex presidentes y sus séquitos han incrementado sus privilegios como si no existiera fin. Son los primeros en defalcarse al país, cuando deberían de ser los primeros en velar por el destino de todos. Con los privilegios que se autoasignan a costas del pueblo, los altos funcionarios de México se parecen más a la corte de una decadente monarquía en tiempos cercanos a una revolución, que al gobierno progresista de un gran pueblo que está a punto de emerger.

Por lo anterior, nos permitimos formular la presente iniciativa ciudadana bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Un gobierno sin altas percepciones

Si bien resulta lógico y hasta deseable que, tanto los ingresos como los egresos proyectados para cada ejercicio fiscal, en términos generales, evidencien un incremento, también lo es que los ajustes presupuestales que se aplican cada año mantengan una clara orientación social y de servicio público. Esto no sucede así, ya que mientras el gasto corriente mantiene cierta estabilidad e incluso tiende a aumentar cada año, la inversión en rubros como el desarrollo social, el desarrollo económico o la ciencia y la cultura, suelen ser los que experimentan recortes o ajustes a la baja cada vez que el gobierno se encuentra con una situación económica crítica.

A manera de ejemplo, se puede señalar que mientras para el ejercicio fiscal 2016 se proyectó un monto total de egresos por 4 billones 753 mil 874 millones de pesos, para el 2017 se ha establecido un total de 4 billones 888 mil 892 millones, lo que implica un

incremento de 135 mil 018 millones. Esto nos permite establecer la existencia de un incremento, tanto en los ingresos como en los egresos, del presupuesto federal. No obstante, todavía no tenemos claro donde se aumentará el gasto y en que rubros, por el contrario, sufrirá una reducción considerable.

De acuerdo con el Análisis del Paquete Económico 2017, elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, entre 2010 y 2016 los ingresos del Sector Público Presupuestario registraron un crecimiento promedio anual del 4.3% en términos reales, al pasar de 2 billones 960 mil 443 millones de pesos en 2010 a 4 billones 664 mil 300 millones de pesos esperados para el cierre del ejercicio fiscal de 2016.³

No obstante, en cuanto a la clasificación funcional del gasto para el ejercicio fiscal 2017, destacan las reducciones que se registrarían en Desarrollo Económico: 14.2%, y en Desarrollo Social: 3.3%. En contraste, el presupuesto de Gobierno aumentaría 0.5% con relación a 2016.

En este sentido, en Desarrollo Social los mayores ajustes a la baja en términos reales, respecto a 2016, se verifican en vivienda y servicios a la comunidad con 29%; educación con 4.7% y recreación, cultura y otras manifestaciones sociales con 26.3%. Cabe destacar que la caída de los recursos prevista en Desarrollo Social contrasta con lo establecido en los Criterios Generales de Política Económica para el gasto de 2017, donde se señala que se privilegiarán los programas que contribuyen a la reducción de la pobreza a través de la disminución de las carencias sociales, así como al incremento del acceso efectivo a los derechos sociales.

Queda de manifiesto que, a pesar del aumento en el ingreso público, continúan existiendo recortes a los programas sociales, lo cual contrasta con los aumentos constantes en salarios y prestaciones que reciben los servidores públicos de alto nivel jerárquico.

Desde la perspectiva que se busque analizar, ya sea económica, administrativa, social, política, jurídica, fiscal, ética o moral, no existe una sola razón por la cual los altos funcionarios de un gobierno deban recibir salarios elevados. Pagar sueldos exorbitantes a funcionarios de alto nivel es más bien una prueba clara y contundente de la corrupción de la clase política mexicana.

Una comparación entre los salarios que cobran altos funcionarios en México y el salario mínimo demuestra la enorme desproporción que existe entre ambos. Situación que se replica incluso al comparar los sueldos de mandatarios de países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá.⁴ Así se confirma en el siguiente cuadro:

Nivel	Sueldo	Salarios mínimos
Presidente de la República	\$201,239.00	83.81
Secretario de Estado	\$193,354.00	80.52
Subsecretario	\$192,886.00	80.33
Oficial Mayor	\$183,694.00	76.50
Jefe de Unidad	\$189,330.00	78.85
Director General	\$182,605.00	76.05
Director General Adjunto	\$148,113.00	61.68
Director	\$119,345.00	49.70

Es injustificable que el Presidente de la República perciba alrededor de 83.81 veces el salario mínimo de un trabajador mexicano. No obstante, el sueldo de altos funcionarios apenas es una parte del abultado, complejo y jugoso paquete de percepciones con las que cuentan, pues las compensaciones y prestaciones constituyen en realidad un segundo sueldo, con un gravamen fiscal poco progresivo.

Un ejemplo concreto es precisamente el Presidente de la República, cuyo sueldo base corresponde a 201 mil 239 pesos, a los que se suman un conjunto de compensaciones muy superiores a la ley, que resultan francamente excesivas o innecesarias, como la “Gratificación de fin de año” que asciende a 343 mil 583 pesos, cuatro veces mayor que el concepto de “Aguinaldo” por un total de 81 mil 858 pesos; la “Ayuda para despensa” por 6 mil 780 pesos (¿en verdad, el presidente necesita ayuda para la despensa?); cuatro tipos de seguro, uno de ellos “Potenciación del Seguro de Vida institucional” por 854 mil 223 pesos.

Parecería un exceso exclusivo del ejecutivo federal, pero este patrón de sueldo y abultadas compensaciones extraordinarias se repite en todos los ámbitos de la administración pública federal y órganos autónomos, así como a nivel estatal y municipal. En el siguiente cuadro podemos apreciar algunos datos correspondientes a la Presidencia de la República, tomados de la página web de la misma.

REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL NETA (RTA)	\$ 3,002,971.00	\$ 250,247.58
Impuesto sobre la renta retenido (35%) *	\$ 1,311,727.00	Mensual
Percepción bruta anual	\$ 4,314,698.00	
I. Percepciones ordinarias:	\$ 3,460,475.00	
a) Sueldos y salarios:	\$ 2,502,851.00	
i) Sueldo base	\$ 489,192.00	
ii) Compensación garantizada	\$ 2,013,659.00	
b) Prestaciones:	\$ 957,624.00	
i) Aportaciones a seguridad social	\$ 58,285.00	
ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE) 1 /	\$ 17,091.00	
iii) Prima vacacional	\$ 13,589.00	
iv) Aguinaldo (sueldo base)	\$ 81,858.00	
v) Gratificación de fin de año (compensación garantizada)	\$ 343,583.00	
vi) Prima quinquenal (antiquedad) 2 /		
vii) Ayuda para despensa	\$ 6,780.00	
viii) Seguro de vida institucional	\$ 29,283.00	
ix) Seguro colectivo de retiro 2 /		
x) Seguro de gastos médicos mayores	\$ 27,935.00	
xi) Seguro de separación individualizado	\$ 379,220.00	
xii) Apoyo económico para adquisición de vehículo 3 /		
II. Percepciones extraordinarias:	\$ 854,223.00	
a) Potenciación del seguro de vida institucional y pago extra:	\$ 854,223.00	

* Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2014. 1 / Conforme a la Ley del ISSSTE se incluye esta prestación a partir de 2016.

2 / El Presidente de la República decidió no hacer uso de esta prestación.

3 / El Presidente de la República no recibe esta prestación en virtud de los sentimientos de seguridad que le son proporcionados en razón de su investidura.

4 / Corresponde a la potenciación del seguro de vida institucional y el pago extraordinario por riesgo, el cual equivale al 26% de la percepción ordinaria mensual, por concepto de sueldos y salarios, en los términos del artículo 17, fracción II, inciso B), de este Decreto.

En este sentido, la revisión de los salarios de las principales figuras de alto nivel del gobierno denota gran desproporción respecto al salario mínimo que se establece para la jornada de un trabajador común, que en el año 2017 corresponde a 80.04 pesos, es decir, siete pesos mayor al establecido para el 2016.

Lo anterior resulta injustificable, si consideramos que el salario mínimo únicamente ha aumentado 24.47 pesos durante la última década. Lo anterior se ejemplifica en el siguiente cuadro:

Cuadro histórico de los salarios mínimos (2007 - 2017)⁵

Vigencia	Zona Única	Zona A	Zona B	Zona C
01/01/17	80.04	--	--	--
01/01/16	73.04	--	--	--
01/10/15	70.10	--	--	--
01/04/15		70.10	68.28	--
01/01/15		70.10	66.45	--
01/01/14		67.29	63.77	--
01/01/13		64.76	61.38	--
27/11/12		62.33	59.08	--
01/01/12		62.33	60.57	59.08
01/01/11		59.82	58.13	56.7
01/01/10		57.46	55.84	54.47
01/01/09		54.8	53.26	51.95
01/01/08		52.59	50.96	49.5
01/01/07		50.57	49	47.6

¿Quién les autoriza tremendos sueldos y desproporcionadas compensaciones al presidente, diputados, senadores y funcionarios de alto nivel? La respuesta es muy sencilla: ellos mismos. Cada año, tanto el Presidente de la República como las distintas dependencias envían sus propuestas de presupuesto para el ejercicio fiscal, en las que son completamente libres de proponer e inventar cuanto privilegio se les ocurra. Al final todos los montos son negociados y autorizados en el Congreso.

Un análisis demuestra que mientras los mexicanos somos los que más horas trabajamos al año entre los países de la OCDE (2,228 horas), el ingreso familiar es el más bajo del grupo (12,850 dólares). Mientras tanto, los diputados mexicanos se encuentran entre los mejor pagados de los países incluidos en dicho análisis, con 124 salarios mínimos, aunque son los que menos horas trabajan.⁶

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen un sueldo mensual bruto de \$397,871.00, más \$14,000.00 en prestaciones. En una respuesta por escrito a *Transformando Somos Más A.C.*, ante la solicitud de que redujeran sus percepciones en forma voluntaria, apelando a su sensibilidad social frente al alza de la gasolina y el incremento de los precios, los ministros argumentaron que, de acuerdo con el artículo 94, era “inconstitucional” reducirse el sueldo.

Esto no sólo demuestra la profunda falta de sensibilidad por parte de los integrantes del llamado máximo tribunal de la nación, sino un desinterés absoluto por elaborar una respuesta razonada y que aporte elementos técnicos para el debate público, escudándose en argumentos leguleyos y apelando a peticiones de principio. Una Corte de Justicia muy sin embargo.

Un gobierno sin pensiones para expresidentes

Las pensiones vitalicias y seguros de vida con cargo al erario que reciben expresidentes de la República y sus familias, transgreden los principios de igualdad y equidad previstos en la Constitución. Este tema ha sido poco abordado y se encuentra inmerso en una profunda

opacidad y discrecionalidad. Dichos privilegios ominosos carecen de sustento jurídico al no regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando se trata de otorgar este tipo de privilegios, no es suficiente que se fundamente mediante un decreto administrativo expedido por alguna secretaría de gobierno, se requiere la existencia de una ley que cumpla con el proceso legislativo y haya sido aprobada por el Congreso de la Unión.

Los privilegios, las pensiones vitalicias y seguros de vida a expresidentes tienen su origen en dos acuerdos presidenciales: el Acuerdo 7637 expedido en 1976 por el expresidente Luis Echeverría Álvarez, y el Acuerdo 2763-BIS expedido en 1987 por el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado.

El Acuerdo 7637 indica que los ciudadanos que hayan desempeñado el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrán tener a su disposición mientras vivan, el servicio de 78 miembros: del Ejército (1 General, 4 Jefes, 8 oficiales, 32 de Tropa), de la Fuerza Aérea (1 Jefe, 2 Oficiales, 8 de Tropa) y de la Armada de México (2 Jefes, 4 Oficiales, 16 de Tropa), como personal comisionado, lo que no sólo constituye un privilegio excesivo para quien desempeña tan alto honor cívico, sino que además contraviene abiertamente lo estipulado en el artículo 89 de la Constitución en virtud de que, como demuestran Hilda Nucci González y Ernesto Villanueva Villanueva, investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su libro “Beneficios ex presidenciales”, dicho acuerdo administrativo carece de la firma del entonces Presidente de la República.⁷

Por su parte, el Acuerdo presidencial 2763-BIS confiere una pensión equivalente al salario que percibe un Secretario de Estado con cargo al erario federal; además tendrán derecho a gozar de prestaciones de Seguridad Social correspondientes al cargo de un Secretario de Estado; contarán con un seguro de vida y seguro de gastos médicos mayores. Si el ex presidente llegase a fallecer, el cónyuge supérstite recibirá una pensión equivalente al 80% que irá disminuyendo en un 10% anualmente, sólo hasta llegar al 50%. Asimismo, tendrá seguros de vida y de gastos médicos mayores equivalentes al 60% en términos netos de la suma asegurada.

Este Acuerdo también establece que los hijos del ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Ejecutivo, estarán cubiertos por un seguro de gastos médicos mayores, hasta los dieciocho años. El ex presidente dispondrá mientras viva, para el ejercicio de servicios generales, de 25 empleados de la Federación adscritos a la planta de personal de la Presidencia de la República. Entre los que se mencionan: 1 Director General, 2 Directores de Área, 4 Subdirectores, 4 Jefes de Departamento, 1 Secretaria de Director General, 1 Secretaria de Director de Área, 2 Secretarias de Subdirector, 3 Técnicos Especializados, 3 Choferes y 4 Auxiliares Administrativos.

En suma, cada expresidente tiene una pensión equivalente a las percepciones de un Secretario de Estado, seguro de vida y de gastos médicos mayores, para él y para su esposa e hijos, así como la disposición de manera vitalicia de 103 empleados (25 civiles y 78 militares) y una pensión vitalicia para la viuda, todo ello con cargo al erario público.

Estos dos Acuerdos, al ser únicamente decretos administrativos, son inconstitucionales, ya que los beneficios de seguridad social y pensiones sólo se han registrado en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el ramo que concierne a la Presidencia de la República; tampoco han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación, además de que violan el artículo tercero del Código Civil Federal que menciona lo siguiente:

“Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial”.

Estos decretos administrativos además de ser inconstitucionales gozan de ilegalidad e ilegitimidad.

La única referencia directa de estos dos acuerdos administrativos es el Reglamento del Estado Mayor Presidencial, el cual establece que la misión del Estado Mayor Presidencial es otorgar seguridad a los expresidentes de la República a través del Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ramo Administrativo 02 de la Presidencia de la República, en los siguientes términos:

“Garantizar la seguridad del C. Presidente de la República, de su familia, de jefes de Estado y/o de Gobierno extranjero que visiten el territorio nacional, de los Ex Presidentes de la República, y de otras personas que por la importancia de su cargo o encomienda, o por su situación, expresamente ordene el Titular del Ejecutivo Federal.”⁸

La relevancia de enunciar estos privilegios que poseen los expresidentes de nuestro país, radica en la desigualdad social y económica que actualmente enfrenta México. Mientras que un ciudadano común necesita tener 60 años al menos, cotizar mínimo 1,250 semanas ante el IMSS, equivalentes a 25 años de trabajo, para recibir una pensión igual al monto de su último salario de cotización, en cambio un presidente debe trabajar únicamente seis años para tener prestaciones exorbitantes de por vida para él y su familia.⁹

De acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.¹⁰ a la fecha las cantidades que cobran los expresidentes son las siguientes:

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa

Pensión: 205 mil 122 pesos.
Personal: 816 mil 758 pesos en 18 personas de apoyo

Vicente Fox Quesada

Pensión: 205 mil 122 pesos
Personal: 472 mil 424 pesos en 20 personas de apoyo

Ernesto Zedillo Ponce de León

Renunció a pensión
Personal: 51 mil 357 pesos

Carlos Salinas de Gortari

Renunció a pensión
Personal: 51 mil 357 pesos

Estas cantidades son mensuales, representando un total de 21 millones 625 mil 680 pesos al año, sin considerar lo que reciben los familiares y viudas de expresidentes, así como otros gastos que no se reflejan en estos rubros.

Un gobierno sin gastos médicos mayores con cargo al erario público

A pesar de la opacidad que priva en el tratamiento de estos temas, se han hecho intentos por erradicar el pago de seguros de gastos médicos mayores a servidores públicos de los llamados de “alto nivel”, sin que a la fecha haya prosperado alguna de las propuestas.

A manera de ejemplo, en 2016 se presentó una iniciativa de ley en la cual se pretendía que los funcionarios dejen de contratar seguros de gastos médicos mayores con empresas privadas, respecto de la cual el legislador Clemente Castañeda sostuvo que con una medida de esta naturaleza el erario público se podría ahorrar alrededor de 3 mil 500 millones de pesos anuales aproximadamente, lo cual posibilitaría la atención de rubros prioritarios que han sido largamente ignorados.

Según datos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF), en México sólo el 8.8% de la población cuenta con el beneficio, que nosotros llamaríamos privilegio, de un seguro de gastos médicos mayores; frente a un porcentaje de la población del 17.3% que carece de la más elemental protección a su salud por encontrarse en condiciones de sobrevivencia básica.

Estos contrastes son los que se encuentran en el fondo de la discusión de este tema, en virtud de que los recursos con los que se cubren dichos seguros médicos tienen su origen en el erario público.

Así las cosas, en el manual que regula las remuneraciones para los diputados federales, servidores públicos de mando y homólogos de la Cámara de Diputados, en el apartado 6.3.1, concerniente a las prestaciones, señala de manera textual lo siguiente:

“Los Diputados cuentan con un Seguro de Gastos Médicos Mayores, ante la eventualidad de un accidente o enfermedad que requiera tratamiento médico, cirugía u hospitalización. La suma asegurada básica tiene un rango de hasta 1500 salarios mínimos generales mensuales, con una cobertura adicional en el extranjero por otro tanto, cuya prima es cubierta por la Cámara de Diputados.”

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde cuya tribuna se ha señalado como inconstitucional la pretensión de reducir sus sueldos, prejuzga diciendo que cualquier reforma a los ordenamientos que garantizan sus elevados salarios, será también inconstitucional al violar en su perjuicio el principio de progresividad.

Es evidente que el máximo tribunal de la Nación asume la defensa de sus privilegios, dándoles preponderancia sobre los derechos y garantías de la sociedad. Es decir, pondera el derecho de pocos por encima del bien común.

El supremo tribunal no debe oponerse al reclamo de la sociedad a favor del bien común que, como fin del derecho mismo, es tutelado por nuestra Carta Magna y por diversos tratados debidamente suscritos por el Estado mexicano.

En efecto, desde diversos ángulos (filosófico, jurídico, ético), es inadmisibles y hasta ilegal, la pretensión de preservación de privilegios de la Suprema Corte a favor de sí mismos y de diversos órganos gubernamentales y autónomos.

Verbigracia, en el Manual que regula las remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación, indica en su apartado 8.1.3 relativo al seguro de gastos médicos mayores, lo siguiente:

“8.1.3. Seguro de Gastos Médicos Mayores.- Beneficio que se otorga a los servidores públicos, así como a su cónyuge, concubina o concubinario, o pareja del mismo sexo (por matrimonio civil o cualquier figura reconocida por la legislación civil) y/o hijos solteros menores de veinticinco años, ante la eventualidad de un accidente o enfermedad cubierta que requiera tratamiento médico, cirugía u hospitalización.

La suma asegurada básica es hasta de 333 salarios mínimos generales mensuales vigentes, con opción de incremento hasta una suma asegurada de 15000 salarios mínimos generales mensuales vigentes, con cargo al servidor público.”

¿Por qué el pueblo de México, especialmente en tiempos de profunda crisis económica, debe pagar los privilegios de una clase política que recibe ingresos exorbitantes y disparatados, mientras los servicios médicos de los trabajadores en general se encuentran en el absoluto abandono? ¿Acaso los altos funcionarios no confían en la calidad del servicio médico que el gobierno que encabezan brinda a los mismos trabajadores del Estado? ¿Es necesario tener un seguro especial?

Un aproximado de esta erogación significa en la Cámara de Diputados 10 millones de pesos de manera mensual y 2 millones 560 mil pesos en la Cámara de Senadores. En suma, 12 millones 560 mil cada mes; 150 millones 720 mil pesos cada año. Estas cifras demuestran que se trata de un privilegio de la casta política.

Un gobierno sin fuero

Para los mexicanos el término “fuero” o “inmunidad” se ha convertido en un privilegio del que goza la clase política. La palabra “fuero” remite a tiempos antiguos en los cuales se consideraba natural la existencia de privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales destinados a “clases privilegiadas” y no por la justicia común, lo que se sustentaba en una concepción de Derecho Divino.

Algunas de estas afirmaciones guardan estrecha relación con la realidad de la función pública en México en donde, si se hiciera un ejercicio comparativo, se podría observar que:

Durante la Edad Media la monarquía era una institución de ordenación divina; en México los funcionarios de alto nivel son una pequeña monarquía con todo y su corte, con privilegios que no tiene el ciudadano de a pie.

Con gran similitud a la afirmación: “los reyes son responsables sólo ante Dios. La monarquía es pura, ya que la soberanía radica por entero en el rey, cuyo poder rechaza toda limitación legal. Toda ley es una simple concesión voluntaria; y toda forma constitucional y toda asamblea existen a su arbitrio”. En comparación, un estudio sobre el *Fuero Constitucional* publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM menciona que: “En México, nuestros servidores públicos viven la aplicación de éste, estableciendo con ello una marcada diferencia entre la existencia de la justicia que se le administra al pueblo y la que se le administra a la clase siempre privilegiada...”.

En este sentido, se han realizado ejercicios señalando la problemática, como el expuesto en 2011 en la Cámara de Diputados en donde se señalaba que: “Según nuestra ley suprema el fuero constitucional se trata de un privilegio que se encuentra implícito en determinados cargos públicos a favor de sus respectivos titulares, en cuya virtud dichos funcionarios públicos no pueden ser sujetos a proceso penal, bajo el pretexto de haber incurrido en responsabilidad, sin antes haber obtenido de la Cámara de Diputados la correspondiente declaración de haber lugar a formación de causa”.

La Suprema Corte de Justicia argumenta que: “El fuero establecido en el artículo 111 de la Constitución impide que los servidores mencionados en dicho artículo sean procesados penalmente sin que previamente se haya verificado un procedimiento sustanciado por la Cámara de Diputados (por ambas Cámaras en el caso del presidente de la República). La Constitución en su artículo 111 indica que: “*Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado*”.

En esta concepción del fuero, queda fuera el argumento central del servicio público, mismo que debe ser entendido como el más alto privilegio cívico al que puede aspirar un ciudadano. Argumento desde el cual se entiende que la función pública no tiene un manto de privilegio o de prerrogativas absolutas, sino que los empleados públicos deben servir con

vocación y comprometidamente a la sociedad, con lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y honorabilidad.

El sustento de la existencia del “fuero” o “inmunidad” en las sociedades democráticas para los servidores públicos de alto nivel responde a una necesidad por mantener el equilibrio entre los poderes del Estado y salvaguardar de eventuales acusaciones sin fundamento o impidiendo que, debido a venganzas políticas se instauren procesos penales en contra de altos servidores públicos, con el fin de hacerlos caer en el desprestigio social, en este sentido:

“La crítica contra esta figura que no ha sido poca, se basa en tres puntos fundamentales: 1) en primer término se critica que la inmunidad tenía como fundamento el contexto francés; 2) se argumenta que la figura ha sufrido una mutación para convertirse en privilegio protector de corruptelas; y, finalmente, 3) se sostiene que la inmunidad constituye una violación a la igualdad jurídica.¹¹

Dentro del artículo 111 constitucional no se expuso más el concepto de fuero constitucional ni el de proceso de desafuero; sin embargo tales figuras jurídicas siguen teniendo existencia real, aunque no textual, al llamar al desafuero de manera eufemística “Procedimiento para la declaración de procedencia”. Entonces es necesario reconsiderar si las mismas condiciones que se plantearon como necesidades inminentes a la inmunidad, persisten aún al grado de sostenerla. Es importante revisar si la concepción del congreso, como cuerpo colegiado de individuos deliberantes, así como la selectividad de los funcionarios de alto nivel que por ley tienen el privilegio de la inmunidad constitucional, en un contexto de democracia, permiten decir que han sido superadas las bases mismas de la inmunidad y que es factible derogarla.

El hecho de que un funcionario público de primer nivel (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) sólo pueda ser perseguido judicialmente cuando el congreso lo autorice, supone un privilegio surgido de la monarquía estamental.

En conclusión, si bien desde la época colonial los privilegios de los gobernantes de estas tierras han sido excesivos y ha pretendido replicar una estructura social de tipo monárquica en donde un pequeño número de personas concentran un trato especial, y a pesar de que las guerras de independencia y la revolución, han sido movimientos sociales en pro de la igualdad y una mayor justicia social, los gobernantes, especialmente en las últimas décadas se han otorgado a sí mismos privilegios cada vez más costosos para las finanzas públicas. Dichos abusos se han hecho en sus orígenes de manera discrecional, como las pensiones y seguros médicos de los expresidentes, o como práctica informal que parte de un principio legal como el salario adecuado pero lo tergiversa a tal punto que es a todas luces inconstitucional.

Los privilegios del gobierno son excesos que cuestan al erario público miles de millones de pesos cada mes, hieren la sensibilidad social de la mayoría de los mexicanos y ponen en riesgo la armonía de la república. Es necesario recuperar la esencia de la Constitución de 1917 y tomar como principios rectores de la administración pública el bien común, la igualdad y la justicia social.

Proyecto de iniciativa ciudadana para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para mejor ilustración de las modificaciones que se proponen, enseguida se presenta un cuadro comparativo entre las disposiciones vigentes y los textos planteados en la iniciativa que ahora nos ocupa:

Texto Constitucional Vigente	Propuesta Iniciativa de Reforma
<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. Los diputados y senadores no podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>
<p>Artículo 73. ...</p>	<p>Artículo 73. ...</p>
<p>I a IX...</p>	<p>I a XI...</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>XI bis. Para legislar en materia de salarios máximos para servidores públicos.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>XI ter. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la protección a que tiene derecho el titular del Ejecutivo al término de su encargo.</p>
<p>X a XXX</p>	<p>X a XXX</p>
<p>Artículo 74. ...</p>	<p>Artículo 74. ...</p>
<p>I a IV...</p>	<p>I a IV...</p>
<p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en</p>	<p>V. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta</p>

<p>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>Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.</p>
<p>Artículo 83. ... Sin correlativo</p>	<p>Artículo 83. ... Quienes hayan ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo no recibirán pensión o retribución alguna y sólo contarán con la protección del cuerpo de guardias presidenciales, si así lo solicitaran y por un término equivalente al del desempeño de su función; dicha protección abarcará únicamente a su familia nuclear, entendiéndose ésta como su cónyuge o concubina e hijos.</p>
<p>Artículo 94. ... 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.</p>	<p>Artículo 94. ... 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 exceder a la remuneración aprobada en el presupuesto de egresos para el titular del poder ejecutivo federal.</p>
<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la</p>	<p>Artículo 111. Se deroga</p>

República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue

autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12- 1982) Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

<p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>	<p>Artículo 112. Se deroga</p>
<p>Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando</p>	<p>Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.</p>

dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.	
Artículo 127. ...	Artículo 127. ...
I a III...	I a III...
Sin correlativo	III bis. Todo servidor público tendrá acceso a la seguridad social en los términos establecidos en el artículo 123, apartado B de esta Constitución. Por ningún motivo se aprobarán seguros de gastos médicos mayores con cargo al erario público.
IV a VI...	IV a VI...
Sin correlativo	VI bis. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, al momento de determinar las remuneraciones en el presupuesto de egresos, deberán de tomar en consideración el contexto socioeconómico del país, velando siempre por la eficacia y eficiencia del gasto público. Son principios rectores de la determinación de salarios de los servidores públicos la eficiencia social y el desempeño de la función pública. Para vigilar el cumplimiento de estos principios, se crea la Comisión de Salarios Máximos para Servidores Públicos integrada por: el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien fungirá como presidente; el titular de la presidencia de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, quien fungirá como secretario; y cinco ciudadanos mexicanos, con reconocido prestigio y
	expertos en el tema, propuestos por organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior y sus equivalentes en el caso de las entidades federativas. Los integrantes ciudadanos de la comisión desempeñarán el cargo por un periodo de cuatro años.

Por los motivos anteriores y con fundamento en los Artículos 8, 35 fracción VII, 71 fracción IV y 73 fracción XXIX-Q de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 130, 131, 132 y 133 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se pone a consideración la presente Iniciativa Ciudadana para un Gobierno sin Privilegios:

Decreto por el que se reforman, derogan y modifican los artículos 61, 73, 74, 83, 94, 111, 112, 114 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ÚNICO: Se reforman, derogan y modifican los artículos 61, 73, 74, 83, 94, 111, 112, 114 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. Los diputados y senadores no podrán ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

El Presidente de cada Cámara velará por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 73

I a XI ...

XI bis. Para legislar en materia de salarios máximos para servidores públicos.

XI ter. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la protección a que tiene derecho el titular del Ejecutivo al término de su encargo.

XI a XXX

Artículo 74. ...

I a IV ...

V. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Artículo 83. ...

Quienes hayan ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo no recibirán pensión o retribución alguna y sólo contarán con la protección del cuerpo de guardias presidenciales, si así lo solicitaran y por un término equivalente al del desempeño de su función; dicha protección abarcará únicamente a su familia nuclear, entendiéndose ésta como su cónyuge o concubina e hijos.

Artículo 94. ...

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 exceder a la remuneración aprobada en el presupuesto de egresos para el titular del poder ejecutivo federal.

Artículo 111. Se deroga

Artículo 112. Se deroga

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

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.

Artículo 127. ...

I a III ...

III bis. Todo servidor público tendrá acceso a la seguridad social en los términos establecidos en el artículo 123, apartado B de esta Constitución. Por ningún motivo se aprobarán seguros de gastos médicos mayores con cargo al erario público.

IV a VI. ...

VI bis. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, al momento de determinar las remuneraciones en el presupuesto de egresos, deberán de tomar en consideración el contexto socioeconómico del país, velando siempre por la eficacia y eficiencia del gasto público.

Son principios rectores de la determinación de los salarios para servidores públicos la eficiencia social y el desempeño de la función pública.

Para vigilar el cumplimiento de estos principios, se crea la Comisión de Salarios Máximos para Servidores Públicos integrada por: el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien fungirá como presidente; el titular de la presidencia de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, quien fungirá como secretario; y cinco ciudadanos mexicanos, con reconocido prestigio y expertos en el tema, propuestos por organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior y sus equivalentes en el caso de las entidades federativas. Los integrantes ciudadanos de la comisión desempeñarán el cargo por un periodo de cuatro años.

Transitorios

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

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en el presente decreto.

TERCERO. El Congreso de la Unión, emitirá las leyes en materia de salarios máximos para servidores públicos y de protección a los titulares del ejecutivo al finalizar su encargo en un término no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

CUARTO. El Congreso de Unión contará con un plazo no mayor a un año a partir de la publicación del presente decreto para realizar el proceso de convocatoria y selección de los ciudadanos que conformarán la Comisión de salarios máximos para servidores públicos.

QUINTO. Los Congresos de los Estados y de la Ciudad de México armonizarán la legislación local en un término no mayor a un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas:

1 Cfr. https://issuu.com/ultimosensalir/docs/diccionario-juridico-elemental---g_uillermocabanel/155

2 Cfr. <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com>

3 Cfr. <http://www.cefp.gob.mx>

4 Valdez Zepeda, Andrés “Salarios de los gobernantes: Un análisis de las remuneraciones de los altos funcionarios públicos en México”, Estudios Políticos, No. 31, Sexta Época, septiembre-diciembre, 2002.

5 Cfr. www.sat.gob.mx

6 Ameth, Emmanuel “Diputados mexicanos: con los sueldos más indignantes en países de la OCDE”, Forbes, 20 de julio de 2015.

7 Nucci González, Hilda y Villanueva Villanueva, Ernesto. (2013). Pensiones ex presidenciales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. VI (6) P.41-48

8 Cfr. <http://www.sedena.gob.mx/>

9 Licon Vite, Cecilia. (2008). Estudio en materia de pensiones, precepciones o compensaciones y demás beneficios a ex presidentes de México. México: Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. pp. 15-32.

10 Cfr. <http://www.elfinanciero.com.mx/>

11 cfr. www5.diputados.gob.mx

DEL CONGRESO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 51 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

Morelia, Michoacán de Ocampo, a 27 de septiembre de 2017.

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presente

Conforme a lo instruido en sesión celebrada en esta fecha, por este conducto se remite a usted el acuerdo número 447, mediante el cual se remite al Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51, numeral 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos. Lo anterior, para su conocimiento y efectos conducentes.

Sin otro particular, le enviamos un cordial saludo.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Miguel Ángel Villegas Soto (rúbrica)
Presidente de la Mesa Directiva
Diputada Jeovana Mariela Alcántar Baca (rúbrica)
Primera Secretaria
Diputada Yarabí Ávila González (rúbrica)
Segunda Secretaria
Diputada Rosalía Miranda Arévalo (rúbrica)
Tercera Secretaria

El Congreso del estado, en sesión celebrada hoy, tuvo a bien aprobar el siguiente

Acuerdo número 447

Único. La Septuagésima Tercera Legislatura del Congreso de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se permite remitir iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 51, numeral 1, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Decreto

Primero. Se reforma el artículo 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. ...

[...]

I. ...

II. ...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando la votación total emitida de la elección inmediata anterior de diputados federales o locales según sea el caso, por 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 con lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante, de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

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

Artículo 51.

1. ...

a) ...

I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará la votación total emitida de la elección inmediata anterior de diputados federales o locales, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la unidad de medida de actualización 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;

Transitorios

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

Segundo. Notifíquese el presente acuerdo, así como la propuesta de acuerdo, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para su conocimiento y efectos legales conducentes.

Palacio del Poder Legislativo.- Morelia, Michoacán de Ocampo, a 27 de septiembre de 2017.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Miguel Ángel Villegas Soto (rúbrica)
Presidente de la Mesa Directiva
Diputada Jeovana Mariela Alcántar Baca (rúbrica)
Primera Secretaria
Diputada Yarábí Ávila González (rúbrica)
Segunda Secretaria
Diputada Rosalía Miranda Arévalo
Tercera Secretaria

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27, 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JOSÉ REFUGIO SANDOVAL RODRÍGUEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, José Refugio Sandoval Rodríguez y diputados federales de la LXIII Legislatura integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 27; se reforma la fracción XXIX-C del artículo 73; y se adiciona un párrafo al inciso I) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La celebración de la cumbre Hábitat III en la ciudad de Quito, Ecuador, en 2016, retomó la discusión global sobre la cuestión urbana. Durante esta reunión internacional, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible renovará un proceso que inició en 1976 con la Cumbre sobre Asentamientos Humanos en Vancouver, Canadá, y que continuó con el debate sobre la organización del territorio y el derecho a la vivienda en Estambul, en la llamada Hábitat II de 1996.

Sin duda, uno de los debates centrales de la Cumbre de Quito fue el reconocimiento del Derecho a la Ciudad como un derecho fundamental que destaca los derechos colectivos en el espacio urbano. Sin embargo, sin negar la importancia de ese debate, es urgente reconocer que los derechos deben verse en el contexto de procesos económicos, culturales y políticos más amplios.

Hoy la sociedad está más expuesta a diversos riesgos debido a la creciente urbanización. La ciudad es la máxima artificialidad lograda por el hombre, con funciones que rebasan su demarcación espacial, pero en la cual se materializan los desastres. Las ciudades se han vuelto un espacio complejo debido a las “aglomeraciones que abarcan extensiones considerables que sobrepasan sus límites, que fueron demarcados históricamente por una decisión política pasada. Hoy una gran ciudad se expande más allá de su área administrativa original, llegando a los espacios de otras ciudades, conformando una gran área metropolitana, que escapa a la administración de la misma, con problemas como recaudación de impuestos, infraestructura y mantenimiento, por lo que definir una ciudad por su administración se hace prácticamente imposible”.¹

Asimismo, de acuerdo con el más reciente reporte nacional de México Hábitat III, se dice que “se requiere de una planeación urbana a largo plazo que permita enfrentar la realidad demográfica. A pesar de que el crecimiento poblacional se ha contenido desde la década de 1980, se requieren instrumentos de política que satisfagan las necesidades de los 137

millones de habitantes que el Consejo Nacional de Población (Conapo) estima que México tendrá en 2030. Aunque el ritmo de urbanización se ha ralentizado, México pasará de 72.3 por ciento de población urbana en 2010 a 83.2 por ciento en 2030, por ello es indispensable planear y construir ciudades incluyentes y accesibles que garanticen no sólo el acceso, sino el suministro de servicios básicos, de salud, educativos, de abasto y de recreación”.²

Igualmente, en el citado reporte se reconoce que “Las ciudades mexicanas se han caracterizado por seguir un patrón de crecimiento horizontal y disperso, carentes de suficientes equipamientos y servicios urbanos (...) El crecimiento de algunas ciudades absorbió varios municipios e incluso borró los límites de los estados, dando así origen a las zonas metropolitanas. La gestión de las zonas metropolitanas resulta un gran reto, por los distintos órdenes de gobierno que deben coordinarse y los servicios urbanos que se deben gestionar de manera eficiente y equitativa”.³

En este tenor, la expansión de las ciudades en México ha derivado en la creación y constitución de zonas metropolitanas, las cuales “prácticamente en todas las definiciones se aluden como un conjunto de municipios contiguos donde se localiza una ciudad principal, generalmente denominada “ciudad central”, cuya área urbana, funciones y actividades trascienden los límites territoriales del municipio que originalmente la contenía e incorpora a otros municipios vecinos, con los que forma un ámbito urbano altamente integrado física y funcionalmente”.⁴

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos únicamente se centra en acotar a la zona metropolitana como “el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población”, sin embargo, no destina algún apartado para su regulación en lo particular, lo que denota insuficiencias y deficiencias del marco jurídico existente en materia de zonas metropolitanas, habiendo ausencia de normas homologadas.

Para delimitar las zonas metropolitanas el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) define tres grupos de municipios⁵ :

1. Municipios centrales. Corresponden a los municipios donde se localiza la ciudad principal que da origen a la zona metropolitana, los cuales se identificaron a partir de las siguientes características:

1a. Municipios que comparten una conurbación intermunicipal, definida ésta como la unión física entre dos o más localidades censales de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes.

1b. Municipios con localidades de 50 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos predominantemente urbanos.

1c. Municipios con ciudades de un millón o más habitantes.

1d. Municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza, reconocida en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente.

2. Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos. Son municipios contiguos a los anteriores, cuyas localidades no están conurbadas a la ciudad principal, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana, determinados a través del cumplimiento de cada una de las siguientes condiciones:

2a. Su localidad principal está ubicada a no más de 10 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril, de la localidad o conurbación que dio origen a la zona metropolitana en cuestión.

2b. Al menos 15 por ciento de su población ocupada residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10 por ciento o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última.

2c. Tienen un porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios mayor o igual a 75 por ciento.

2d. Tienen una densidad media urbana de por lo menos 20 habitantes por hectárea.

3. Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana. Son municipios que se encuentran reconocidos por el gobierno federal y locales como parte de una zona metropolitana, a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio, independientemente de su situación respecto de los criterios señalados en el punto anterior. Para su incorporación se tomó en cuenta el cumplimiento de al menos una de las siguientes condiciones:

3a. Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente.

3b. Estar considerados en el programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana respectivo.

3c. Estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio vigente.

En la actualidad, el Inegi reconoce 59 zonas metropolitanas en el país; las cuales constituyen un elemento clave en la acelerada urbanización y en el desarrollo económico y social de México.

MAPA 1. ZONAS METROPOLITANAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA



Il. Delimitación de las zonas metropolitanas de México

Además, el Inegi realiza diversos estudios para la creación de nuevas delimitaciones o ampliación a nuevos municipios de diversas zonas metropolitanas, entre las que destacan⁶ :

Propuestas de Zonas Metropolitanas que están en análisis del grupo interinstitucional:

Zona Metropolitana	Descripción
Tapachula – Tuxtla Chico	Solicitud de nueva delimitación
Monclova-Frontera	Solicitud de ampliación con nuevos municipios
Manzanillo-Zihuatlán	Solicitud de nueva delimitación
Atzaculco	Solicitud de nueva delimitación
Irapuato-Salamanca	Solicitud de nueva delimitación
Moroleón-Uruapan	Solicitud de ampliación con nuevos municipios
Celaya-Laja-Bajío	Solicitud de ampliación con nuevos municipios
Lázaro Cárdenas-La Unión	Solicitud de nueva delimitación
Jojutla	Solicitud de nueva delimitación
San Juan del Río-Tequisquapan	Solicitud de nueva delimitación
Cullacán-Navolato	Solicitud de nueva delimitación
Total: 11 solicitudes	

En lo que se refiere a la población que habita en las zonas metropolitanas del país, es importante señalar, como ocurre en la mayor parte del mundo, que en ellas se concentra la mayor cantidad de habitantes. A nivel internacional entre las zonas más grandes en su

territorio y población podemos señalar a México dentro de las diez primeras, tal y como se muestra a continuación⁷ :

Posición	Ciudad	País	Superficie área urbana (km2) según Citypopulation [1]	Población según Demographia [2]	Densidad (hab/km2)	Año
1	Tokio	 Japón	16.217	39,500,000	2.435	2015
2	Nueva York	 Estados Unidos	12.843	21,900,000	1.705	2015
3	Ciudad de México	 México	7.854	22,500,000	2.864	2015
4	Los Ángeles	 Estados Unidos	7.683	17,500,000	2.277	2015
5	Boston	 Estados Unidos	7.501	4.959.000	661	2000
6	Osaka-Kobe -Kioto	 Japón	7.489	17,800,000	2.376	2015
7	Chicago	 Estados Unidos	7.440	9.800.000	1.317	2015
8	Filadelfia	 Estados Unidos	7.160	7.300.000	1.019	2000
9	Toronto	 Canadá	7.107	5.555.487	781	2014
10	Atlanta	 Estados Unidos	7.083	3.500.000	494	2010

Desafortunadamente, el crecimiento de las ciudades en el mundo es un fenómeno que se mantiene con graves impactos en la salud, infraestructura, economía y medio ambiente de todos los países.

En el caso de Latinoamérica, México dentro de este modelo de desarrollo urbano tiene nueve de las 20 zonas metropolitanas más importantes, como se muestra en el siguiente cuadro⁸ :

Posición	Ciudad	País	Superficie área urbana (km2) [7]	Población según Demographia [8]	Densidad (hab/km2)	Año
1	Ciudad de México	México	7.954	21.130.000	2.656	2005
2	São Paulo	Brasil	7.943	20.395.000	2.567	2011
3	Monterrey	México	6.390	4.910.000	768	2011
4	Río de Janeiro	Brasil	5.645	11.990.000	2.124	2011
5	Guadalajara	México	5.734	8.137.000	1.419	2012
6	Buenos Aires	Argentina	3.693	13.913.000	3.767	2014
7	Lima	Perú	2.710	9.850.000	3.634	2015
8	Bogotá D.C	Colombia	2.410	9.630.000	3.995	2011
9	Santiago	Chile	2.400	5.985.000	2.493	2011
10	Puebla-Tlaxcala	México	2.393	2.728.790	1.140	2010
11	San Juan	Puerto Rico	2.309	2.690.000	1.165	2011
12	Querétaro	México	2.111	1.097.025	519	2010
13	Tijuana	México	1.839	1.697.000	922	2010
14	Montevideo	Uruguay	1.358	1.947.604	1.442	2011
15	Torreón	México	1.283	1.215.817	947	2010
16	Medellín	Colombia	1.189	3.750.000	3.153	2014
17	Ciudad del Este	Paraguay	1.189	558.696	469	2010
18	Ciudad Juárez	México	1.160	1.350.000	1.163	2005
19	Mérida	México	1.128	1.035.238	917	2010
20	León	México	1.116	3.330.000	2.983	2011

Sobre los impactos sociales, económicos y ambientales del crecimiento de las zonas metropolitanas en México, el Censo de Población y Vivienda de 2010 establece que 78 por ciento de la población, es decir, 87 millones 622 mil 499 habitantes vivían en localidades urbanas; de estos, 31.4 millones de personas, es decir, 28 por ciento de la población total, se ubica en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla-Tlaxcala.

También se señala que 11 de estas zonas metropolitanas cuentan con un millón o más de habitantes, entre las que destacan: la delegación Iztapalapa en la Ciudad de México; Ecatepec en el estado de México, Tijuana en Baja California; Puebla de Zaragoza, en el estado del mismo nombre; Guadalajara en Jalisco; León en Guanajuato; Ciudad Juárez del estado de Chihuahua, Zapopan en Jalisco, la delegación Gustavo A. Madero en la Ciudad de México; Monterrey correspondiente al estado de Nuevo León y Nezahualcóyotl en el estado de México.

En este sentido, la creación y expansión de las zonas metropolitanas en nuestro país ha generado que las grandes concentraciones poblacionales se conviertan en devoradoras de energía y recursos naturales, a la vez que producen toneladas de desechos y arrojan numerosos contaminantes al ambiente, causando su deterioro.

Sobre esto último no debemos olvidar que existe una relación directa entre la degradación del medio ambiente (aire, suelo, agua, biodiversidad) y áreas con altas densidades de población.

A lo anterior, debemos agregar los impactos sociales y económicos que el crecimiento desordenado y la constitución de nuevas zonas metropolitanas generan en el territorio y la

economía del país, pues la dispersión poblacional dificulta la oferta de servicios de infraestructura física, económica y social; así como el desplazamiento y migración de población rural o periurbana por la pérdida de la capa de suelo y la degradación de las tierras, en consecuencia se reduce la productividad agropecuaria, forestal y pesquera de las comunidades.

Como podemos observar, la falta de planeación del desarrollo urbano mundial y la creación de nuevas zonas metropolitanas y el crecimiento de las ya existentes a nivel internacional son algunos de los temas que la Agenda de Naciones Unidas, a través de los Objetivos del Milenio del año 2015, diagnosticaron, destacando lo siguiente:

- La mitad de la humanidad, 3 mil 500 millones de personas, vive hoy día en ciudades.
- Para 2030, casi 60 por ciento de la población mundial vivirán en zonas urbanas.
- 95 por ciento de la expansión urbana en los próximos decenios se producirá en el mundo en desarrollo.
- En barrios marginales viven 828 millones de personas y el número sigue aumentando.
- Las ciudades ocupan apenas 3 por ciento del planeta, pero representan entre 60 y 80 por ciento del consumo de energía y 75 por ciento de las emisiones de carbono.
- La rápida urbanización está ejerciendo presión sobre el abastecimiento de agua dulce, las aguas residuales, los medios de vida y la salud pública.”⁹

Por lo anterior, resulta ser indispensable que en México se establezca con claridad el reconocimiento constitucional de las zonas metropolitanas, para así estar en posibilidad de crear un marco normativo que diseñe el andamiaje legislativo para crear certeza y seguridad jurídica a una ficción del derecho que durante más de 40 años se ha integrado a nuestro sistema legal de manera legítima pero no legal, al carecer de un sustento jurídico constitucional.

Se requieren crear reglas de regulación conjunta y coordinada que establezcan leyes uniformes que impulsen el buen desempeño de los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para la operación de las zonas metropolitanas.

En ese sentido, como se ha mencionado, lo primero que debemos hacer es reconocer que en las zonas metropolitanas concurren necesariamente autoridades de distintos niveles de gobierno y ámbitos de competencia y la regulación de su desarrollo implica: la coordinación entre distintos ramos de la administración pública, planeación intermunicipal, concertación a escala del sector público con el sector privado y el sector social.

Hasta nuestros días la falta de reconocimiento desde el marco constitucional de este conjunto de municipios que integran una zona metropolitana ha generado que estos espacios urbanos sean poco sustentables, es decir, un crecimiento urbano acelerado,

desordenado y desequilibrado, con graves impactos económicos, sociales y medioambientales, que son los tres pilares en los cuales descansa el desarrollo sostenible.

Actualmente, las zonas metropolitanas tienen un desempeño dual, ya que por un lado es crucial atender la problemática que representan, pues en ellas se concentran varias de las molestias que aquejan a la sociedad como lo es: pobreza, marginación, desempleo, delincuencia, explotación de recursos naturales; en tanto que por el otro, se están generando oportunidades de desarrollo, de generación de riqueza, de oferta educativa, de salud y de inserción de economías nacionales a los flujos globales de capital.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido criterios en materia del derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa, a la luz de los tratados internacionales que México ha signado y que me permito transcribir en sus términos:

“Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. Su contenido a la luz de los tratados internacionales.¹⁰

El artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, establece el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, así como la obligación de los Estados Parte de tomar las medidas apropiadas para asegurar su efectividad. Ahora bien, de la interpretación realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General No. 4 (1991) (E/1992/23), a dicho numeral, así como de los Lineamientos en Aspectos Prácticos respecto del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, elaborados por el Comité de Asentamientos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, y los Principios de Higiene de la Vivienda, emitidos por la Organización Mundial de la Salud, en Ginebra en 1990, se concluye que el derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa, tiene las siguientes características: (a) debe garantizarse a todas las personas; (b) no debe interpretarse en un sentido restrictivo; (c) para que una vivienda se considere “adecuada” requiere contar con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a quien la habite, esencialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje; y, (d) los Estados deben adoptar una estrategia nacional de vivienda para alcanzar el objetivo establecido en el pacto internacional de referencia, así como tomar e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar su incumplimiento, cuando las condiciones de las viviendas no sean adecuadas o sean insalubres. Así, dichos aspectos constituyen los elementos básicos del derecho a una vivienda digna y decorosa reconocido por el artículo 4o., párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que todas las personas cuenten con una vivienda que tenga los elementos mínimos necesarios para ser considerada como tal.”

Lamentablemente, el acelerado y descontrolado proceso de creación y consolidación de zonas metropolitanas ha derivado en procesos del cambio demográfico que inciden en el medio ambiente, con el crecimiento natural y particularmente la migración interna; sin embargo, los efectos en la población son más visibles a partir de la forma en que ésta se distribuye en el territorio como ya se ha evidenciado con anterioridad.

En ese sentido, es importante resaltar que el establecer desde el marco constitucional el reconocimiento a las zonas metropolitanas y la facultad al Congreso para legislar en esta materia ha sido una larga lucha parlamentaria. Como botón de muestra podemos citar la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos suscrita por diputados y senadores de diversos grupos parlamentarios que integraron la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, la cual tuvo como objetivo regular desde la Constitución federal a las zonas metropolitanas.

No obstante que la iniciativa presentada hace más de un lustro no culminó el proceso legislativo, al ser desechada en su totalidad el 14 de diciembre de 2015, en el Partido Verde Ecologista de México consideramos que ante la relevancia y evidencia de los impactos ambientales, sociales y económicos que tienen las zonas metropolitanas nos obligan y direccionan a ver la importancia que tiene el darle reconocimiento constitucional a las mismas en diversos artículos como el 27, 73 y 115, pues es a través de los tres órdenes de gobierno y Poderes de la Unión que se logrará dar certeza y seguridad jurídica, con reglas claras y atribuciones a cada autoridad federal, estatal y municipal para la regulación de las zonas metropolitanas.

Además, no debemos perder de vista que esta Cámara de Diputados dio el primer paso en el reconocimiento de las zonas metropolitanas en el mes de diciembre de 2015, cuando se logró la tan anhelada reforma política de la Ciudad de México que permitió que en el apartado C del artículo 122 constitucional se estableciera el reconocimiento a la zona metropolitana de la Ciudad de México y cito textual:

“Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. y B. (...)

C. La federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados **en la Zona Metropolitana**, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de **la ley que emita el Congreso de la Unión.**

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua

potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:

- a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;**
- b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y**
- c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos”.¹¹**

En consecuencia, al establecerse y reconocer la existencia legal de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y no hacerlo con las otras 58 zonas metropolitanas que existen en el país se estaría discriminando a las mismas.

Adicionalmente, se hace uso de nuevo de diversos criterios y tesis jurisprudenciales en donde nuestro máximo tribunal ha fijado su posición respecto a las atribuciones tanto del Legislativo federal como de los municipios en el tema de asentamientos humanos y zonas metropolitanas y que a continuación se transcriben en sus términos:

Asentamientos humanos y desarrollo urbano. Ejercicio de atribuciones de los municipios en estas materias cuando se trate de una zona federal.¹²

Las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos son concurrentes y, por tanto, en ellas intervienen los tres niveles de gobierno en dos posibles vías, la normativa y la de planeación. En este sentido, los municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias y en el momento en el que desarrollen sus atribuciones y facultades relacionadas con ellas, lo deberán hacer en los términos de las leyes federales y estatales relativas, como lo indica el acápite de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que para que un Municipio pueda ejercer sus atribuciones en esas materias, tratándose de una zona federal, por ejemplo, para que el Municipio de Chapala del Estado de Jalisco, pudiera construir el espacio público denominado “Malecón” de San Antonio Tlayacapan, el propio Municipio debía contar con el título de concesión respectivo, en el caso, expedido por la Comisión Nacional del Agua, como lo establece la Ley de Aguas Nacionales, norma que exige contar con un título de concesión para llevar a cabo una obra de esa naturaleza en una zona federal, ya que la citada Comisión es la autoridad competente para administrar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, y porque este tipo de bienes nacionales únicamente puede explotarse, usarse o aprovecharse mediante concesión otorgada por dicha autoridad.

Asentamientos humanos y desarrollo urbano. Las facultades de los municipios en estas materias deben desarrollarse en términos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³

El tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 94/2009, de la que derivaron las jurisprudencias P./J. 15/2011 y P./J. 16/2011, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, páginas 886 y 888, de rubros: “Asentamientos humanos. Es una materia concurrente por disposición constitucional.” y “Asentamientos humanos. Vías de análisis de los ámbitos de competencia en esa materia.” Respectivamente, estableció que si bien las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos son concurrentes, existen dos vías para analizar sus ámbitos de competencia que son paralelas y complementarias: 1) la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de diversas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, 2) la de los planes, programas y acciones relacionados con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de forma distinta a la validez, con criterios de congruencia, coordinación y ajuste. De ahí que aun cuando sean materias concurrentes en las que intervienen los tres niveles de gobierno, los municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias, por lo tanto al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enumera las facultades que tienen en materia de asentamientos humanos y que indica que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

“Asentamientos humanos. El ejercicio de las facultades de los municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones dentro de su territorio no es irrestricto.¹⁴

La fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y a los Municipios la normatividad dentro de la cual participan en materia de asentamientos humanos, para cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales la Federación, los Estados y los Municipios participan en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población, con el principal objetivo de garantizar el cumplimiento de los planes y programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, respectivamente. En este sentido, si bien es cierto que la Norma Fundamental prevé en los incisos d) y f) de la fracción V de su artículo 115 que los Municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, respectivamente, constituyéndose un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal, también lo es que a partir de la naturaleza constitucional concurrente de la materia, debe interpretarse que el ejercicio de tales

atribuciones por los Municipios no es irrestricto, pues se encuentra indefectiblemente sujeto a los lineamientos y a las formalidades señaladas en las leyes federales y estatales, de ahí que no pueda considerarse como un ámbito exclusivo y aislado de aquéllos sin posibilidad de intervención por parte de los otros dos niveles de gobierno.”

Finalmente, no debemos perder de vista que el tema de asentamientos humanos, es una materia concurrente de acuerdo a la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que se transcribe en sus términos:

“Asentamientos humanos. Es una materia concurrente por disposición constitucional.¹⁵

Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.”

En virtud de lo señalado, quienes integramos el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México presentamos esta iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene por objeto lograr una verdadera transformación en los sistemas de gobernanza metropolitana para que:

1. Se otorgue el reconocimiento constitucional a las zonas metropolitanas existentes y a las que están en proceso de formación legal y no sólo a la de la Ciudad de México como actualmente sucede;
2. Facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios en materia de zonas metropolitanas y el procedimiento de declaración de las mismas; y

3. En el caso de municipios cuyo territorio forme parte de una zona metropolitana reconocida, sus ayuntamientos en coordinación con las autoridades estatales y federales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deberán crear los organismos públicos establecidos en la ley secundaria, cuyo objetivo será establecer los mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita para tal efecto el Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 27; se reforma la fracción XXIX-C del artículo 73; y se adiciona un párrafo al inciso I) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el tercer párrafo del artículo 27; se reforma la fracción XXIX-C del artículo 73; y se adiciona un párrafo al inciso i) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento, crecimiento y **la constitución de zonas metropolitanas** y centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-C. ...

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, **zonas metropolitanas y el procedimiento de declaración de las mismas** con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. a XXX. ...

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

I. a II. ...

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

a) a h). ...

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

...

...

En el caso de municipios cuyo territorio forme parte de una zona metropolitana reconocida, sus ayuntamientos, en coordinación con las autoridades estatales y

federales, en el en ámbito de sus respectivas atribuciones, deberán crear los organismos públicos establecidos en la ley secundaria, cuyo objetivo será establecer los mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que para tal efecto emita el Congreso de la Unión.

IV. a X. ...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General de Zonas Metropolitanas a que se refiere la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente decreto.

Artículo Tercero. Las acciones que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal para dar cumplimiento al presente decreto se sujetarán a los programas presupuestarios en la materia y se cubrirán con los recursos que apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Notas

1 Véase ESTUDIOS HISTORICOS – CDHRP- Agosto 2009 - N° 2 – ISSN: 1688 – 5317 LA CIUDAD Y LA URBANIZACIÓN Prof. Rosario Bottino Bernardi.

http://www.estudioshistoricos.org/edicion_2/rosario_bottino.pdf

2 Véase REPORTE NACIONAL DE MÉXICO HABITAD III.
http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108336/REPORTE_NACIONAL_DE_MEXICO_HABITAT_3_1-75.pdf

3 Ídem.

4 Véase. Delimitación de Zonas Metropolitanas de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Consejo Nacional de Población.
http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/otras/ZONAS_MET.pdf

5 Ídem.

6 Véase. Gestión de información Geográfica, febrero 2015 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Taller. “Información para la Toma de Decisiones. Población y Medio Ambiente”.

<http://www.inegi.org.mx/eventos/2015/Poblacion/presentacion.aspx>

7 Véase. Demographia World Urban Areas 12th Annual Edition: 2016:04
<http://www.demographia.com/db-worldua.pdf>

8 Ídem.

9 Véase, Objetivos del Desarrollo Sostenible. Objetivo 11 de Naciones Unidas.

10 Época: Décima Época. Registro: 2006171. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CXLVIII/2014 (10a.). Página: 801.

Amparo directo en revisión 3516/2013. Ricardo Javier Moreno Padilla y otro. 22 de enero de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

11 Véase. Diario Oficial de la Federación 29 de enero de 2016. Edición Vespertina. Págs. 2-32.

12 Época: Décima Época. Registro: 2006099. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CXXXII/2014 (10a.). Página: 865.

Controversia constitucional 65/2013. Municipio de Chapala, Estado de Jalisco. 7 de febrero de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho a formular voto concurrente. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

13 Época: Décima Época. Registro: 2006100. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CXXXI/2014 (10a.). Página: 866.

Controversia constitucional 65/2013. Municipio de Chapala, Estado de Jalisco. 7 de febrero de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho a formular voto concurrente. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto particular. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

Esta tesis se publicó el viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

14 Época: Décima Época. Registro: 2000949. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. XLIV/2012 (10a.). Página: 601.

Controversia constitucional 62/2011. Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala. 11 de abril de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

15 Época: Novena Época. Registro: 161384. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 15/2011. Página: 886.

Controversia constitucional 94/2009. Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. 31 de marzo de 2011. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de noviembre de 2017.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), José Refugio Sandoval Rodríguez, 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, Evelyn Soraya Flores Carranza, José de Jesús Galindo Rosas, Daniela García Treviño, Edna González Evia, Sofía González Torres, Yaret Adriana Guevara Jiménez, Leonardo Rafael Guirao Aguilar, Javier Octavio Herrera Borunda, Lía Limón García, Nancy López Ruiz, Uberly López Roblero, Mario Machuca Sánchez, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Virgilio Mendoza Amezcua, Cándido Ochoa Rojas, Samuel Rodríguez Torres, Emilio Enrique Salazar Farías, Adriana Sarur Torre, Miguel Ángel Sedas Castro, Francisco Alberto Torres Rivas, Claudia Villanueva Huerta, Enrique Zamora Morlet.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ MÁXIMO GARCÍA LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado José Máximo García López, así como los diputados integrantes 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, numeral 78, del reglamento de la Cámara de Diputados, me permito poner a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona las fracciones II Bis y III Ter, inciso a), del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de motivos

Nuestro país, dentro de sus políticas de Estado desde la promulgación de la Ley Fundamental, estableció en forma clara su deseo por incorporar dentro del elemento personal del Estado a las mujeres y hombres a quienes da el carácter de identidad mexicana por la vía de nacimiento y la naturalización en su artículo 30.

Este atributo de la personalidad, materia de la presente iniciativa, es un factor influyente dentro de la solución de conflictos de derecho internacional privado reconocidos en los principios de *locus regit actum* y *lex fori* derivados de la incorporación de México a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, que establecen el deber de reconocer a toda persona el derecho a la nacionalidad, a conservar la nacionalidad, a erradicar la situación apátrida, y a todo Estado de permitir la recuperación y reconocimiento de nacionalidad.

La situación anterior ha sido vigente y tras perfeccionar las normas en el marco del derecho interno que dio lugar en 1998 a la creación del texto vigente del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Nacionalidad, se incorporó como parte de la herencia jurídica iberoamericana el principio de irrenunciabilidad de la nacionalidad mexicana.

Es decir, si bien es cierto, es vigente el ordenamiento que permite se recupere la nacionalidad mexicana porque se perdió por naturalización en un país tercero o bien alguna circunstancia a la potestad de esta patria le privó de su protección connacional, se le pueda volver a dar el reconocimiento jurídico como parte del Estado, disposición que ha beneficiado a millones en el mundo cuando se han visto en la necesidad de retornar a nuestro país, principalmente por verse en riesgo de inminente de expulsión por cambios de situación jurídica o por motivos que ponen en riesgo sus derechos humanitarios fundamentales.

La configuración de la geografía humana de comunidades de personas mexicanas en el mundo, principalmente en zonas que en su momento les abrieron sus puertas como sus

nacionales, sus circunstancias personales particulares de origen consanguíneo son atribuibles a nuestro país, aunque por circunstancias naturales ajenas a su voluntad o consentimiento les involucra en un hecho jurídico de nacer en el territorio de una patria que legalmente conforme sus normas internas no les reconoce la calidad de nacionales ni a ellos ni a sus padres, y les rechazan.

Las anteriores situaciones son parte de un gran problema migratorio para la comunidad internacional, problema interno para México y una franca violación a los derechos humanos de miles de personas, cuyo único problema es ser parte de un conflicto donde las normas de la nacionalidad de este país no les dan la garantía de identidad nacional porque la ley no lo prevé y en la que nacieron del extranjero les niega la calidad de pertenencia poblacional por ser hijos de padres indocumentados.

Este fenómeno lo hallamos vigente con las mujeres y hombres denominados *dreamers*, los individuos deportados en masa día con día por las fronteras del país o múltiples casos similares en los que la premisa es que conforme el artículo 30 constitucional no se le puede dar la calidad de mexicanos, sin importar que sí se les permita el acceso a los programas de apoyo humanitario al migrante en su arribo, por carecer de medios de prueba de identidad de un origen de padres connacionales, lo cual les impide ser legalmente reconocidos como mexicanos y ser únicamente titulares del amparo del artículo 33 de nuestra Carta Magna.

A mayor abundamiento las hipótesis de las personas deportadas de origen mexicano de países donde nacieron, con sus padres que pierden la vida o son encarcelados a su llegada, debemos dejar claro que son nuestros hermanos nacionales, pero ante las autoridades migratorias en aplicación del artículo 7 de la Ley de Nacionalidad son vistos como ajenos al país, sin necesidad de verse en tal situación, ya que su origen consanguíneo, su lengua, su raza o costumbres son mexicanos, a su llegada recurren a sus familiares son nacionales, pero jurídicamente al amparo de las fracciones I, II y III del numeral 30 del precepto fundamental, toda vez que sólo existen dos medios de prueba de la nacionalidad, en el territorio nacional con arreglo el artículo 57 de la Ley de Nacionalidad, el Reglamento de Expedición de Certificados de Nacionalidad Mexicana, y el Capítulo VI de la Ley General de Población, son ajenos al país, máxime que en todos los casos les obliga a exhibir documentales públicas de origen inexistentes, sin ninguna necesidad o justificación legal, siendo solo la aspiración a obtener la nacionalidad por Naturalización la indebida alternativa.

Cabe señalar que la presente iniciativa además responde al llamado de diversas organizaciones que en Estados Unidos realizan funciones de detección de mexicanos sin patria, apátridas, que viven sin ningún documento migratorio o de identidad americano, logrando detectar millones de personas desde el 2014 a este 2017 que han sido enviadas a México sin contar con una nacionalidad.

Es además invocable la función del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México que estimó que cerca de 14 millones de mexicanos que no cuentan con nacionalidad viven en Estados Unidos, entre 7 y 10 millones de mexicanos concentrados en su mayoría en comunidades marginadas de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Morelos y Veracruz, no les ha sido posible a corto plazo contar con un

reconocimiento de nacionales con graves dificultades no sólo reclamar sus derechos humanos de identidad sino de permanencia en país y sin lugar poder ser legalmente deportados su lugar de nacimiento, en consecuencia quedando excluidos del mundo.

Es claro que este problema no es un tema de política que se deba resolver en el ámbito del servicio exterior mexicano con la permisión del otorgamiento del atesto civil mediante la expedición de un acta nada más basada en una declaración unilateral como extemporáneo como en el caso sugerido por un sector como solución a los *dreamers* para regularizar su estancia en el país, por ser además de oneroso no garantiza el derecho a la identidad de los mexicanos en el exterior y deportados en los casos aducidos, sino sólo bajo los lineamientos de la reforma que hago valer es como vamos a lograr la obtención de un mejor México protector de sus nacionales en todo momento en todos los planos, así como de un mejor marco de cumplimiento con las leyes y el respeto de los derechos humanos de nuestros connacionales.

Por lo expuesto, propongo a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona las fracciones II Bis y III Ter, inciso a), del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , para quedar como sigue:

Artículo 30. . .

A) Son mexicanos por nacimiento:

I...

II.

II Bis. Los que nazcan en el extranjero, nietos de abuelo mexicano nacido en el territorio nacional, de abuela mexicana nacida en el territorio nacional.

III...

III Ter. Los que nazcan en el extranjero, nietos de abuelo mexicano por naturalización, o de abuela mexicana por naturalización.

Transitorios

Primero. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación se armonizarán las leyes secundarias de la materia.

“Por una patria ordenada y generosa y una vida mejor y más digna para todos”

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 14 de noviembre del 2017.

Diputado José Máximo García López (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE MORENA Y DEL PRD

Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

La pluralidad y heterogeneidad de las normas municipales se han convertido en un obstáculo para modernizar y desarrollar con eficacia y eficiencia la actividad recaudadora relacionada con la propiedad inmobiliaria.

Sumado a ello, el decrecimiento de los recursos públicos ante la baja renta petrolera; el contexto de crisis económica global, así como la necesidad de robustecer a las haciendas municipales frente a la dependencia del Presupuesto federal, hace imperioso que los ayuntamientos fortalezcan sus arcas públicas mediante el mejoramiento y desarrollo de sus capacidades recaudatorias, y así consolidar su autonomía municipal.

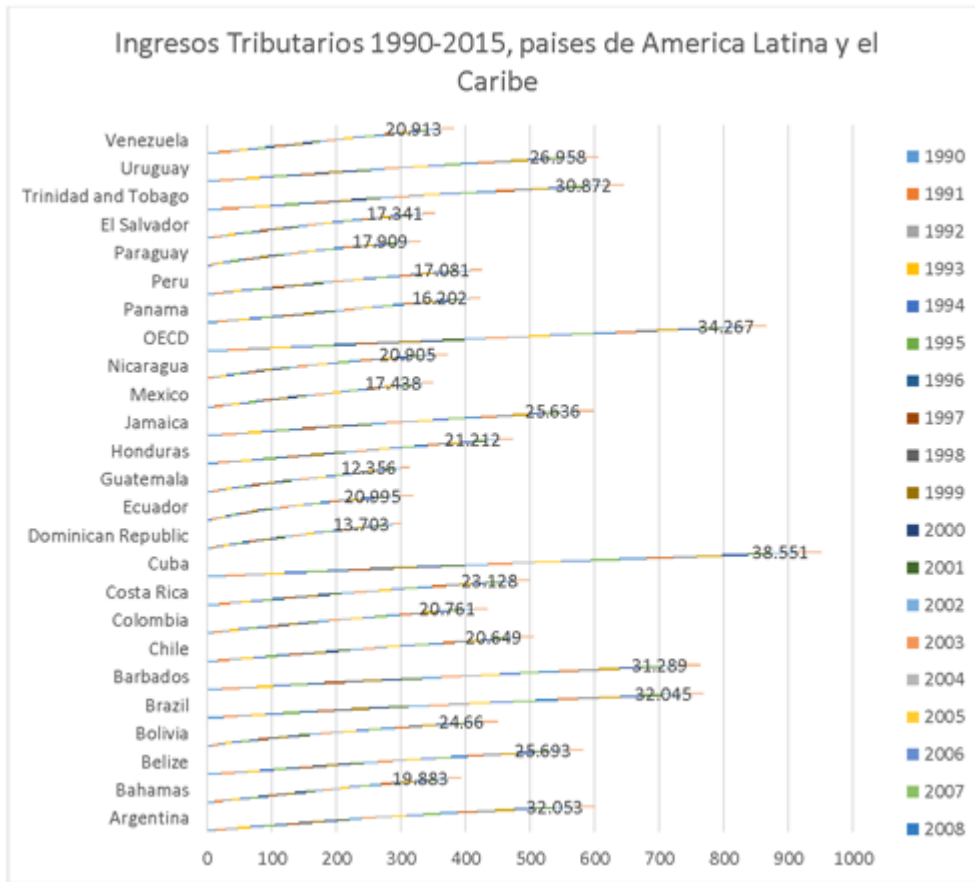
Frente a esto, la presente propuesta de reforma constitucional tiene por objeto convertirse en un formidable instrumento de desarrollo municipal que homogenice el marco legal a través de la expedición de una legislación única en la materia, a efecto de sentar las bases nacionales para mejorar, modernizar y potenciar la capacidad recaudadora de los municipios sobre la propiedad inmobiliaria.

Argumentos que la sustenten

Primero. México tiene grandes retos en materia de financiamiento, y cada año, éstos se vuelven más difíciles de cumplir. En general el mundo ha atravesado por momentos complicados en los que la caída del precio internacional del petróleo, la volatilidad de los mercados financieros, y el menor dinamismo de la economía han sido los protagonistas.

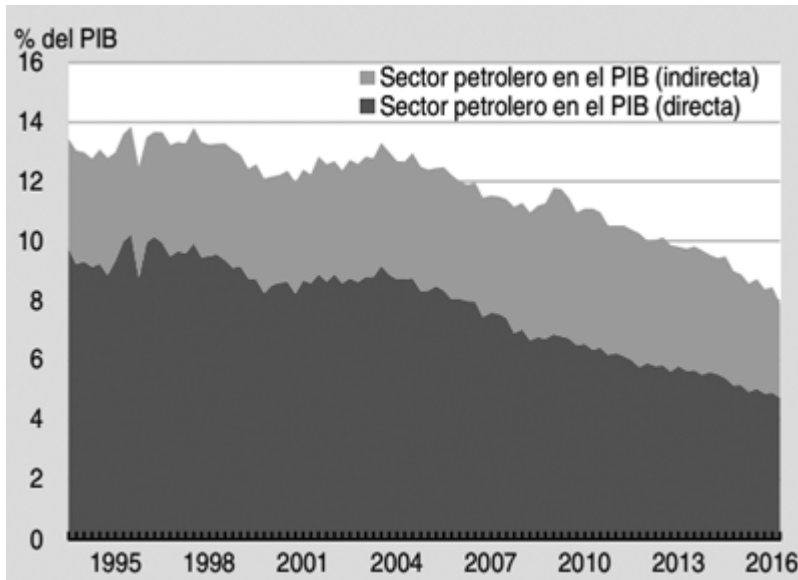
El gobierno federal ha tratado de amortiguar los golpes que este contexto ha dado a nuestro país, sin embargo, no se ha obtenido éxito, y aunque en los últimos tres años se han realizado recortes al Presupuesto de Egresos de la Federación, las obligaciones del país superan estos intentos. Por lo que claramente los esfuerzos emprendidos deben enfocarse a aumentar los ingresos tributarios a través de medios que mejoren la recaudación y amplíen la base de los contribuyentes en lugar de seguir recortando los gastos.

Desde una perspectiva internacional México es de los países más bajos en cuanto a recaudación tributaria se refiere, tal como lo muestra la siguiente gráfica.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

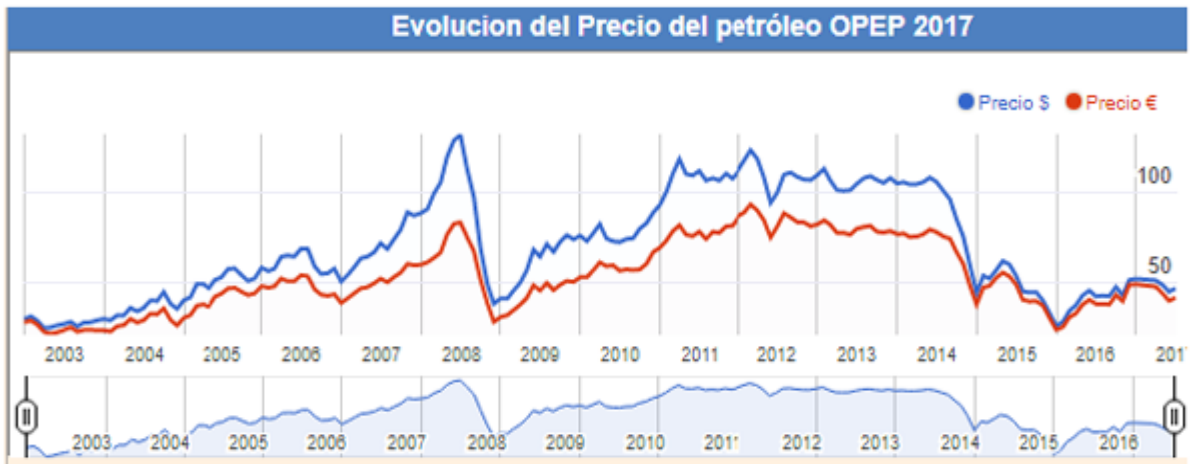
Ahora bien, de conformidad con un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹, México tiene un legado prolongado de dependencia del petróleo, y hasta mediados de la década de 2000, las actividades relacionadas con el petróleo (incluidos los productos petroquímicos y los derivados del petróleo) representaban alrededor de 13 por ciento del PIB.



Fuente: OCDE

Nota: La participación directa del sector petrolero representa al sector de extracción de petróleo y gas en las Cuentas Nacionales. La participación indirecta representa los servicios relacionados con la extracción de petróleo, las Cuentas Nacionales números 211, 213, 237, 324, 3251 y 3259.

Hay que recordar que durante la última década, la disminución de extracción de petróleo tuvo un efecto importante sobre la contribución de éste al producto interno bruto, que bajó cerca de 8 por ciento en 2016. Los ingresos y exportaciones relacionadas con el petróleo también fueron una importante fuente de ingresos públicos y de entrada de divisas, pero también disminuyeron en forma considerable en los últimos años por el desplome de los precios del petróleo.



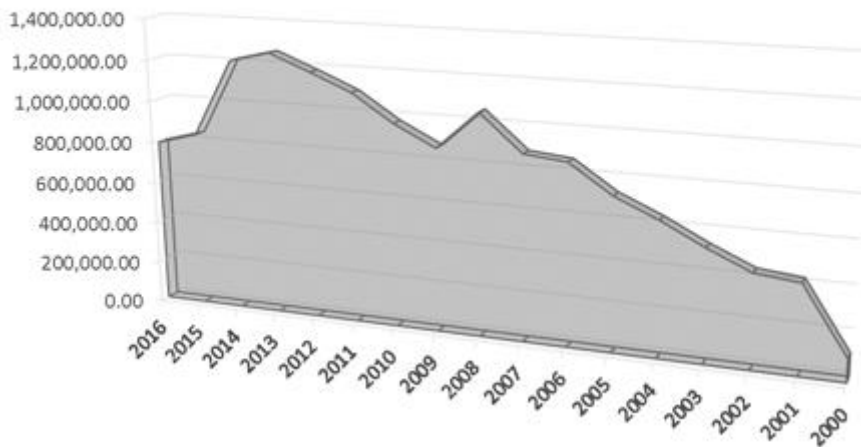
Hasta 2014 más de un tercio de estos ingresos dependía del petróleo, que cubría una parte importante del gasto presupuestario; de manera reiterada se señaló que el depender del

petróleo agregaba volatilidad y una perspectiva incierta, sin embargo, dichos señalamientos no fueron materializados sino hasta 2015 cuando éstos se desplomaron al sumar tan solo 843 mil 433.7 millones de pesos. Así, se representan en las siguientes gráficas:

Ingresos Petroleros 2000-2016 (millones de pesos)								
Año	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Ingresos Petroleros (LIF) (a)	884,439.60	1,195,806.2	1,265,725.00	1,242,999.70	1,172,269.40	1,005,157.40	913,566.00	1,015,866.90
Ingresos Petroleros Recaudados (b)	789,148.00	843,433.7	1,212,985.80	1,261,701.70	1,183,895.30	1,101,879.00	973,038.20	874,163.90
% Diferencia (entre a y b)	-10.8	-29.5	-4.2	1.5	1	9.6	6.5	-13.9
Ingresos Totales (LIF)	4,763,874.00	4,694,677.40	4,467,225.80	3,956,361.60	3,706,922.20	3,438,895.50	3,176,332.00	3,045,478.60
Ingresos Totales Recaudados	4,845,530.30	4,266,989.50	3,983,056.10	3,800,415.60	3,514,529.50	3,271,080.00	2,960,443.00	2,817,185.50
% de Ingresos Petroleros como proporción de los Ingresos Totales	16.2	19.7	30.4	33.1	33.6	33.6	32.8	31

Ingresos Petroleros 2000-2016 (millones de pesos)									
Año	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Ingresos Petroleros (LIF) (a)	865,666.80	816,844.80	752,396.40	616,966.90	502,988.70	464,160.40	434,454.10	451,039.00	106,991.40
Ingresos Petroleros Recaudados (b)	1,054,626.20	880,698.20	861,279.30	726,536.60	637,360.40	533,420.80	443,031.00	422,215.70	108,582.80
% Diferencia (entre a y b)	21.8	7.8	14.5	17.8	26.7	14.9	2	-6.4	1.5
Ingresos Totales (LIF)	2,569,450.20	2,260,412.50	1,973,500.00	1,818,441.70	1,650,505.10	1,524,845.70	1,463,334.30	1,361,866.50	1,195,313.40
Ingresos Totales Recaudados	2,860,926.40	2,485,785.10	2,263,602.50	1,947,816.30	1,771,314.20	1,600,589.80	1,387,500.40	1,271,646.30	1,189,341.20
% de Ingresos Petroleros como proporción de los Ingresos Totales	36.8	35.4	38	37.3	35.9	33.3	31.9	33.2	9.1

Ingresos Petroleros Recaudados
(millones de pesos)



Segundo. Frente a la caída de los ingresos públicos por la depreciación del precio del barril de petróleo, así como la disminución de la producción petrolera, es necesario encontrar

formas de robustecer los ingresos tributarios. De manera imperiosa la sostenibilidad de las finanzas públicas debe realizarse de manera independiente a los ingresos petroleros, a través del fortalecimiento de la recaudación. En este sentido, es posible fortalecer las finanzas públicas a través de los impuestos generados por la propiedad inmobiliaria. **Es decir, esta propuesta legislativa no busca crear nuevos impuestos, sino establecer la base constitucional que permita desarrollar herramientas digitales, prácticas y eficientes para la recaudación del impuesto predial y de aquellos relacionados con las transacciones de la propiedad inmobiliaria.**

Al respecto, es preciso subrayar que si cada contribuyente pagara el impuesto predial que le corresponde por su propiedad inmobiliaria –vivienda, oficina, edificio o local comercial–, los municipios recaudarían 250 mil millones de pesos que equivalen aproximadamente a 1.6 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Sin embargo, en México, el impuesto predial sólo contribuye con 31 mil 250 millones de pesos, es decir, 0.2 por ciento del producto interno bruto (PIB). En el resto de los países de la OCDE, en cambio, este gravamen aporta, en promedio, 3.9 por ciento de su PIB.²

Asimismo, alcaldes y especialistas atribuyen la baja recaudación del impuesto predial a la falta de sanciones por incumplimiento, actualización de los catastros y de estadísticas sobre el total de predios en cada municipio. Igualmente, las exenciones fiscales de que gozan inmuebles federales y privados, los amparos a que recurren los contribuyentes, los rezagos tecnológicos en los sistemas de cobro, los usos y costumbres de comunidades y hasta las leyes dificultan su recaudación del impuesto predial.³

Como resultado, de los 2 mil 454 municipios del país, sólo 900 tienen un índice de recaudación mayor a 60 por ciento de su catastro.⁴ Así, la homologación legislativa es una tarea apremiante.

Por otro lado, también hay que subrayar que entre 1990 y 2012 la recaudación del impuesto predial tuvo un crecimiento promedio anual de 6.1 por ciento, según el Índice de Información Presupuestal Municipal, del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), publicado en diciembre de 2014.⁵

Pese a ello, nuestro país aún continúa con muy bajo nivel de recaudación predial, el más bajo con relación a países de América Latina con economías similares. Mientras en el país la recaudación del predial equivale a 0.2 por ciento del PIB, según la OCDE, en Brasil alcanza 1 por ciento, y 0.6 por ciento en Colombia, Chile y Uruguay.⁶

Tercero. El artículo 115, Base IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece con respecto a la integración de la hacienda de los municipios, lo siguiente:

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

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

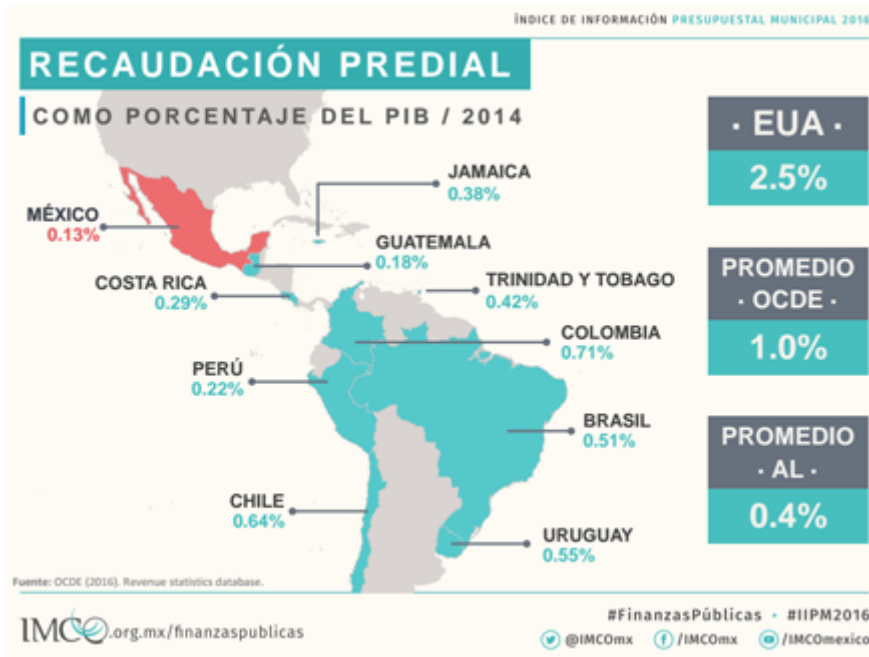
...

De lo anterior se desprende que las contribuciones sobre la propiedad y traslación inmobiliaria, formarán parte de la hacienda municipal, la cual se administrará libremente por ellos; lo que significa que los recursos generados por dichas contribuciones deberán de ser utilizados exclusivamente por los municipios en beneficio de su población.

En ese estado de cosas, es necesario promover una reforma constitucional que permita sentar las bases generales para: garantizar que los recursos recaudados sean destinados a las arcas municipales; homogenizar normas y procedimientos; lograr la coordinación, asistencia y cooperación entre los distintos órdenes de gobierno para mejorar la recaudación, así como establecer principios que orienten la acción y la gestión gubernamental. Para ello deberán de existir los mecanismos que permitan tener una recaudación eficaz de las mismas y que su ejercicio se lleve a cabo de manera transparente y sujeto a una constante rendición de cuentas.

Al respecto, hay que señalar que el propio Instituto Mexicano para la Competitividad en diversas ocasiones se ha manifestado a favor de que los municipios ejerzan la facultad de cobrar el predial, expresando las siguientes ventajas⁷: es una base estable dado que el valor de la propiedad no fluctúa tanto como el ingreso; las construcciones y el terreno en el que se basan son difíciles de esconder (a diferencia del capital) y tienen un mayor potencial distributivo, porque sólo lo pagan quienes poseen una propiedad y pueden ser altamente progresivos si las tasas aumentan conforme aumenta el valor de la propiedad.

Por otra parte, no hay que olvidar que en México sólo 1.2 por ciento del total de los ingresos por impuestos es recaudado por los gobiernos municipales, mientras que el gobierno federal recauda 96.4 por ciento del total. Además, tres de cada 10 pesos que se recaudan por predial en el país provienen de la Ciudad de México.⁸



Por su parte, el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados⁹ señala que es necesario delimitar y fortalecer las facultades municipales en materia de recaudación porque en la medida en que existan finanzas públicas sólidas a nivel municipal, la entidad federativa tendrá más ingresos al tener una menor presión en cuanto a recursos asignados a los municipios.

Para ello, es necesario que tanto la federación, así como las entidades federativas, deben participar, junto con los municipios, para modernizar el catastro para aumentar la recaudación y eliminar la presión sobre las finanzas públicas federales y estatales. De esta manera hay que establecer las bases para la asistencia, cooperación y la coordinación de los distintos órdenes de gobierno.

Resulta entonces conveniente, propiciar que los municipios perciban la integridad de los recursos que deriven de los impuestos predial y de traslado de dominio o adquisición de inmuebles ubicados en su territorio y dispongan de los mismos para cubrir sus necesidades en beneficio de sus habitantes, tal como se plantea en la presente iniciativa.

Cuarto. Ahora bien, es posible propiciar una reforma fiscal sin crear nuevos impuestos. Ello, mediante la mejora de los medios de la recaudación de los impuestos existentes. Un ejemplo es el predial. “El impuesto predial, de acuerdo con datos del Inegi, tiene un potencial de recaudación de 250 mil millones de pesos, alrededor de 1.6 por ciento del PIB. Es una cifra similar a los ingresos adicionales de la reforma fiscal de 2013. El problema es que hoy en día, este impuesto sólo representa 0.2 por ciento del PIB cuando el promedio de la OCDE es 10 veces mayor. Más grave aún, sólo 4 de cada 10 personas pagan este impuesto a la propiedad.”¹⁰

Es evidente que los municipios muestran una gran dependencia presupuestal y financiera de la federación. Ello se traduce en estados permanentes de incertidumbre e inestabilidad para el desarrollo municipal. Hoy por hoy, con la reelección en las alcaldías se abre un futuro promisorio para lograr una auténtica autonomía municipal y con mayores posibilidades para planear, ejecutar y desarrollar políticas recaudatorias, y así contar con mayores recursos.¹¹

Por ello, y pensando en una reforma al impuesto predial, a cargo de los municipios “será necesario impulsar tres rubros: la técnica, que se refiere principalmente a la modernización de los catastros y su vinculación a los registros públicos de la propiedad; la política, que aliente cultura fiscal del pago y del cobro; y la normativa, en donde en la práctica son nulos los incentivos que la federación y los estados dan para que los municipios se esfuercen por mejorar la recaudación del predial.”¹²

Construir nuevas reglas –constitucionales y legales– permitirá que el impuesto predial potencialice el desarrollo municipal. No olvidemos que “para que las ciudades mexicanas sean más competitivas es indispensable fortalecer las finanzas públicas locales ya que los municipios dependen de los recursos federales para cumplir con sus responsabilidades. Sin embargo, el actual contexto macroeconómico de menores recursos provenientes del petróleo y de recortes presupuestales ha vuelto más urgente que nunca que los municipios desarrollen las capacidades necesarias para incrementar sus ingresos propios. El predial constituye la principal fuente de ingresos propios para los municipios en la mayoría de los gobiernos locales en el mundo, pero en México su recaudación se ha visto afectada por los cortos periodos de gobierno de los alcaldes. Sin embargo, ello ha cambiado porque la reelección ahora está permitida. Por ende, la principal estrategia para fortalecer las finanzas locales debería ser la reforma del predial.”¹³

Una ventaja del impuesto de la propiedad es la entrada directa a las arcas de la hacienda municipal. Esos mismos recursos –invertidos en la localidad– permitirán a los alcaldes a presentarse en mejores condiciones para su reelección y de continuidad en la mejora del desarrollo municipal. “Además, con la reelección se puede fortalecer a los cuadros locales encargados de modernizar el catastro y mejorar los procesos de recaudación, al promover mayor continuidad y profesionalización de las administraciones locales, así como abrir la posibilidad de implementar programas de modernización catastral de más largo plazo.”¹⁴

A nivel mundial, el impuesto sobre la propiedad representa una fuente formidable de recaudación para los gobiernos locales. Sin embargo, en México este impuesto se encuentra rezagado con relación a los impuestos inmobiliarios. “Nuestro nivel de recaudación de este tipo de impuestos es el menor comparado con siete países latinoamericanos que –a excepción de Brasil– tienen un PIB inferior al nuestro, y estamos muy por debajo del promedio de los países de la OCDE.”¹⁵

Quinto. Hay que resaltar que la presente iniciativa de reforma constitucional es resultado de un análisis conjunto de diversas diputadas y diputados federales y el **Colegio Nacional del Notariado Mexicano**, que sumando esfuerzos, han decidido poner a consideración de esta soberanía esta propuesta, que tuvo su génesis en una decena de reuniones de trabajo, celebradas entre mayo y agosto de 2017.

En tal sentido, quienes suscriben, queremos reconocer la valía de la participación del citado Colegio en la construcción de la iniciativa de ley, que sin duda, abona en el robustecimiento de la justicia distributiva, y logra la par, un avance significativo a favor de la consolidación del municipio libre.

Por lo expuesto, quienes suscriben, diputados integrantes de 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 3, 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 de ley que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene el proyecto de

Decreto

Único. Por el que se reforman y adicionan los artículos 73, fracción XXIX-Z Bis; 115, fracción IV, inciso a); y 122, Apartado A, fracción V, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-Z. ...

XXIX-Z Bis. Para expedir legislación única sobre la percepción de las contribuciones municipales, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles de conformidad con lo previsto en el artículo 115 de esta Constitución.

XXX. ...

Artículo. 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles de **conformidad a lo previsto en la legislación única que expida el Congreso de la Unión.**

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado, **la federación, o con ambas, para la asistencia, cooperación y la coordinación** en las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b)...

c)...

...

...

...

...

V. a X. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. a IV. ...

V. ...

...

...

...

...

Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas; **la legislación en esta materia, se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, confiabilidad, máxima publicidad, responsabilidad, certeza, independencia, rendición de cuentas y transparencia.** Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la federación, de las entidades federativas o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades

paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

...

VI. a XI. ...

B. ...

C. ...

D. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación única, prevista en el artículo 73, fracción XXIX-Z Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de los 180 días naturales posteriores, contados a la entrada en vigor del presente decreto.

La legislación única que se expida con base el artículo 73, fracción XXIX-Z. Bis de ésta Constitución, se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad, confiabilidad, máxima publicidad, responsabilidad, certeza, independencia, rendición de cuentas y transparencia.

Tercero. En tanto se expide la legislación única, referida en el Segundo Transitorio del presente decreto, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Notas

1 Estudios Económicos realizados por la OCDE: México 2017.

2 Gaudencia, Vargas, “El predial, la tabla de salvación de los municipios”, revista *El Contribuyente*, ver: <https://www.elcontribuyente.mx/enpagina/48/el-predial-la-tabla-de-salva-cion-de-los-municipios>, 2 de septiembre de 2017

3 *Ibidem*.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 *Ibidem*.

7 Imco. El predial: la herramienta para transitar de la pubertad a la etapa adulta de la vida municipal en Índice de Competitividad Urbana 2016. <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/El-predial-la-herramienta-para-transitar-de-la-pubertad-a-la-etapa-adulta-de-la-vida-municipal.pdf>

8 Imco. Índice de Información Presupuestal Municipal 2016. <http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2016-iipm/>

9 Análisis de la estructura de los ingresos y gasto público de las entidades federativas, recomendaciones para un presupuesto equilibrado. Centro de Estudios de Finanzas Públicas. Palacio Legislativo de San Lázaro, mayo de 2017. Páginas 35 y 36

10 Grandet, Carlos, *Impuestos para crecer y estados que no recaudan*, Imco, México, 2014, página 93, ver:

http://imco.org.mx/indices/documentos/ICE2014_Capitulos/2014_ICE_Fiscal.pdf, 2 de agosto de 2017. 6. Ogarrio, Ana y Alarcón, Gabriela, “El Predial: la herramienta para transitar de la pubertad a la etapa adulta de la vida municipal”, IMCO, pág. 232, ver: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/El-predial-la-herramienta-para-transitar-de-la-pubertad-a-la-etapa-adulta-de-la-vida-municipal.pdf>, 2 de agosto de 2017

11 *Ibídem.*

12 *Ibídem.*

13 *Ibídem.*

14 *Ibídem.*

15 *Ibídem.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de octubre 2017.

Diputados: Alberto Martínez Urincho, Juan Romero Tenorio, Lluvia Flores Sonduk, Xavier Nava Palacios, Virgilio Dante Caballero, Alejandro Armenta Mier, Cuitláhuac García Jiménez y Blanca Margarita Cuata Domínguez (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS DANIEL TORRES CANTÚ, SIN PARTIDO, Y SAMUEL RODRÍGUEZ TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Los suscritos, Daniel Torres Cantú y Samuel Rodríguez Torres, integrantes de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito reconocer la importancia de los animales en convivencia con los seres humanos en todo el territorio nacional, respetando y protegiendo su hábitat como parte esencial no solo dentro de la convivencia sino como parte del ecosistema en el que vivimos, puesto que la ciencia y la racionalidad nos han demostrado que son seres que sienten, es menester del gobierno en todos sus niveles garantizarles un trato digno.

Es necesario que todo el país cuente con una ley que proteja a los animales, garantizando su bienestar y atención para su buen desarrollo como seres que comparten con los humanos el mismo espacio, evitando así su maltrato en cualquiera de sus modalidades.

Nuestro deber como seres humanos capaces de modificar el entorno en el que vivimos no sólo nosotros, sino las demás especies vivas, nos obliga a proteger al máximo su sano desarrollo en convivencia armónica y no caer en lo que actualmente sucede, algunas especies se convierten en plagas y otras están en peligro de extinción.

Actualmente, la regulación de un trato digno a los animales se encuentra conferida a los congresos locales, como establece el artículo 87 Bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo cual se focaliza como un obstáculo para alcanzar el bienestar y respeto global de los seres vivos distintos al humano, pues en muy pocos estados se encuentra regulado ampliamente y por el contrario, aún existen entidades federativas sin un marco regulatorio que vigile y sancione a las personas que maltratan a los animales.

Si bien el artículo comentado en el párrafo anterior establece como principios básicos para las regulaciones locales el suministro de agua y alimentos, proporcionarles un ambiente adecuado para su sano esparcimiento, atención médica garantizada, entre otros, lo cierto es que se deja al arbitrio de los entes legislativos estatales el regular las peleas de perros y se deja a un lado el tema de las corridas de toros y demás “espectáculos” en los cuales va de por medio el sufrimiento y la muerte sin sentido de un ser vivo.

La pretensión de facultar al Congreso General para legislar en materia de protección y bienestar animal no sólo se constriñe a expandir sus derechos como seres vivos a lo largo y ancho del territorio nacional, sino a delimitar y establecer las obligaciones y responsabilidades de los seres humanos como legítimos responsables de su responsable reproducción y bienestar, por lo que es necesario establecer a nivel nacional la obligación a los tenedores o poseedores de animales de asegurarles condiciones mínimas indispensables de un trato digno y penas duras a quienes no lo cumplan.

Lo anterior es argumento más que claro, debido a que no pasa desapercibido que los animales no son cosas; son seres vivos que conviven e interactúan con los humanos para establecer un equilibrio en la naturaleza, por lo que, quien posee un animal es por gusto o por negocio, y en ninguno de los escenarios se justifica que el Estado no ponga atención en el maltrato de seres que sienten, ya sean especies domésticas o silvestres.

Para que en las zonas donde residen los seres humanos haya un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, es primordial establecer la obligatoriedad de la protección del ambiente, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La federación, a través de diversas disposiciones, como las Leyes Federal de Sanidad Animal, General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y General de Vida Silvestre, e incluso el propio Código Civil Federal, garantiza la protección ambiental incluyendo animales silvestres y los utilizados para consumo humano, pero se deja al arbitrio de las entidades locales el tema de los animales que conviven con los humanos en el día a día.

Por ello es necesario facultar al Congreso de la Unión para emitir una legislación que abarque a todo el país que reconozca la importancia de los animales como seres sintientes, los cuales merecen un trato digno y que se pueda castigar a quienes los ven como simple cosas para utilizarlos en actos crueles y degradantes, fomentando y procurando acciones positivas para el desarrollo y bienestar de los seres vivos animales que son parte de nuestro ecosistema.

El objetivo de una ley general en materia de bienestar animal es procurar la protección, el bienestar, trato digno y respeto de todos los animales, incluyendo los que se encuentran en estado de abandono, estableciendo sanciones de carácter administrativas y penales, y facultades para para la participación directa de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Para tal caso, la ley deberá determinar las medidas necesarias para que, la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, en sus respectivas competencias, establezcan las medidas para garantizar la protección y respeto, así como fomentar la cultura del cuidado de los animales; las bases para promover la conservación, así como prevenir y evitar maltratos en la crianza; las medidas necesarias para atender el control de plagas y riesgos sanitarios; así también para dar facilidades para quienes busquen dar albergue y resguardo a los animales en abandono.

Son éstas razones más que suficientes para proponer la adición de una facultad al Congreso de la Unión en materia de crear una ley de carácter general que establezca puntualmente las obligaciones de todos los sectores del Estado para procurar el trato digno a los animales, así como las sanciones penales y administrativas para quienes causen o promuevan su maltrato, y así dar pie a un marco de referencia para que las legislaturas locales sean obligadas a emitir sus leyes respectivas en el ámbito de sus competencias perfectamente definidas.

Por lo expuesto proponemos la discusión y, en su caso, aprobación del siguiente

Decreto

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XXIX-F. ...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos 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 protección al ambiente, **de protección y bienestar a los animales**, y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H. a XXXI. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá la ley a que se refiere el presente decreto dentro de los 180 días siguientes a su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de noviembre de 2017.

Diputados: Daniel Torres Cantú, Samuel Rodríguez Torres (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA SOLEDAD SANDOVAL MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, diputada María Soledad Sandoval Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, fracción I, del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los medios de control constitucional son instrumentos con los cuales se busca mantener, o en su caso, defender el orden creado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

La doctora Carla Huerta Ochoa define al control constitucional como el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano. El control es, pues, un sistema de vigencia que asegura la observancia del sistema jurídico.²

Por ello, es de suma importancia el impulso de los controles constitucionales debido a que éstos son el medio de las limitaciones del poder por el poder. Es primordial que la propia norma suprema prevea los controles pertinentes, es decir, órganos e instrumentos para la defensa de sus principios y prescripciones, lo que implica y conforma un sistema de defensa constitucional entendido como el conjunto de medios, instituciones, procedimientos –legislativo, jurisdiccional o político- orientados a garantizar su observancia.³

Los controles constitucionales se dividen en control difuso (norteamericano o descentralizado) y el control concentrado (europeo o centralizado). El control difuso es el que realizan los jueces en el curso de su labor interpretativa de la ley, al desaplicar una norma cuando ésta es contraria a la Constitución. Valga señalar que el control constitucional así realizado solamente afecta a las partes involucradas en el proceso jurisdiccional en el que dicho control tiene lugar. Por su parte, el control concentrado corresponde a un juez, un tribunal u órgano facultado explícitamente para garantizar la observancia de la Constitución y, en su caso, declarar la invasión de ámbitos competenciales, la inconstitucionalidad de un acto de autoridad o de una norma mediante el procedimiento previsto para tal fin y reputarla, por tanto, nula con su consecuente expulsión del orden jurídico. Aquí es necesaria la existencia de medios específicos de control y de órganos o tribunales especiales facultados expresamente para conocer del recurso respectivo.⁴

La evolución dentro de los controles constitucionales ha sido paulatina; sin embargo, nuestra máxima norma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha ido consolidando, debido a que la modificación de su contenido se ha adaptado a la transformación social.

Dentro de las reformas constitucionales que nos han llevado a consolidar los controles constitucionales en México, podemos citar la reforma electoral de los años 2006 y 2008, avanzando en el control constitucional en materia electoral al facultar a las Salas del Tribunal Electoral a resolver sobre la no aplicación de leyes sobre la materia constitucional. En estos hechos la sala superior tiene que emitir notificación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conocemos de los grandes avances en controles constitucionales, sin embargo, México necesita la implementación de mayores instrumentos constitucionales para el adecuado desarrollo de la supremacía constitucional y aplicación de las leyes.

La eficacia del orden constitucional no sólo debe comprender el control de los actos positivos, es decir, en donde el legislador ha emitido una norma y se constata si esa norma es o no conforme con la Constitución, sino también de actos negativos, en donde el legislador ha omitido regular determinados aspectos ordenados por la norma suprema.⁵

Sabemos que la Constitución puede agraviar su norma jurídica ya que a la ausencia de normas secundarias de desarrollo o continuación afecta al principio de supremacía constitucional, debido a que; sino podemos tener una ley secundaria de validación o continuidad a la ley suprema, ¿Cómo esperamos poder tener un correcto desarrollo de tal derecho o garantía en el país?, es por ello que debemos tener claro que los controles constitucionales son una manera de garantizar no sólo la supremacía de la norma sino su validez en los diferentes ámbitos.

La omisión legislativa es una especie del género omisión normativa, es decir, la falta o ausencia de creación de normas jurídicas en la que puede incurrir el legislador incluso otros órganos del Estado, como el ejecutivo al no emitir reglamentación, por poner un ejemplo.

Para poder continuar con la integración del significado de la acción por omisión legislativa debemos atender la manera en la que está se encuentra integrada, es decir, conocer sus principales elementos.

Podemos identificar como primer elemento la omisión misma; pues ésta indica una conducta consiente no realizada. La omisión da principal relevancia a algunas inactividades del hombre, con esto nos referimos a una inacción que altera el orden previamente establecido y tutelado en un estado de derecho.

De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, omisión tiene por significado la “abstención de hacer o decir, falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado, flojedad o descuido de quien está encargado de un asunto”.

Esto nos remite al segundo significado que menciona la definición: “la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”, es decir, hacer caso omiso a una responsabilidad tendente, por ello, entendemos que la acción por omisión legislativa recae en la inactividad del legislador ante una responsabilidad constitucional; “la inactividad voluntaria frente al deber de obra consignado en la norma”.

La acción solo puede llegar a realizarse en el plano en el que es relevante una acción totalmente determinada, en este caso la acción de legislar ante la complementación de la Constitución, por ello detrás de la estructura típica de la omisión hay siempre una norma de mandato que obliga a una determinada acción que no es realizada por el sujeto, por lo tanto, la omisión consiste en la violación a una norma de mandato que impone al destinatario la obligación específica de hacer algo en determinada circunstancia o condiciones.⁶

La inconstitucionalidad de la acción por omisión es el segundo elemento que la integra. Sabemos que la inconstitucionalidad es la falta de adecuación a lo establecido en la Constitución, es decir, lo que no se encuentra conforme o de acuerdo a la Ley Suprema.

Cuando hablamos de inconstitucionalidad por acción por omisión legislativa, queremos enmarcar cuando el legislador no actúa o hace frente a una responsabilidad constitucional que tiene, como se mencionó anteriormente.

Uno de los problemas específicos de la acción por omisión legislativa es en módulo principal que dentro de las normas constitucionales encontramos propiamente una clasificación misma de la cual deriva el actuar principal del poder constituyente.

La clasificación de las normas constitucionales se divide en dos: en normas de eficacia directa y de eficacia diferida.

Dentro del desarrollo de la contradicción de tesis 37/2008-PL de voto minoritario realizada por el ministro Juan N. Silva Meza sustentado por los criterios de tribunales colegiados séptimo y noveno ambos en materia penal del primer circuito hace la definición de esta clasificación:

De eficiencia directa. Cuando la estructura de las normas constitucionales es suficiente para servir de cartabón a casos concretos, éstas deben de ser utilizadas de manera directa por todos los sujetos del ordenamiento jurídico. De esta forma, la Constitución es fuente directa de posiciones subjetivas para los ordenamientos jurídicos, **en todos los tipos de relación que puede establecer.** La constitución interviene directamente en todas las relaciones para modelarlas con sus preceptos.

Los principios constitucionales de eficacia directa operan no sólo de forma vertical, en el binomio libertad-autoridad, sino también horizontalmente, en la relación entre sujetos sociales. Es por ello, que este tipo de normas pueden ser invocada desde donde sea posible.

De eficiencia diferida. Cuando la estructura de normas constitucionales no es suficiente, de manera que pueda ser la hoja de ruta para casos concretos, su operatividad requiere una posterior intervención normativa por parte de las fuentes de Derecho subordinadas. De esta forma, la eficiencia de las prescripciones constitucionales resulta diferida hasta el momento en que se establecida la normativa de realización; empero, ello no significa que tales normas no constituyan fuente del Derecho que establece **vinculación directa**, de un lado, con las autoridades que deben desarrollar la fuente normativa secundaria, y, de otro, respecto del resto de las autoridades que no pueden conocerlas ante una solicitud de su aplicación e interpretación, pues a ello están obligadas en términos del artículo 128 de la Constitución.

A esta clasificación de las normas constitucionales corresponden la clasificación de la eficiencia diferida, debido a que los responsables en primer plano de desarrollar la fuente y la norma secundaria es el Poder Ejecutivo, pero principalmente recae en el Poder Legislativo, pues en el artículo 71 constitucional menciona a la letra:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

1. Al presidente de la República;
2. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
3. A las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México; y
4. 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.

Debido a todo esto entendemos que la acción por omisión legislativa está completamente ligado al principio de supremacía constitucional, en razón de que no es dable comprender a la Constitución como norma suprema con la no vigencia de las cláusulas pragmáticas. Mientras estas normas no adquieren eficacia por la omisión del legislador se vulnera el carácter supremo de la Constitución; y, precisamente, de acuerdo con este principio, es que el órgano de justicia constitucional, para mantener a la Constitución como norma suprema, tiene la imperiosa tarea de hacer funcionar la norma pragmática. Contar con los medios jurisdiccionales necesarios para hacer efectivo lo plasmado por la Constitución es una del principio de supremacía constitucional. “Lo contenido en los textos fundamentales sin un respaldo judicial no es más que una declaración de papel.”⁷

Los mecanismos institucionales a través de los principios, derechos y deberes deben concretarse. El lado pragmático de la Constitución necesita de primer mando el actuar del legislador para el progreso de los medios procesales del funcionamiento de la norma estandarizada (Constitución Política de los Estados Unidos de México).

La acción por omisión legislativa se constituye por dos tipos: la conocida como acción por omisión legislativa parcial y acción por omisión legislativa absoluta, la primera; es aquella que consiste en la deficiencia o incompleta regulación del precepto constitucional, es decir,

sí existe la ley secundaria, pero ésta misma no cumple con todos los supuestos de acuerdo a la Constitución o en violación al principio de igualdad y el segundo: la acción por omisión legislativa absoluta nos referimos a la ausencia del conjunto normativo necesario, reglamentario a la Constitución.

La inconstitucionalidad por omisión parte del reconocimiento de que no existe la certeza de que el órgano legislativo corregirá la inconstitucionalidad. En estos casos, la labor del tribunal no consiste en castigar al legislador que deja de cumplir su mandato específico, sino tratar de dotar de plena eficacia al precepto constitucional que carece de ella, puesto que como poder constituido y como defensor de la Carta Magna -autoerigido último de la Constitución-, su tarea consiste esencialmente en preservar por la plena aplicación de los enunciados constitucionales.⁸

Como antecedentes de quienes han integrado la acción por omisión legislativa tenemos a los Estados de:

- Veracruz (2001).
- Tlaxcala (2001).
- Chiapas (2002)
- Quintana Roo (2003)
- Coahuila (2001)
- Estado de México (2004).

Lo importante del control de la acción por omisión legislativa no es la verificación de un incumplimiento de un mandato legislativo, sino las consecuencias que tal incumplimiento genera respecto de la eficacia plena de las normas constitucionales.⁹

En este sentido, la reforma que se propone consiste en modificar el precepto constitucional para precisar la acción por omisión legislativa por parte del H. Congreso de la Unión. Para dar mayor claridad a la propuesta, presento el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO ACTUAL.	MODIFICACIÓN PROPUESTA.
<p>Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>[. . .]</p>	<p>Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>[. . .]</p> <p>IV. De las acciones por omisión legislativa cuando se considere que el Congreso de la Unión no ha resuelto alguna ley o decreto a la que esté obligado, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución.</p> <p>Las acciones por omisión legislativa podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la falta de resolución que le dio origen, por:</p> <p>a) El Presidente de la República;</p> <p>b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión.</p> <p>Tratándose de facultades</p>

	<p>exclusivas de alguna de ellas, deberá ejercitarse por la cámara competente.</p> <p>c) El equivalente al treinta y tres por ciento de las Legislaturas de las entidades federativas, cuando la omisión verse sobre leyes de carácter general, que tengan por objeto establecer la concurrencia entre la Federación, entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de sus competencias.</p> <p>La resolución que emita la Suprema Corte de Justicia determinará la procedencia de la acción y el plazo para que el Congreso de la Unión expida la ley o decreto correspondiente. La resolución únicamente será vinculante cuando fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	---

En virtud de lo anteriormente expuesto, propongo a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción IV al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se adiciona una fracción IV al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

II. ...

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

IV. De las acciones por omisión legislativa cuando se considere que el Congreso de la Unión no ha resuelto alguna ley o decreto a la que esté obligado, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución.

Las acciones por omisión legislativa podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la falta de resolución que le dio origen, por:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión. Tratándose de facultades exclusivas de alguna de ellas, deberá ejercitarse por la cámara competente.

c) El equivalente al treinta y tres por ciento de las Legislaturas de las entidades federativas, cuando la omisión verse sobre leyes de carácter general, que tengan por objeto establecer la concurrencia entre la Federación, entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en materia de sus competencias.

La resolución que emita la Suprema Corte de Justicia determinará la procedencia de la acción y el plazo para que el Congreso de la Unión expida la ley o decreto correspondiente. La resolución únicamente será vinculante cuando fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.

...

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria en un plazo no mayor a 180 días, contados a la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/20924/Capitulo4.pdf>

2 IBIDEM.

3 La dimensión del control constitucional local en México, Camacho César, Página 33.

4 La dimensión del control constitucional local en México, Camacho César, Página 33-34.

5 Las acciones por omisión legislativa como medio constitucional en materia electoral, Montoya Raúl, pago 2; URL; <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3031/16.pdf>.

6 Análisis de la Acción por Omisión Legislativa en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el proyecto de Ley Reglamentaria”, Hernández Saray; página 12, párrafo 1.

7 Análisis de la Acción por Omisión Legislativa en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el proyecto de Ley Reglamentaria”, Hernández Saray; página 16.

8 Control de constitucionalidad de omisiones legislativas: el activismo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ojeda María del Guadalupe; paginas 8-9.

9 Análisis de la Acción por Omisión Legislativa en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el proyecto de Ley Reglamentaria”, Hernández Saray; página 18.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de noviembre de 2017.

Diputada María Soledad Sandoval Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 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 soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona un párrafo al artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, en 2016, 24.3 por ciento de este tipo de población recibió amenazas o presiones para declararse culpable, y 33.2 por ciento fue víctima de alguna conducta ilegal.¹ Al traducir estas cifras en situaciones cotidianas que merman las prácticas policiales se obtienen investigaciones deficientes y, por lo tanto, en la mayoría de los casos, derivan en resoluciones que dejan impune un hecho presumiblemente delictuoso.

A partir de la operación del sistema penal acusatorio y adversarial, los cuerpos policiales son los primeros elementos de una cadena de autoridades en entrar en contacto con los posibles responsables de un hecho delictivo, las víctimas y la escena de los hechos, lo cual es una tarea de suma importancia y primordial para que se obtengan los mejores resultados en la investigación, así como en la procuración de justicia. Sin embargo, estas expectativas se han visto mermadas, toda vez que los cuerpos policíacos, en la mayoría de los casos, ignoran o deciden no seguir los protocolos a seguir durante una detención o aprehensión de una persona implicada en una investigación criminal.

Lo anterior ha dado como resultado terribles prácticas bajo el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y adversarial, ya que al ser un modelo garantista de los derechos humanos de las personas imputadas al verse viciada la detención o aprehensión, desvirtúa la investigación o puede resultar en mecanismos que ayuden a un probable responsable a evadir el procedimiento penal, toda vez que durante su detención se violentaron sus derechos humanos.

El artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece garantías a favor de las personas que son privadas de su libertad, con la finalidad de evitar la arbitrariedad de la autoridad, sin importar el momento o instancia en que se lleve a cabo este acto.

Precisamente ese fue uno de los ejes fundamentales de la reforma constitucional en materia penal del año 2008, reconocer los derechos humanos de todas las personas involucrada en un procedimiento penal, incluso cuando se realicen detenciones en flagrancia.

No obstante, la implementación de los estándares mínimos de protección para aquellas personas privadas de su libertad durante o previo a la investigación de un hecho probablemente delictuoso se ha visto gravemente marcada por prácticas totalmente contrarias a los parámetros que previenen la violación de los derechos humanos de las personas imputadas.

La organización Amnistía Internacional dio a conocer en julio de 2017 el informe titulado *Falsas sospechas, detenciones arbitrarias por la policía en México*, donde se expone el nuevo sistema de justicia penal mexicano se ha visto limitado y defectuoso toda vez que los cuerpos policiales actúan sin la formación adecuada para llevar a cabo detenciones y bajo una impunidad generalizada que continúa permitiendo detenciones arbitrarias. Asimismo, argumenta el informe, a menudo los agentes colocan pruebas falsas para inculpar a las personas por ciertos actos delictivos.²

Otro dato alarmante que arroja el referido informe de esta ONG, es que este tipo de situaciones perpetradas por autoridades públicas, lo único que consigue es poner en peligro los derechos humanos de la sociedad civil, lo que cual resulta contrario al espíritu garantista que motivó la multicitada reforma constitucional en materia penal de 2008.

Cabe resaltar que un eje principal del sistema penal actual es agilizar las investigaciones, por lo cual, esta deja de ser facultad exclusiva de la autoridad ministerial para compartirse con los cuerpos policiales, otorgándoles más facultades para cumplir con dicho encargo.

Sin embargo, los hechos revelan que una de las debilidades que aún tiene el nuevo sistema penal mexicano es precisamente la formación en derechos humanos de los cuerpos policiales, quienes en no pocas ocasiones pueden incurrir en actos arbitrarios y, por ende, violatorios de derechos humanos de las personas detenidas o aprehendidas, lo cual trae como consecuencia que las investigaciones se vicien, y en consecuencia, se entorpezca o se nulifique la actuación judicial, situación que es el caldo de cultivo para la impunidad.

Otro dato revelador de este estado de cosas es, por ejemplo, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos reportó que durante el año 2016 las detenciones arbitrarias fueron el concepto por el que más quejas recibieron durante ese año.

Como se puede apreciar, sin demérito de los enormes avances que se han tenido en la materia en los últimos años de implementación y puesta en marcha del nuevo modelo de justicia penal, las detenciones y aprehensiones ilegales o arbitrarias siguen existiendo, redundando en violentar otros derechos humanos de las personas que intervienen en dichos procedimientos, como son: no informar a la persona sobre el hecho del que se le acusa; practicar métodos de tortura para obligarlos a aceptar y declarar hechos que no cometieron; mantener incomunicada a una persona, someter a extorsión a los familiares del sujeto detenido; incluso, permanecer en prisión “preventiva” durante muchos años sin siquiera haber recibido una resolución condenatoria, entre otras.

Cabe recordar que aquellas personas que han sido víctimas de detenciones ilegales o arbitrarias, tienen derecho a recibir una reparación por los daños que se le hayan causado, de acuerdo al artículo 9.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al cual México está adherido desde 1981, por el artículo primero constitucional y el último párrafo del artículo 19 de nuestra constitución mandata que los malos tratos perpetrados en la detención deberán ser investigados y castigados por las leyes y autoridades correspondientes.

Sin embargo, la realidad está muy alejada de estos preceptos, ya que en la mayoría de los casos ni siquiera se lleva a cabo la investigación de la privación ilegal o arbitraria, lo que ha propiciado que sea una violación a los derechos fundamentales de las personas que queda impune y que permite que estas acciones se repitan.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado sobre el particular en la tesis aislada número 1a. CCLXXXVII/2015 (10a.) “detenciones mediante el uso de la fuerza pública. Parámetros esenciales que las autoridades deben observar para estimar que aquéllas son acordes al régimen constitucional.”

En esta tesis la Suprema Corte analiza el derecho humano plasmado en el artículo 19 constitucional a no recibir malos tratos durante las detenciones o aprehensiones, así como lo señalado en el artículo 7 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, el derecho fundamental a no ser privado de la libertad de manera arbitraria o ilegal, toda vez que constituyen una detención fuera del régimen constitucional y convencional.

Tomando como referente estas normas protectoras de derechos humanos y, por ende, componentes del bloque de constitucionalidad que rige el contenido de las normas y actos de todas las autoridades, el Máximo Tribunal de nuestro país delineó los parámetros mínimos que deben observar y aplicar las autoridades para llevar a cabo una detención o una aprehensión dentro de un marco de respeto a los derechos humanos, los cuales son:

1. Legitimidad: demostración de contar con facultades para llevar a cabo acciones para preservar el orden y la seguridad pública, siempre y cuando el uso de otros medios no garantice el cumplimiento de dichos fines.
2. Necesidad: cuando previamente ya se hizo uso de todos los medios no violentos existentes para preservar el orden y la seguridad públicos, y por lo tanto es absolutamente necesario hacer uso de la fuerza pública.
3. Idoneidad: este parámetro se materializa cuando es el único medio adecuado para que la autoridad cumpla con su deber.
4. Proporcionalidad: el uso de la fuerza pública es proporcional al grado de cooperación, resistencia o agresión de parte de la persona que será privada de su libertad por una autoridad.

La vinculatoriedad de estos parámetros, no solamente en el ámbito jurisprudencial sino desde el máximo rango normativo para todas las autoridades administrativas y ministeriales, indudablemente sería un gran avance para contribuir las detenciones arbitrarias o ilegales se enmarquen en el paradigma de los derechos humanos y dejen de ser un nicho excepcional donde la autoridad puede conculcar la dignidad de la persona.

El estándar de racionalidad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado para darle contenido y alcance al derecho a no ser tratado arbitrariamente en las detenciones o aprehensiones, significa un gran aporte de la doctrina jurisprudencial que debe ser aprovechado en los procesos de reforma constitucional para elevarlo al rango más alto y garantizar su efectiva aplicación, incluso previamente a su impugnación en sede judicial.

Ahora bien, el texto constitucional ha sido omiso en establecer que, la detención es aquella que se realiza sin que medie una orden judicial de por medio para ejecutarla; por su parte la aprehensión se trata de una acción dictada por una autoridad, necesariamente, para que pueda llevarse a cabo. Esto es otro término a observar y que debe quedar claro dentro del texto.

En conclusión y en vías de propiciar las mejores prácticas de los cuerpos policiales, así como de todas las autoridades involucradas en los procedimientos del sistema de justicia penal, es necesario plasmar dentro del texto constitucional los parámetros básicos para llevar a cabo una detención o una aprehensión, así como especificar que estas dos últimas, son actos de autoridad distintos y que tanto en uno como en el otro, siempre deben de observarse y respetarse los derechos humanos y sus garantías, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos de los que forma parte nuestro país.

Por lo expuesto, se somete a su consideración la siguiente modificación al artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto vigente	Propuesta
<p>Artículo 19.- </p> <p>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.</p>	<p>Artículo 19.- </p> <p>Las detenciones o aprehensiones realizadas por las autoridades deberán cumplir con los estándares de legitimidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Las personas víctimas de una detención ilegal o arbitraria tienen derecho a recibir una reparación integral.</p> <p>Todo mal tratamiento en la detención, aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes. Reprimidos por las autoridades.</p>

Con base en los argumentos previamente expuestos, someto a consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma y adiciona un párrafo al artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 19.

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

Las detenciones o aprehensiones realizadas por las autoridades deberán cumplir con los estándares de legitimidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Las personas víctimas de una detención ilegal o arbitraria tienen derecho a recibir una reparación integral.

Todo mal tratamiento en la detención, 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.

Transitorio

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

Notas

1 Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL 2016)
http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/encotras/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf

2 “Falsas sospechas: Detenciones arbitrarias por la policía en México”. Amnistía Internacional. 2017.

<https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe?CMD=VERDOC&BASE=SIAI&SORT=-FPUB&DOCR=1&RNG=10&FMT=SIAIWEB3.fmt&SEPARADOR=&&INAI=AMR41534017>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de noviembre de 2017.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Álvaro Ibarra Hinojosa, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Los derechos humanos han sido definidos de diversas maneras por distintas organizaciones y autores, algunos incluso han señalado que más allá de definir qué son los derechos humanos, es necesario establecer para qué sirven los mismos. En tal sentido es importante mencionar que de acuerdo con múltiples académicos e instituciones nacionales e internacionales, los derechos humanos sirven para que las personas puedan alcanzar un desarrollo integral como seres humanos.¹

Dentro de la gran variedad de derechos necesarios para que una persona pueda alcanzar dicho desarrollo integral se encuentran los derechos humanos laborales. El derecho al trabajo es un derecho humano esencial y está reconocido nuestra Constitución, así como en múltiples instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)² en su artículo 6 es uno de los instrumentos que aborda con mayor claridad el derecho al trabajo. Este artículo textualmente establece que el derecho al trabajo:

[C]omprende 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.

Más adelante, en el artículo 7 del PIDESC se constituyen las condiciones que deben cumplirse en el trabajo, por ejemplo, que sean condiciones equitativas y satisfactorias,

especialmente las de seguridad laboral; y en el artículo 8 se instaura la dimensión colectiva del mismo, reconociendo los derechos sindicales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC),³ ha elaborado una interpretación de este derecho en su Observación General No. 18,⁴ estableciéndolo como inseparable de la dignidad humana y esencial para la supervivencia de las personas y sus familias, contribuyendo a su plena realización y su reconocimiento en la comunidad.

En la misma Observación General, el Comité DESC, señala que el derecho al trabajo, amparado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, obliga a los Estados Partes a garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, **en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta**. En la misma Observación General se menciona el Convenio número 158 de la OIT, sobre la terminación de la relación de trabajo (1982); ya que éste impone la necesidad de ofrecer motivos válidos para el despido, así como el derecho a recursos jurídicos y de otro tipo en caso de despido improcedente.

En tal sentido el Comité DESC determina que cualquier persona o grupo de personas que sea víctima de una violación a sus derechos humanos laborales, por ejemplo, a través del despido injustificado debe tener acceso a recursos judiciales adecuados que garanticen una reparación integral, la cual debería contener cuando menos una restitución, una indemnización, una compensación o garantías de no repetición. Así, el Comité deja en claro que cuando una persona es despedida de forma injustificada y esto es determinado por una autoridad competente, la persona que fue despedida, podría tener, entre otros derechos, el de ser reinstalada en su posición.

En el mismo sentido, pero dentro del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos, el artículo 7 inciso d) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”⁵ establece que:

La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. **En los casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional.** (El subrayado es propio)

Ahora bien, el artículo 123 de la Constitución mexicana, en apartado B, inciso XIII, establece de forma textual que cuando los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios sean separados de sus cargos y alguna autoridad jurisdiccional resolviere que dicha 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.

Lo anterior establece una clara distinción en las garantías judiciales en materia laboral que tienen todas las personas y las que están contempladas para los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios; éstos últimos no tienen derecho a la reinstalación, aún y cuando se demuestre por medio de un proceso jurisdiccional que su despido fue injustificado.

Esta cuestión genera una discrepancia con lo establecido en el artículo primero constitucional, ya que se en la primera parte del mismo se determina que todas las personas en el territorio mexicano tienen derecho a los derechos humanos reconocidos por la Constitución mexicana y los tratados internacionales de los que México es parte, lo cual se complementa con el último párrafo en donde se prohíbe la discriminación que, por cualquier motivo, vulnere la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En otras palabras, los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano son aplicables a todas las personas, sin discriminación. Por lo tanto, la prohibición de que personal ministerial o policial no pueda ser reinstalado después de demostrar que su despido habría sido injustificado, es una transgresión clara al artículo primero de la Constitución mexicana y a los derechos fundamentales reconocidos en la misma.

Lo anterior incluso ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al mencionar que la prohibición de reinstalación debería interpretarse necesariamente en el sentido de que sí deberían ser reinstalados aquellos elementos que cumplan con las condiciones para realizar el trabajo, pues “de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se den remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones los buenos elementos.”⁶

Es por las razones anteriores que se ha considerado importante eliminar dicha restricción ya que se considera discriminatoria, cambiando el texto constitucional por uno más garantista en favor de las servidoras y servidores públicos ya mencionados.

Para clarificar la intención de esta reforma al artículo 123, apartado B de nuestra Constitución, se presenta el siguiente cuadro comparativo con el texto vigente y el texto propuesto:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto vigente	Texto propuesto
Artículo 123. ...	Artículo 123. ...
...	...
A. ...	A. ...
B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:	B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:
I. a XII.	I. a XII.
...	...
XIII. ...	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 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.	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 deberá respetar los derechos humanos laborales, pagando la indemnización correspondiente, así como las demás prestaciones a las que tenga derecho, así como en su caso, la reincorporación al servicio, que conforme a derecho se resuelva.
...	...
... XIII Bis a XIV.	... XIII Bis a XIV.
...	...

Por lo expuesto, someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único: Se reforma el artículo 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 deberá respetar los derechos humanos laborales, pagando la indemnización correspondiente, así como las demás prestaciones a las que tenga derecho, así como en su caso, la reincorporación al servicio, que conforme a derecho se resuelva.**

...

... XIII 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.

Notas

1 Osoria, Carlos. 2017. “Los DESC en el Sistema Interamericano: Un estudio breve sobre su exigibilidad e implementación en el continente americano”, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 7-11.

2 El Tratado fue ratificado por el Estado mexicano el 12 de mayo de 1981, por lo cual es de observancia y aplicación obligatoria para todas las autoridades mexicanas.

3 El Comité DESC es el órgano de Naciones Unidas autorizado para interpretar el PIDESC y evaluar el cumplimiento de los Estados parte (como México) de dicho tratado.

4 ONU. Comité DESC. Observación General número 18. Suiza. 2005. Párrafo 1.

5 El Tratado fue ratificado por el Estado mexicano, publicado en el DOF el 01 de septiembre de 1998, por lo cual es de observancia y aplicación obligatoria para todas las autoridades mexicanas.

6 SCJN, Contradicción de Tesis 28/2001, de fecha 21 de junio del año 2002.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el día 14 de noviembre del año 2017.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NOEMÍ ZOILA GUZMÁN LAGUNES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, Noemí Zoila Guzmán Lagunes, diputada integrante de la LXIII Legislatura, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción IV, así como el primer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

La presente propuesta contempla incluir una definición legal a todos los sistemas de producción agroforestales y equiparlos, por encontrarse debidamente justificado, dotándola del mismo marco protector y de regulación que se ofrece a éste tipo de terrenos, por lo cual se modifican el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entendamos por Agroforestales a los sistemas de producción agropecuaria que incorporan dentro de sus elementos el componente forestal, de manera que se logra un equilibrio productivo entre los bienes agropecuarios y los beneficios agregados de los sistemas forestales, generando beneficios adicionales a las familias campesinas y los derivados de la producción de servicios ecosistémicos o también llamados servicios ambientales.

Árboles de uso múltiple con especies naturales o inducidas de una altura superior a 5 metros y que no integren un monocultivo, que cuentan con una cubierta arbolada del cincuenta por ciento o más del área y en los cuales se realizan actividades agropecuarias, que se benefician de los efectos de la sombra y del clima de dicho ecosistema forestal.

En términos generales los sistemas agroforestales pueden considerar café, cacao y cultivos como mango, hule, con el propósito de beneficiar a todos ellos, específicamente nos abocaremos a los sistemas agroforestales cafetaleros, que se han visto afectados y que son sumamente importantes en términos socioeconómicos y ambientales en muchos estados de la República Mexicana.

Tan solo las fincas de café bajo sombra, que se ubican dentro de este agroecosistema, generan ingresos para más de tres millones de mexicanos y proporcionan múltiples servicios ambientales importantes para comunidades aledañas.

Pocos sistemas de producción son capaces de brindar beneficios económicos y ambientales simultáneamente. Es importante proteger estos beneficios, ya que cada año el deterioro

ambiental en México cuesta entre 5 y 8 por ciento del PIB, mientras que se invierte sólo el 1 por ciento en la conservación de medio ambiente. Sin embargo, las zonas con producción agroforestal sufren de altos niveles de marginalización, mercados muy fluctuantes y transformaciones de otros usos de suelo más intensificados y menos sustentables.

Los sistemas agroforestales cafetaleros tienen cantidades variables de árboles, que se mantienen constantemente y se van renovando conforme se necesite. Los volúmenes de biomasa representan decenas de m³/a y en conjunto suman varios millones de m³ de recurso forestal que se mantiene de manera permanente, son, o deberían ser, susceptibles de apoyo y de regulación por parte de la Conafor, órgano descentralizado de la Semarnat, cuyo objetivo es desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes, programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable.

En términos de servicios ambientales los sistemas agroforestales significan un aporte considerable que actualmente no está cuantificado dentro de los esquemas nacionales de reservorios de carbono, lo cual es a todas luces incorrecto. Además, hay cada vez más evidencia de la importancia de estos sistemas agroforestales en mantener hábitat y corredores biológicos para la biodiversidad, así como proporcionar servicios hidrológicos importantes.

Sin embargo, sólo está reconocido parcialmente el valor de dichos servicios en los Programas de Servicios Ambientales (PSA). Por su parte, la Sagarpa típicamente apoya a los cultivos sembrados debajo la cobertura arbolada en sistemas agroforestales pero ignora el potencial económico y de conservación de estos árboles en sus programas. Finalmente, se debe mencionar la falta de protecciones legales adecuadas para la masa forestal de los sistemas agroforestales en México contribuye a su transformación acelerada a otros sistemas de producción más intensificados (caña, potreros, etcétera) bajo la lógica del cambio de un cultivo a otro.

México tiene una larga y rica historia de producción agroforestal desde tiempos prehispánicos (Barrera et al. 1977; Gutiérrez 2006). Aunque existen un gran número de cultivos producidos bajo la sombra de árboles, hoy en día los principales sistemas agroforestales en México son el café (737 mil ha), cacao (61.5 mil ha) y vainilla (1,053 hectáreas).

Dado su dominancia en términos de superficie aquí se enfoque principalmente en el café, sin embargo muchos de los beneficios de los agroecosistemas cafetales mencionados a continuación también estén brindados por estas y otras estrategias de producción agroforestal (Schroth et al. 2004; Montagnini 2006). Actualmente más de 500 mil productores en México cultivan el café en 4 mil 500 comunidades de 391 municipios y 12 estados (Amecafé 2011; Sagarpa 2012). Sin embargo, en los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Puebla se concentran 94 por ciento de la producción, 85 por ciento de la superficie y 83 por ciento de los productores de café. Este sector involucra exportaciones de alrededor de \$US 900 mill / año y contribuye a la economía nacional con 20 mil millones de pesos por año. El sector cafetalero representa la principal fuente de ingreso para tres millones de mexicanos, en particular pequeños productores (promedio de 1.7 hectáreas) que

producen principalmente café arábica, con comunidades indígenas importantes (66 por ciento de municipios) y con altos índices de marginación.

Los cafetales de sombra también son importantes en términos ambientales gracias a su estructura compleja y ubicación en la parte media alta de las cuencas del país. A diferencia de muchos otros países en América Latina que producen el café arábica bajo sombra monoespecífica o a pleno sol, el 95 por ciento del café en México se cultiva bajo sombra, principalmente en policultivos diversos (90 por ciento; Moguel y Toledo 1999; 2004), lo cual ayuda a conservar una gran parte de la biodiversidad y los servicios ambientales de bosques adyacentes (Pohlan et al. 2006; Manson et al. 2008; José 2009; De Clerk et al. 2012). La estructura y diversidad de los árboles de sombra en cafetales de México crea hábitats muy parecidos a aquellos en los bosques, lo cual significa que tienen un gran potencial de albergar especies de plantas y animales de estos ecosistemas (Perfecto et al. 1996; Moguel y Toledo 1999; Manson et al. 2008; Philpott et al. 2008). Manson et al. (2008) documentaron que los cafetales de sombra son capaces de conservar hasta el 84 por ciento del número de especies presentes en fragmentos de bosque nativo aledaños y que cada cafetal conserva un complemento distinto de esta biodiversidad.

La capacidad de cafetales de fungir como hábitat para especies de bosque es particularmente importante en México donde sobresalen zonas cafetaleras con remanentes de bosque mesófilo de montaña (BMM). El BMM cubre menos que el 1 por ciento de la superficie total de México pero contiene entre 10 y 12 por ciento de todas las especies de plantas y animales que existen en México, muchos de ellos endémicos, haciéndolo uno de los ecosistemas más biodiversos por unidad de espacio en el país (Ramamoorthy et al. 1993; Challenger 1998). Con una distribución naturalmente fragmentada, una alta susceptibilidad al cambio climático, y altas tasas de transformación, el BMM es uno de los tipos de bosque tropicales más amenazados en México a nivel mundial (Toledo-Aceves et al. 2011; Hamilton et al. 2012). Se estima que en México más que la mitad de este frágil ecosistema ya ha sido reconvertido a otros usos de suelo en las últimas décadas (Challenger y Soberón 2008).

Aparte de su papel en proporcionar hábitat para especies del bosque, los cafetales de sombra en México tienen otras características que les ayuden conservar de la biodiversidad del bosque mesófilo de montaña y otros ecosistemas boscosos. Conforme avanza la deforestación, los remanentes de bosque típicamente se vuelven más pequeñas y aisladas, particularmente en paisajes dominados por usos de suelo muy intensificados y con estructuras simplificados (e.g. pastizales, cultivos anuales, zonas urbanas, etc.; Forman 1995; Laurance y Bierregaard 1997; Challenger y Soberón 2008).

A lo largo de los bordes de fragmentos de bosque que se encuentran en esta situación se notan cambios en la microclima incluyendo aumentos en los vientos y la temperatura y reducción en la humedad que puedan extender hasta cientos de metros a dentro de los fragmentos (Murcia 1995) y que puedan reducir aún más el hábitat disponible para especies de bosque y hasta provocar el deterioro general y el colapso de la estructura y redes ecológicas adentro estos remanentes de bosque (Laurance et al. 20011; Magrach et al. 2014). Por el otro lado, contar con la vegetación compleja de sistemas agroforestales en paisajes fragmentadas puede facilitar el movimiento de animales, ayudar mantener

corredores biológicos entre remanentes de bosque y minimizar la extinción de poblaciones locales de muchas especies de plantas y animales (Ricketts 2001; Chetkiewicz et al. 2006; Gilbert-Norton et al. 2010).

Dado estos beneficios, cada vez más expertos a nivel regional y mundial están interesados en el fomento de los sistemas agroforestales como elemento clave para la conservación de la biodiversidad (Bhagwat et al. 2008; Chazdon et al. 2009; Chappell et al. 2013). En México, el fomento de manejos sustentables en sistemas agropecuarios, incluyendo la producción agroforestal, está volviendo ser un elemento clave en las políticas entorno al Corredor Biológico Mesoamericano y las Áreas Naturales Protegidas del país (Toledo 2005; CONABIO 2007; Koleff et al. 2007).

Otro beneficio importante de los sistemas agroforestales es su capacidad de brindar múltiples servicios ambientales a comunidades aledañas y, de esta manera, asegurar su bienestar socioeconómico (Beer et al. 2003; José 2009; DeClerk et al. 2012). Los servicios ambientales son las condiciones y los procesos a través de los cuales los ecosistemas, y las especies que los comprenden, apoyan y sustentan a los seres humanos (Daily 1997). En años recientes, revisiones nacionales e internacionales han documentado el impacto de actividades humanas sobre estos servicios y los enormes costos asociados con su reemplazo (MEA 2005; Sarukhán et al. 2009). En México los costos del deterioro ambiental son muy altos, alcanzando una pérdida económica promedia de 7.36 por ciento del PIB durante el periodo 2003-2012 mientras que se invirtió sólo un promedio de 0.8 por ciento del PIB en la protección del medio ambiente durante el mismo periodo (Inegi 2014).

Tomando el año 2012 como ejemplo, los costos del deterioro y degradación ambiental en México sumaron a 6.3 por ciento del PIB o 985 mil millones de pesos. A continuación se describen varios servicios ambientales que los sistemas agroforestales como el café de sombra son capaces de proporcionar junto con otros ecosistemas boscosos:

Servicios hidrológicos: Los ecosistemas boscosas, sobre todo aquellos en zonas montañosas, pueden ayudar regular la cantidad y calidad del agua proporcionada a comunidades aledañas (Manson 2004; Brauman et al. 2007; Bruijnzeel 2010). En zonas con mucha deforestación, el reemplazo de la masa forestal por otros usos de suelo resulta en un aumento del escurrimiento pluvial, más flujos pico en los ríos después de eventos de lluvia y menos infiltración en el subsuelo y recarga de los mantos acuíferos. Como resultado en zonas con mucha deforestación aumentan los ciclos de inundaciones y sequías (Robinson et al. 2003; Brown et al. 2005). Por el otro lado, ecosistemas boscosas tienen la capacidad de modificar el microclima en los cuerpos de agua y filtrar contaminantes, así mejorando la calidad del agua y minimizando problemas de erosión de suelos y azolvamiento (Dindaro lu et al. 2015; González et al. 2015).

Secuestro de carbono: Existe cada vez más evidencia de que las actividades humanas, en particular la quema de hidrocarburos, están contribuyendo al cambio climático global y que estos cambios tendrán un impacto importante en el bienestar socioeconómico de países como México (Pachauri et al. 2014). Ya que la deforestación está jugando un papel importante en estos cambios (Bonan 2008), México y otros países del mundo están diseñando estrategias de mitigación para conservar y aumentar la cantidad de carbono

almacenado en estos ecosistemas (Semarnat 2013; Nepstad et al. 2013). Los cafetales de sombra y otros sistemas agroforestales pueden jugar un papel importante en estos planes. Manson et al. (2008) encontraron que los cafetales tradicionales mostraron los niveles más elevados de almacenamiento de carbono, seguido por los bosques y finalmente por las fincas con manejos más intensificados.

El promedio de carbono almacenado por árboles en los sitios incluidos en este estudio en el centro del estado de Veracruz (68.9 Mg C/ha) concuerda también con los niveles observados en otros estudios de carbono realizados en fincas de café de la misma región (Pineda-López et al. 2005), así como otros estados de México (Maser et al. 1995, De Jong et al. 1997, Peña del Valle et al. 2006). Esto apoya y sugiere estudios de cambios de manejo para aumentar su capacidad como sumideros de carbono generando fuentes alternativas de ingreso para cafetaleros y los dueños de otros sistemas agroforestales (Klooster y Maser 2000, Albrecht y Kandji 2003, Montagnini y Nair 2004, Polzot 2004, Peña del Valle 2006). En Chiapas, donde el mercado para este servicio ambiental es lo más avanzado del país, se logró vender un promedio de 31,649 Mg C/año durante el periodo 1997-2005, un 30 por ciento de lo cual viene de cafetales de sombra (Soto Pinto et al. 2006).

Regulación del clima regional: Aparte del cambio climático global, la reconversión de ecosistemas boscosos puede afectar también el albedo y tasas de evapotranspiración, provocando así cambios climáticos regionales y locales como los regímenes de temperatura y precipitación y a su vez impactando de manera negativa la producción agrícola (Bonan 2008; Lawrence y Vandecar 2015). Faltan más estudios pero existe evidencia de que las fincas de café de sombra tienen intercambios de energía y agua con la atmósfera similares a lo observado para doseles de bosque natural (Holwerda et al. 2013), lo cual sugiere que deben ser considerados como parte de la cobertura boscosa que ayude a regular el clima regional.

Control de plagas: Aunque el control de enfermedades y plagas en cafetales es un tema complicado debido a la diversidad estructural y biológica de este agroecosistema (Waller et al. 2007; Avelino et al. 2012; Perfecto et al. 2014), existe una tendencia en México y otros países de América Latina de buscar soluciones sencillas como el uso de fungicidas o el uso de variedades tolerantes como el mecanismo principal de control. El manejo integrado de plagas reconoce, y busca aprovechar, la complejidad de los agroecosistemas y sus interacciones ecológicas en el desarrollo de estrategias holísticas de control (Flint et al. 2012). Estudios en fincas de café en México apoyan este enfoque mostrando que la diversidad de árboles en fincas de café, y una sombra intermedia, ayudan a mantener poblaciones de enemigos naturales y microclimas idóneos para el control de plagas y enfermedades (Soto-Pinto et al. 2002; Barrera et al. 2008; Vandermeer et al. 2014).

Belleza escénica: Con más que 250 años de producción en México, los cafetales de sombra son una parte importante de la historia y cultura de las zonas montañosas del país. El turismo representa un derrame económico importante en estas y otras zonas de México (8.4 por ciento del PIB; SECTUR 2015). Sin embargo, en muchas comunidades cafetaleras la superficie de café de sombra está siendo transformada a otros usos de suelo más intensificados.

Como ejemplo de este patrón se puede citar Coatepec, Veracruz, Pueblo Mágico y unos de los lugares más famosos para la producción de café en México. Datos de Cabrerar-Garcia (2015) indican que durante el periodo 2000-2010 este municipio perdió el 17.3 por ciento de su superficie cafetalera, mismo que fue transformado a caña, potreros y fraccionamientos de casas. Mientras que el impacto económico de esta transformación (debido a reducciones en el valor de los predios y una disminución en ingresos turísticos) aún no ha sido cuantificado, estudios previos realizados en otros sistemas indiquen que las pérdidas económicas para economías locales y regionales asociadas con la pérdida de cobertura boscosa pueden ser considerables (Kim y Johnson 2002; Tyrväinen et al. 2005; Mansfield et al. 2005; Mustika et al. 2015). Por eso, muchos países en América Latina están implementando programas diseñados a conservar estos espacio verdes (Porro et al. 2012; Lyon 2013; Estrada-Carmona et al. 2014).

Lo anterior converge en la importancia que detenta el reconocimiento del valor ambiental y la necesidad de conservación de ecosistemas que se ven severamente amenazados y cuyos servicios ambientales y de interés públicos, justifican la implementación de mecanismos que propicien su conservación y que induzcan a su aprovechamiento de manera sustentable, además de ser considerados como elementos estratégico para el cumplimiento de las metas en cuanto a tratados y acuerdos internacionales en materia de conservación ambiental.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción IV, así como el primer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el segundo párrafo de la fracción IV, así como el primer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27... .

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

...

...

I. a III. ...

IV. ...

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas, agroforestales o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

...

V. a XIX. ...

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria, agroforestal y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

...

Transitorios

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

Segundo. Para los efectos de la fracción IV segundo párrafo y primer párrafo de la fracción XX reformada del Artículo 27 constitucional, se expedirá la legislación correspondiente en las leyes relacionadas.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de noviembre de 2017.

Diputada Noemí Zoila Guzmán Lagunes (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ENERGÍA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE DICIEMBRE DE 2013; Y DE LAS LEYES FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, Y DEL FONDO MEXICANO DEL PETRÓLEO PARA LA ESTABILIZACIÓN Y EL DESARROLLO, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS RAFAEL MÉNDEZ SALAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

El que suscribe, Jesús Rafael Méndez Salas, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

El tema de la deuda pública es sin duda una manifestación de gran interés para la sociedad mexicana, pues cada año los niveles de deuda pública se van incrementando, tanto en su monto como en su pago, por concepto de servicio de la deuda.

En Nueva Alianza nos interesa plantear soluciones prácticas y preventivas que contribuyan a disminuir esta carga, a fin de contribuir con el manejo responsable de las finanzas públicas y, con ello, coadyuvar a la estabilidad macroeconómica que permita detonar el crecimiento y desarrollo del país.

La deuda pública se define como la cantidad de dinero o bienes que una persona, empresa o país debe a otra y que constituyen obligaciones que se deben saldar en un plazo determinado. Por su origen, la deuda pública puede clasificarse en interna y externa; en tanto que, por su destino, ésta puede ser pública o privada.

La deuda interna son los financiamientos obtenidos en el mercado interno gubernamental y de créditos directos con otras instituciones financieras, cuya característica principal es que son pagaderos dentro del país y en moneda nacional; en tanto que el endeudamiento externo son aquellos créditos adquiridos por el sector público con entidades financieras del exterior y pagaderos en moneda extranjera (principalmente en dólares).

En el país, de conformidad con la Ley Federal de Deuda Pública, se establece:

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo federal y sus dependencias;
- II. El gobierno del Distrito Federal;
- III. Los organismos descentralizados;
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- V. Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo; y
- VIII. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.¹

Desde un punto de vista teórico, la deuda puede ser un instrumento de financiamiento de cualquier país; incluso, dentro de la función ingreso utilizada en modelos económicos, el crecimiento del PIB depende de la inversión neta, de la actividad económica en un periodo anterior al crecimiento del PIB y del nivel de deuda. Así, tales variables nos darán un pronóstico de cuánto se espera que crezca el PIB de un país.

Sin embargo, la deuda se puede convertir en un problema cuando no se tiene un manejo adecuado y responsable, como los episodios de crisis de deuda presentados en nuestro país, notoriamente observables en la década de los ochenta, cuando se presentó la citada crisis, luego de las tasas de crecimiento sostenido del orden del 7 por ciento en el periodo denominado “desarrollo estabilizador”.

Entre 1970 y 1976, la deuda pública se cuadruplicó: pasó de 4 mil a 20 mil millones de dólares, hasta alcanzar cifras alrededor de 90 mil millones a finales de la década.²

En 1977, la deuda pública era de 29 mil millones de dólares; a principios de 1982, los compromisos en la materia eran de casi 80 mil millones de dólares,³ de los cuales 76 mil millones de dólares provenían de endeudamiento externo.

A principios de 1982, los precios internacionales del petróleo comenzaron a caer, lo que trajo como consecuencia la fuga de capitales internacionales y el incremento en las tasas de interés internacionales, lo que inevitablemente se tradujo en que la deuda externa de los países en vías de desarrollo, México entre ellos, se incrementara considerablemente, lo cual provocó que México anunciara la moratoria del servicio de la deuda sobre sus préstamos comerciales; es decir, se dio inicio a la mencionada crisis de deuda.

En 1982, el saldo de la deuda bruta del sector público presupuestal representaba 74.7 por ciento del PIB; en 1987, cuando se produjo la crisis bursátil internacional, el nivel de deuda equivalía a 104.1 por ciento del PIB, de la cual 30.7 por ciento correspondía a créditos internos y 73.4 a externa.⁴

Como se observa en la tabla siguiente, los niveles de deuda en la década de los ochenta alcanzaron máximos históricos; por ejemplo, en el año 1987, ésta representó el 104.1 por ciento respecto del PIB, distribuida en un 73 por ciento como deuda externa y la interna en 30 por ciento.

DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO 1980-2000 (Porcentaje del PIB)							
Año	Interna	Externa	TOTAL	Año	Interna	Externa	TOTAL
1980	18.4	12.2	30.6	1990	23.0	29.4	52.4
1981	20.4	15.9	36.3	1991	17.5	24.2	41.7
1982	34.2	40.5	74.7	1992	12.7	18.6	31.3
1983	28.8	37.4	66.2	1993	11.4	16.8	28.2
1984	23.7	34.4	58.1	1994	13.7	26.0	39.7
1985	25.7	42.3	68	1995	9.8	35.9	45.7
1986	29.9	68.9	98.8	1996	8.3	26.6	34.9
1987	30.7	73.4	104.1	1997	9.3	19.7	29.0
1988	27.1	37.5	64.6	1998	10.4	20.7	31.1
1989	26.0	32.8	58.8	1999	11.5	16.9	28.4
				2000	12.9	12.6	25.5

Fuente: CEEB

En 1989, los niveles de deuda fueron tan altos que se tuvo que renegociar la deuda bajo la tutela del Plan Brady, el cual, de manera temporal, básicamente permitió “darle una situación definitiva a la disminución de la deuda externa y (propició la llegada de) nuevos flujos financieros para el crecimiento del país”.⁶ De esta manera, la nueva negociación permitió disminuir la deuda contraída hasta ese momento y prolongó el pago de la misma a un periodo de tiempo mayor.

A mediados de la década de 1990, luego de implantar las denominadas reformas estructurales de primera generación, el 19 de diciembre de 1994 se presentó otra crisis financiera en el país al anunciarse el denominado “error de diciembre”, el cual consistió en una devaluación abrupta del peso frente al dólar, donde nuestra moneda nacional pasó de 3.44 nuevos pesos por dólar a 7.66 a finales de ese año, situación que fue empeorándose en los años subsiguientes, hasta llegar a en el año 2000 a un tipo de cambio de 9.39 pesos por dólar.⁷

Además de la fuerte devaluación del peso frente al dólar y los incrementos en las tasas de interés, así como la intensa fuga de capitales al extranjero, el PIB presentó un grave deterioro entre 1994 y 1995, pasando de 4.5 a -6.2 por ciento, respectivamente.

A finales de 1994 se presentaban nuevos vencimientos de pago de deuda ante la ya inminente crisis mexicana denominada *efecto tequila* y, para hacerle frente, por medio de la colocación de los Tesobonos, el gobierno adquiere un paquete de préstamos internacionales. Esto provocó que la deuda externa consolidada pasara de 26 por ciento del

PIB en 1994 a 35 en 1995, y para enfrentar la situación de emergencia se implementó un programa económico consistente en una serie de medidas fiscales y monetarias.

Por un lado, se restringió la política monetaria y, por otro, se incrementó el impuesto al valor agregado de 10 a 15 por ciento. En adición, se continuó con el programa de privatizaciones, lo que permitió un ingreso extra de recursos. Estas reformas permitieron que el balance primario pasara de 2.1 por ciento del PIB en 1994 a 4.7 en 1995, lo que posibilitó reducir la deuda externa a 26 del PIB en 1996.⁸

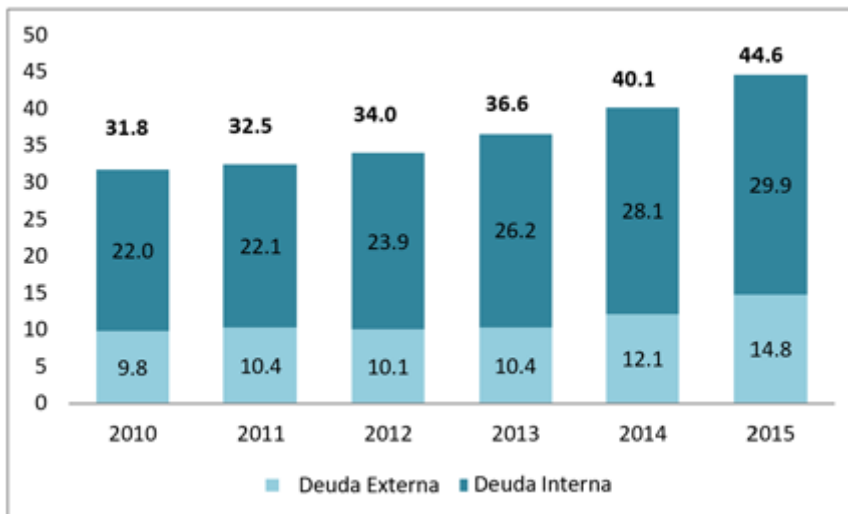
De principios de 2000 a la fecha, la proporción de deuda pública ha presentado un punto de inflexión, ya que en proporción, se ha venido disminuyendo la deuda externa y ha venido creciendo la deuda interna.

Así se aprecia al observar que la deuda externa, como porcentaje del PIB, en el año 2000 fue del 12 por ciento, llegando a su mínimo histórico de 5 por ciento en el 2007 y colocándose, en agosto de 2014, en 11.3 puntos, como porcentaje del PIB.⁹

En 2000, la deuda interna representaba 10.6 por ciento y, a partir de ese año, ha manifestado un comportamiento al alza: en 2007 fue de 16 por ciento y en agosto de 2014 llegó a ser del orden de 28.6. Caso contrario, la deuda externa pasó de 12 a 11.3 por ciento en ese periodo.¹⁰

Por su parte, la deuda total del sector público, que en 2000 representaba 22.6 por ciento del PIB, llegó a colocarse en los 39 puntos porcentuales al final del periodo analizado, lo cual nos habla de que aún no contamos con mecanismos eficientes que logren disminuir los compromisos adquiridos por el gobierno en materia de deuda.

Como se observa en la siguiente gráfica, en 2010 la deuda del sector público pasó de 4.5 billones a 8.4 billones de pesos en el 2015, representando un incremento, como proporción del PIB, de 31.8 por ciento a 44.6 por ciento, en ese periodo.



De conformidad con los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, al cierre de 2016 la deuda del sector público federal se situó en 9.6 billones de pesos, más de 1 billón que lo registrado en 2015.ⁱⁱ

Como porcentaje del PIB, la deuda al cierre de 2016 representó 47.9, mientras que la deuda interna creció en 1.5 por ciento y la deuda externa en 3.6, ambas con relación al cierre de 2015.

En Nueva Alianza nos preocupa que los niveles de deuda se vuelvan a disparar; es por ello que, como legisladores y acorde a nuestra Agenda Legislativa, creemos que es imprescindible impulsar medidas preventivas para no volver a atravesar episodios de deuda que lesionen las finanzas públicas del país.

Argumentación

En los últimos 35 años la economía mexicana ha transitado por severas turbulencias económicas que van desde crisis de deuda, financiera, cambiaria, hasta de liquidez, lo que obliga a fortalecer nuestra economía doméstica en función de que las economías mundiales actualmente atraviesan por un periodo de volatilidad financiera.

En el país, la fortaleza en la estabilidad de las finanzas públicas ha sido la bandera económica por medio de la cual se han diseñado las políticas macroeconómicas que hoy imperan en México, un ejercicio en donde las reformas estructurales han sido la base para su construcción.

En el decenio de 1990 se implantaron las primeras reformas estructurales, principalmente las referentes a la liberalización financiera, la cual consistió en establecer programas de estabilización y ajuste, tales como el Programa Inmediato de Reordenación Económica, el Programa Extendido de Reordenación Económica, el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), el Pacto de Solidaridad Económica y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, los cuales tuvieron como objetivo estabilizar la economía e impulsarla hacia el crecimiento,ⁱ² lo cual implicó?, en un primer momento, promover cambios importantes en el papel que el Estado había jugado durante el periodo denominado *industrialización por sustitución de importaciones*, en donde se dejaba fluir el capital privado nacional e internacional.

La redimensión del papel del Estado comenzó con el saneamiento fiscal, compromiso que se adquirió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de la carta de intención, la cual obligó a México a sanear sus finanzas públicas para afrontar el problema de la deuda externa.

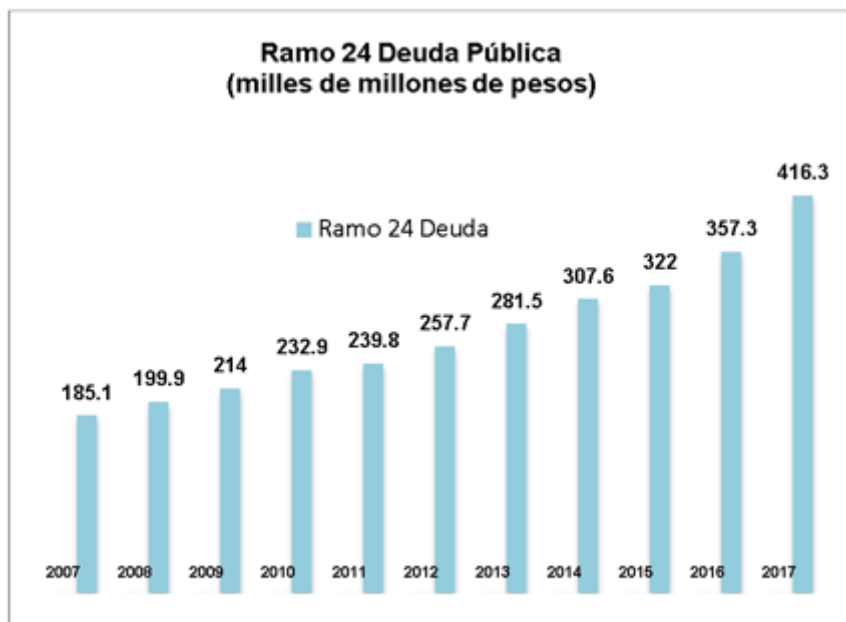
Una segunda etapa de las reformas estructurales trajo como consecuencia la privatización de empresas estatales como Telmex, Aeroméxico, complejos industriales, mineros, siderurgias, bancos y diversas instituciones financieras (bancos, arrendadoras, aseguradoras, etcétera). El elemento central de esas reformas fue la liberalización comercial para terminar de insertar a México en la economía mundial.

En este tenor, durante el presente sexenio se han realizado una serie de reformas jurídicas encaminadas a brindar crecimiento y estabilidad económica; entre ellas se destacan las llamadas reformas estructurales de tercera generación, las cuales incluyen la reforma energética, la laboral, en telecomunicaciones, la fiscal y de competencia económica, mismas que buscan sentar las bases para detonar la economía mexicana y transitar, por fin, de una economía emergente a una economía desarrollada.

Actualmente contamos con finanzas públicas sanas; sin embargo, los niveles de deuda como porcentaje del PIB se mantienen al alza, lo cual podría generar fragilidad financiera en las condiciones actuales de volatilidad que se presentan en las economías de todo el mundo.

Más aún, como consecuencia del incremento de los niveles de deuda como resultado del déficit gubernamental, el costo financiero de la deuda se ha incrementado, situación observable al apreciar como en los últimos diez años los recursos destinados al pago de deuda se han incrementado en más del doble. Así, en el ejercicio fiscal 2007 se destinó al pago de deuda, sólo en el Ramo 24 Deuda Pública, un monto por 185 mil millones de pesos; en tanto, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2017, en el mismo ramo, se están destinando 416 millones de pesos, presupuesto que equivaldría a ramos como el educativo y el de desarrollo social.

La gráfica siguiente nos muestra la evolución del pago del servicio de la deuda interna y el pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda externa, cuya proporción aproximada de destino de pago es de 83 y 17 por ciento, respectivamente, para cada rubro.



Derivado de las reformas estructurales, en 2014 se dio la gran reforma en materia energética. En ese año se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permitiendo la inversión privada en los procesos de explotación del petróleo,

reforma que crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP), el cual tiene por objeto recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos.

Asimismo, se establece que el FMP transferirá los recursos que reciba al Presupuesto de Egresos de la Federación; específicamente a los fondos de estabilización; de extracción de hidrocarburos; al Conacyt (investigación científica de hidrocarburos y de sustentabilidad energética) y especiales, conforme a las disposiciones aplicables en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En dichas leyes se señala que una vez transferidos los recursos, hasta por un monto de 4.7 por ciento del PIB a los fondos mencionados, se podrá destinar el excedente petrolero a la reserva del fondo y, únicamente, al inicio del año calendario, cuando la reserva del fondo sea mayor de 3 por ciento del PIB del año previo, a más tardar el 28 de febrero de ese año, el Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo podrá recomendar a la Cámara de Diputados el destino de los excedentes.¹³

La asignación del incremento en la Reserva del Fondo, observado el año anterior, será destinado hasta por 60 por ciento a los siguientes rubros: pensión universal; para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, en energías renovables; a proyectos petroleros y a formación de capital humano. Asimismo, se señala que al menos un monto equivalente al 40 por ciento permanecerá como parte del patrimonio de la reserva del fondo.

En Nueva Alianza, ante los niveles progresivos en el aumento de la deuda y del pago de servicio de la deuda, proponemos que de ese 40 por ciento, se destine 10 por ciento al pago de deuda, por lo cual sólo 30 permanecería como patrimonio de la reserva del fondo.

La inquietud del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza surge, precisamente, porque considera que dados los niveles de crecimiento exponencial de la deuda pública en los últimos 15 años, es necesario prestarles mayor atención y adoptar medidas preventivas para mantener el camino rumbo a unas finanzas públicas sanas.

La responsabilidad de mantener los parámetros fundamentales de la economía mexicana no es sólo una cuestión de Ejecutivo Federal; nuestro papel como legisladores consiste en plantear alternativas de solución ante posibles escenarios adversos para las finanzas nacionales.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputado Federal e integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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 presente 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 Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

Primero. Se **adiciona** un inciso e) al tercer párrafo y se **reforma** el cuarto párrafo del artículo décimo cuarto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, para quedar como sigue:

Artículo Décimo Cuarto. ...

...

...

a) a d) ...

e) Hasta por un monto equivalente al diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para el pago de Deuda Pública.

La asignación de recursos que corresponda a los incisos a), b), c), d) y e) anteriores no deberán tener como consecuencia que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de tres por ciento del producto interno bruto del año anterior. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b), c), d) y e) de este numeral. Una vez que el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al diez por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Los recursos transferidos a estos destinos serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al numeral 4 del presente transitorio.

...

...

...

Segundo. Se **adiciona** la fracción V y se **reforma** el párrafo segundo del artículo 94 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 94. ...

I. a IV. ...

V. Hasta por un monto equivalente a 10 por ciento, para el pago de deuda pública.

Al menos un monto equivalente a **30 por ciento** permanecerá? como parte del patrimonio de la Reserva del Fondo.

...

...

Tercero. Se **reforma** el inciso e) de la fracción II del artículo 8 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, para quedar como sigue:

Artículo 8. ...

I. ...

II. ...

a) a d) ...

e) Recomendar a la Cámara de Diputados, cuando la Reserva del Fondo sea mayor de 3 por ciento del producto interno bruto del año previo, por conducto de su Presidente, la asignación de recursos a los siguientes rubros: al fondo para el sistema de pensión universal **hasta por un monto equivalente a 10 por ciento** ; a financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables **hasta por un monto equivalente al 10 por ciento** ; fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, coordinado por la Secretaría de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional **hasta por un monto equivalente a 30 por ciento** ; a becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria **hasta por un monto equivalente a 10 por ciento** , y **al pago de Deuda Pública hasta por un monto equivalente a 10 por ciento** , en términos del artículo 94 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, **manteniéndose 30 por ciento como parte del patrimonio del fondo de reserva** ;

f) a h) ...

III. 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 Haciendo referencia a la Ciudad de México, derivado de la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México.

2 Junior Alfredo Martínez, visto en [http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/Cierre-1/03_EM_Fco_Javier_Benita_\(101-141\).pdf](http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/Cierre-1/03_EM_Fco_Javier_Benita_(101-141).pdf). Página 103 Consultado en marzo de 2017.

3 Jesús Lechuga Montenegro <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num9/a4.htm> Abril de 2017.

4 Visto en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0162002.pdf> Abril de 2017.

5 Visto en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0162002.pdf> Abril de 2017.

6 Alicia Girón citada en <http://cam.economia.unam.mx/reporte-de-investigacion-119-la-deuda-que-todos-los-mexicanos-debemos-de-pagar-entre-la-historica-irresponsabilidad-del-despilfarro-y-la-corrupcion-gubernamental-y-la-avaricia-de-los-presidentes/> Visto en abril de 2017.

7 Visto en <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF373> Abril de 2017.

8 Visto en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-405.pdf> Abril de 2017.

9 Visto en <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/10/02/deuda-como-proporcion-pib-historicos> Abril de 2017.

10 Ídem.

11 Visto en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx Abril de 2017.

12 Visto en <http://herzog.economia.unam.mx/academia/inae/inae4/u214.pdf> Abril de 2017.

13 Visto en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf Abril de 2017.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 16 de noviembre de 2017.

Diputado Jesús Rafael Méndez Salas (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRNA ISABEL SALDÍVAR PAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

La suscrita, Mirna Isabel Saldívar Paz, 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 consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 30., fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el siguiente

Planteamiento del problema

“Un estudiante es víctima de acoso escolar cuando está expuesto, de forma reiterada a lo largo del tiempo, a acciones negativas por parte de otro u otros estudiantes”, esta es una de las múltiples definiciones de lo que comúnmente se ha dado por llamar **bullying** o acoso escolar, un problema que lamentablemente ha tomado proporciones alarmantes en todo el país, el cual inicialmente se ideó para señalar una situación extraordinaria, un comportamiento anómalo y peligroso en las escuelas de todos los niveles educativos, desde el Preescolar hasta el nivel Superior.

A finales del siglo pasado empezó a ser destacado por investigadores sociales que lo describieron como “una conducta inadmisibles, recurrente y creciente en las escuelas”; reconocida su existencia, empezó a socializarse y visibilizarse como algo novedoso. Sin embargo, ante el incremento de eventos conocidos, su recurrencia es un escándalo que no deja de sorprender y preocupar a la sociedad. No obstante, también desde hace mucho tiempo ha sucedido un fenómeno igual de anómalo: la aceptación de su existencia en el ámbito escolar en todos los niveles educativos.

En efecto, se ha reconocido que la violencia y el acoso escolar no se trata ni de un hecho aislado, ni mucho menos reciente; por el contrario, se ha señalado que tiene su origen en la propia naturaleza humana, tratado con ello de minimizar esta lamentable situación.

El incremento en la percepción sobre la incidencia del acoso escolar ha llevado a reconocer la gravedad del problema a instancias del orden nacional e internacional. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el estudio “El bienestar de los estudiantes: resultados de PISA 2015”, se señala que el acoso escolar que afecta a los estudiantes de países miembros de esa organización, tanto físico como psicológico, es de una proporción del 19 por ciento, siendo el más alto el presentado en Nueva Zelanda, con el 26.1 por ciento, y el menor en Holanda, con un 9.3 por ciento; en tanto que nuestro país se ubica por arriba de la media, con un 20 por ciento.

Sin embargo, estas cifras contrastan con los datos proporcionados por el INEGI, que en el año 2014 levantó la “Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia” (Ecopred) 2014, de cuyos resultados se desprende que el 32.2 por ciento de jóvenes de entre los 12 y los 18 años que asisten a la escuela reconocen haber sufrido acoso escolar.

A pesar de la discrepancia de datos entre ambos estudios, las cifras que los mismos arrojan no dejan de ser preocupantes; en especial, por las consecuencias que tal problema genera entre la población infantil y juvenil, destacándose las siguientes:

- Baja autoestima;
- Estrés;
- Aislamiento de los compañeros de clase;
- Falta de concentración y bajo rendimiento escolar; y
- Miedo a asistir a clases, que se traduce en constantes inasistencias al centro escolar.

Pero las consecuencias pueden aumentar en gravedad y llegar, incluso, a situaciones como:

- Depresión;
- Autolesiones;
- Ansiedad;
- Ataques de pánico;
- Pérdida del apetito o comer en exceso;
- Bulimia y anorexia;
- Dolencia y malestares físicos provocados por el constante estrés o por agresiones físicas; y
- Ideas y/o intentos de suicidio.

Cómo resulta evidente, los estudiantes que sufren de acoso escolar necesitan de una atención especial por las afectaciones a la salud, tanto física como emocional, derivadas de las situaciones que llegan a enfrentar, como consecuencia de la violencia constante y reiterada a la que se encuentran sometidos, misma que inciden en su aprovechamiento escolar y en su desarrollo emocional, familiar y social, factores que se conjugan para convertir a esta situación en un problema de salud pública, cuya atención, lamentablemente, se complica por la misma dinámica social en la que se desenvuelve tal situación. En efecto,

muchos de los niños y jóvenes que son víctimas de acoso escolar no informan a sus padres o profesores de tal situación y optan por un silencio que en poco les ayuda a enfrentar el problema de forma asertiva. En tanto que los padres, profesores y/o autoridades escolares, en algunos casos, no atienden positivamente esta situación cuando es denunciada o detectada, dando origen a un círculo vicioso en el que la víctima no denuncia, el(los) agresor(es) persiste (n) en su conducta y los responsables de garantizar la integridad de ambos no realizan una adecuada labor de atención del problema.

Esta situación ha alcanzado tal notabilidad en nuestro país que, por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras instancias de gobierno, han implementado programas y acciones para contrarrestar y prevenir, en la medida de lo posible, la incidencia de las conductas y actos de acoso escolar. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, se ha implementado una campaña de difusión, a través de la cual se informa a la población sobre algunas de las principales características y consecuencias del acoso escolar y señala diversas acciones que inhiban su realización, siendo una de las principales la confianza y la comunicación que el alumno o alumnos que sean víctimas de acoso escolar tengan con sus familiares, profesores y autoridades escolares.

En tanto, la Secretaría de Educación Pública implementó en el Ciclo Escolar 2014-2015 el “Programa a favor de la Convivencia Escolar” (PACE) en los grupos de tercer grado de 18,500 escuelas Primarias incorporadas en el Programa Escuelas de Tiempo Completo, ampliándolo para el ciclo 2015-2016 a 19,372 escuelas del mismo programa y a otras 15 mil 628 escuelas del Programa Escuela Segura.

A partir de las experiencias adquiridas en los dos ciclos en que se implementó el PACE, se decidió ampliar sus alcances y generalizarlo en el Ciclo Escolar 2016-2017 en todos los grados de educación Primaria, sustituyéndolo por el “Programa Nacional de Convivencia Escolar” (PNCE), al cual define como “un programa educativo de carácter preventivo y formativo que se implementa en la educación Básica, con el objetivo de favorecer el establecimiento de ambientes de convivencia escolar sana y pacífica que coadyuven a prevenir situaciones de acoso escolar en escuelas públicas de educación básica, propiciando condiciones para mejorar el aprovechamiento escolar.” Dicho programa plantea la aplicación de una estrategia integral que involucre a los alumnos, los docentes y directivos, así como a los padres de familia en la prevención y atención de situaciones de acoso escolar.

Sin duda alguna, es de reconocerse la labor que están llevando a cabo las instituciones gubernamentales; sin embargo, dichas políticas públicas se están implementando únicamente en un solo nivel (educación Primaria) y en las escuelas del sistema educativo público, cuando el problema abarca también los niveles de educación preescolar, secundaria, media Superior (en todas sus modalidades) y superior, tanto del sector público como del sector privado (escuelas particulares).

En Nueva Alianza consideramos que esta situación no solo debe ser atendida mediante programas de concientización, sino que debe ser objeto de un tratamiento más profundo, al tratarse de una problemática que para ser erradicada no basta con la implementación de

programas gubernamentales, campañas de concientización y prevención, ni mucho menos de políticas públicas reactivas que solo atiendan las consecuencias.

Sin duda alguna, vemos en la educación la principal herramienta para lograr que nuestros niños y jóvenes conozcan lo nocivo de conductas violentas y discriminadoras, como lo es el acoso escolar en cualquiera de sus variantes, y esto debe llevarse a cabo a través de la educación; esto es, que desde la educación Preescolar y hasta la educación Superior se incluyan en los contenidos académicos, asignaturas o temas que enseñen a los niños y jóvenes que la ejecución de conductas violentas y discriminadoras, contra otras personas y, en especial, a sus compañeros de aula o plantel, trae graves consecuencias y afectan tanto al que las comete como al que las sufre.

La inclusión de contenidos en todos los niveles de educación que informen y concienticen a los alumnos sobre lo nocivo que resulta el acoso escolar en el desarrollo social, personal y académico, entre otros, debe ser una prioridad y una política de Estado.

Por ello, proponemos que la educación contribuya a mejorar la convivencia humana, evitando el uso de la violencia y la comisión de actos que humillen y ultrajen a las personas. Así, estaremos fortaleciendo la formación de niños y jóvenes en valores como el respeto, la solidaridad y la tolerancia, toda vez que el aprendizaje del respeto de los derechos humanos, la dignidad de las personas y la sana convivencia son parte primordial de la formación integral de los niños y jóvenes como miembros de la sociedad.

Atenta a esta problemática, la suscrita, Mirna Isabel Saldívar Paz, Diputada Federal e integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, propone la reforma el artículo 3o., fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de garantizar que la educación evite el uso por parte de los alumnos de cualquier forma de violencia y la comisión de actos que humillen y ultrajen a las personas.

Argumentación

El acoso escolar se trata, sin duda alguna, de una conducta que atenta contra la dignidad de la persona, violenta derechos fundamentales, afecta el desarrollo psicoemocional y social de quien lo sufre y obstaculiza e impide el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.

Quien lleva a cabo esta conducta y quien, por omisión, consciente su ejecución, violentan derechos fundamentales, considerados en el orden jurídico nacional en todos sus niveles; esto es, el propio texto constitucional, leyes federales y tratados y convenciones internacionales, debidamente aceptados y ratificados por el Estado mexicano.

El acoso escolar, o *bullying*, es una conducta que materializa violaciones a diversos cuerpos normativos que conforman el orden jurídico nacional relativos a los derechos humanos, siendo el primero de estos ordenamientos el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en especial, porque atenta contra el respeto a la dignidad de las personas, al implicar la discriminación de la víctima, ya sea por su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, de salud, religión e, incluso,

preferencia sexual, y anula o menoscaba sus derechos, aspectos que por mandato constitucional deben ser protegidos de forma amplia por todas las autoridades.

En este orden de ideas, la conducta que nos ocupa también es contraria a las disposiciones contenidas en la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, misma que en su artículo 9, fracciones I, XIII, XIX, XXIII, XXIV, XXV, XXVII, XXVIII y XXIX, enumera los supuestos que son reconocidos como conductas consideradas como formas de discriminación y que, de forma individual o en su conjunto, son materializadas por quienes llevan a cabo el acoso escolar; no es óbice señalar que si bien estas disposiciones inicialmente fueron consideradas por el Legislador como supuestos dirigidos a autoridades y órganos de gobierno, las conductas relativas al acoso escolar que nos ocupan son ejecutadas por particulares, en su mayoría menores de edad, considerados legalmente como inimputables, pero no por ello, dejan de ser contrarias al respeto de los derechos fundamentales de quienes son subyugados y se convierten en actos discriminatorios y violatorios de los derechos humanos de las víctimas. Además, por mandato constitucional, todos los órganos del Estado mexicano se encuentran obligados a su debida protección; más aún, cuando se encuentran involucrados como víctimas y ejecutores, en su gran mayoría, niñas, niños y adolescentes.

En el plano convencional, diversos instrumentos jurídicos internacionales, tanto vinculantes como no vinculantes para el Estado mexicano, obligan a nuestro país y a sus instituciones a, por una parte, garantizar el derecho a la educación en condiciones específicas y, por otra, garantizar los derechos de los menores.

En el primer supuesto se encuentra el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 13 señala que los Estados Partes 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.” Y profundiza 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 todos los grupos raciales, étnicos o religiosos [...]”.

En tanto que, en la Convención sobre los Derechos del Niño se señala, en sus artículos 2 y 3, que los Estados Parte tomarán las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación, que se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar y que asegurarán que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan con las normas establecidas por las autoridades competentes.

Aunado a lo anterior, en los artículos 17 y 19 del propio instrumento internacional se dispone que los Estados Parte velarán porque los medios de comunicación difundan información y material que tenga por finalidad promover el bienestar social, espiritual y moral, y la salud física y mental del niño, así como adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental. Complementando lo anterior, la Convención, en su artículo 28, señala que los Estados Partes adoptarán cuantas medidas seas adecuadas para

velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño.

Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 1, 11 y 19, señala como deberes de los Estados Parte garantizar, a toda persona bajo su jurisdicción, el pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la convención, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica o cualquier otra condición social; a proteger su honra y dignidad, y a garantizar las medidas de protección que, por la condición de menor, requieran los niños por parte de su familia, la sociedad y el propio Estado.

En consecuencia, y por todo lo anteriormente expresado, se estima que con la modificación constitucional contenida en la propuesta legislativa que se plantea se dan las bases constitucionales necesarias para que tanto autoridades como particulares lleven a cabo acciones destinadas a erradicar el abuso escolar, o bullying; esto, a través de educar a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el respeto total y absoluto de los derechos fundamentales de otras personas, y a que se formen en el no uso de la violencia como medio de solución de conflictos o diferencias de cualquier índole, así como en el respeto de la dignidad de la persona humana de sus condiscípulos. En general, se pretende que todos aquellos que asistan a los centros escolares, no lleven a cabo agresiones físicas, morales y psicológicas que menoscaben la salud física y mental de otros individuos y provoquen la segregación social. Asimismo, que respeten las diferencias de raza, pensamiento, religión y costumbres, entre otras.

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 los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 3o., fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único.- Se reforma el artículo 3o., fracción II, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

I. ...

II. ...

...

a) ...

b) ...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, **el uso de cualquier forma de violencia, la comisión de actos que humillen y ultrajen a las personas y**

III a IX. ...

Artículos Transitorios

Artículo Único. La presente reforma constitucional entrará en vigor un día después al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Referencias:

<http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/acoso-escolar>

<http://acosoescolar.sep.gob.mx/es/acosoescolar/alumnos>

<http://www.revista.unam.mx/vol.15/num1/art02/>

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_08_9.pdf

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/04/19/mexico-reb-asa-indice-de-2018bullying2019-de-paises-de-ocde>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 16 de noviembre de 2017.

Diputada Mirna Isabel Saldívar Paz (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE TRIANA TENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Jorge Triana Tena, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos que se mencionan en el apartado correspondiente, pongo a la consideración de esta Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 fracción II inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de financiamiento público a partidos políticos.

Por lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión, la iniciativa se presenta en los siguientes términos:

I. Planteamiento del problema que la Iniciativa pretende resolver y argumentos que sustentan la iniciativa

La compleja, lenta e inacabada transición a la democracia ha derivado en un esquema electoral cada vez más competitivo y en una mayor diversificación de opciones partidistas consolidado y plural en su conformación.

Para comprender la evolución y consolidación de nuestro sistema electoral, no basta analizar de manera somera los últimos comportamientos numéricos, la conformación plural del Congreso de la Unión o la alternancia en el poder del año 2000; la construcción de un esquema de pluralidad en la contienda surge como un clamor de los partidos políticos de oposición desde su momento fundacional y de la sociedad, que en la medida en que participa y se involucra en los asuntos públicos, exige mejores condiciones de igualdad en las contiendas, que hasta hace dos décadas se desarrollaban bajo el esquema de partido único.

La incipiente democracia mexicana es nueva si consideramos que elegimos al Jefe del Ejecutivo, al Congreso de la Unión y a los integrantes de los otros niveles de Gobierno con cierta estabilidad a partir del primer tercio del Siglo XX, desde la consolidación del régimen de la revolución hasta la década de 1940 la historia de nuestro país da cuenta de contiendas electorales entre los liderazgos surgidos por el propio movimiento armado de 1910 en pugnas ajenas a debates ideológicos o de una auténtica visión de Estado; lo que se disputaba era el control político liso y llano del territorio y con ello, la posibilidad de establecer un linaje en el control gubernamental bajo un esquema de alternancia simulada: el poder repartido por turnos.

Fue con la constante y gradual pero importante apertura a los espacios de participación y de toma de decisiones, que la exigencia de condiciones de igualdad electoral se hizo más patente; en este sentido desde su momento fundacional, el Partido Acción Nacional dejó

claro testimonio de que la competencia electoral debía darse bajo reglas de equidad e inclusión, que la participación de la oposición en los órganos deliberativos, sobre todo los legislativos, más que obstaculizar, son un sano y digno contrapeso para la toma de decisiones gubernamentales.

Es así, que con las reformas electorales de 1977, 1986, 1996 y subsecuentes, todas conquistas de la oposición frente al régimen, que las reglas y condiciones en la contienda fueron emparejándose.

Parte fundamental de ello es la posibilidad de que los partidos políticos accedan a recursos públicos con el objeto de financiar sus actividades y gastos, tanto ordinarios como en año electoral.

A lo largo de la década de los años 90, el sistema electoral y de financiamiento a partidos ha tenido grandes cambios. El marco legal vigente data de la reforma político-electoral de 1996 que, entre otras cosas, dio autonomía al entonces Instituto Federal Electoral y creó una serie de reglas para la asignación y fiscalización del financiamiento público a los partidos.

El entonces IFE hoy Instituto Nacional Electoral es un órgano autónomo y como tal sus ingresos deben ser aprobados por el Congreso cada año dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los rubros más importantes de su presupuesto son el **financiamiento a partidos** (denominados prerrogativas), el **registro federal de electores**, la **fiscalización de los partidos** y la **organización de elecciones federales** cada tres años.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece el mecanismo para determinar el monto de financiamiento a los partidos políticos. Este se divide en tres grandes categorías: **actividades ordinarias permanentes (AOP)**, **gastos de campaña** y **actividades específicas**.

Este monto para **actividades ordinarias permanentes** se distribuye entre los partidos de acuerdo a dos criterios.

- i) Equidad: 30 por ciento del monto total se reparte en partes iguales entre los partidos con representación en el Congreso.
- ii) Proporcionalidad: 70 por ciento del monto total se distribuye de acuerdo al porcentaje de votos que haya recibido cada partido en la elección para diputados más reciente. De modo que el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de un partido con representación en el Congreso equivale a:

Monto por partido = 0.30 x Total AOP / núm. de partidos

+ 0.70 x Total AOP x (votos partido / votos totales)

En años de elecciones federales, los partidos reciben financiamiento adicional para **gastos de campaña**, el cual equivale a otro tanto similar al que reciben cada año para actividades ordinarias permanentes. Adicionalmente, los partidos reciben apoyos para **actividades específicas** de educación y capacitación políticas así como para producir programas de radio y televisión—aunque este tercer rubro es relativamente menor. Por otro lado, cada uno de los partidos nuevos, o de reciente registro, y que aún no cuentan con representación en el Congreso tienen derecho a un 2 por ciento del monto total para AOP estimado cada año.

Además del financiamiento público, los partidos pueden percibir ingresos de otras cuatro fuentes —**militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros**— todas ellas sujetas a fiscalización.

Asimismo, existen restricciones para otras fuentes de financiamiento pues además del financiamiento público, los partidos pueden percibir ingresos de otras cuatro fuentes:

Militantes (cuotas ordinarias o voluntarias de afiliados y candidatos),

Simpatizantes (aportaciones o donativos),

Autofinanciamiento (eventos, juegos y sorteos); y

Rendimientos financieros (de fondos y fideicomisos). Cada una de estas fuentes está regulada y es sujeta a fiscalización.

En términos generales, la legislación electoral aplicable señala que el financiamiento a los partidos debe ser mayoritariamente público por lo que ningún partido puede tener ingresos privados superiores al 50 por ciento de sus ingresos totales.

Las aportaciones de militantes dependen de la normatividad de cada partido, mientras que las aportaciones de simpatizantes tienen límites preestablecidos: Primero, las aportaciones individuales anuales no pueden exceder del 0.05 por ciento del monto total para AOP que reciban todos los partidos. Segundo, el total de aportaciones de simpatizantes a un partido, en un año dado, no puede exceder el 10 por ciento del monto total para AOP de todos los partidos.

De lo anterior se desprende que la estructura de ingresos de los partidos políticos podría aproximarse a un 50 por ciento de recursos públicos y 50 por ciento de otras fuentes. Dados los límites a las aportaciones de simpatizantes, esto podría ocurrir si los partidos recaudaran ingresos significativos ya sea de sus militantes o mediante actividades de autofinanciamiento. Más aún, dada la forma en que se calculan los límites de aportaciones, es más fácil que un partido relativamente pequeño pueda recaudar un mayor porcentaje de sus ingresos de otras fuentes, a que lo haga un partido grande: por ejemplo: un partido con 1,000 mdp de financiamiento público sólo puede recaudar 195 mdp de sus simpatizantes, es decir poco menos de un 20 por ciento adicional. Por otro lado, si un partido con 400 mdp

de financiamiento público recibiera 195 mdp de simpatizantes, vería aumentados sus ingresos en casi 50 por ciento sin exceder los límites de ley.

Con la evolución del sistema electoral mexicano, observamos un avance hacia condiciones de contienda sumamente competitivas y a una consolidación del sistema de partidos cada vez más plural; a pesar de que el acceso al financiamiento público permitió el surgimiento y permanencia de una oposición real debido a su sostenimiento financiero, el objeto del financiamiento a los partidos se ha venido diluyendo.

Son tres los objetivos por los que surgió la necesidad de contar con financiamiento público: garantizar a partidos y candidatos contar con recursos necesarios para realizar sus actividades bajo condiciones de igualdad, elemento satisfecho ya debido al evidente número de partidos existentes; incluso este objetivo se ha venido convirtiendo en un incentivo negativo pues la historia reciente ha sido testigo del surgimiento de fuerzas políticas sin verdadero respaldo social y con el único objetivo de generar una renta económica de corto plazo para quienes lucran con ellos como los dueños de una franquicia comercial.

El segundo objetivo fue el de evitar la intromisión e influencia desmedida de grupos con poder económico a fin de que el dinero privado no generara dependencia en los partidos con resultados a la inversa: la excesiva dependencia del dinero público generó que los institutos políticos no se esfuercen en construir e implementar medidas de diversificación de ingresos lo que ha provocado, por un lado, el establecimiento de una alta burocracia partidista y que al no ser perceptible la recaudación por parte de simpatizantes y militantes, no se evidencian los síntomas del escaso nivel de vinculación entre los partidos y los ciudadanos que más debieran identificarse con su ideario doctrinal.

El tercer objetivo de contar con financiamiento público consiste en el supuesto aumento de la participación ciudadana al ser viable una mayor difusión del pensamiento ideológico, sus plataformas y calidad de sus candidatos, sin embargo, los evidentes niveles de abstencionismo, las campañas negras y de mecanismo persuasivo más que de información, indican que este argumento es inválido, asimismo es preciso reconocer que el uso y aplicación de los recursos de los partidos está restringido a los dirigentes y no a los militantes.

De acuerdo con información del Instituto Nacional Electoral así ha ido evolucionando el monto otorgado a cada partido político durante los últimos 4 años:¹

FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2013

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$832,796,092.85	\$24,983,882.79	\$857,779,975.64
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$991,526,978.13	\$29,745,809.34	\$1,021,272,787.47
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$634,867,508.95	\$19,046,025.27	\$653,913,534.22
PARTIDO DEL TRABAJO	\$273,435,553.55	\$8,203,066.61	\$281,638,620.16
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$313,466,657.34	\$9,403,999.72	\$322,870,657.06
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$257,877,302.28	\$7,736,319.07	\$265,613,621.35
NUEVA ALIANZA	\$259,955,880.56	\$7,798,676.42	\$267,754,556.98
TOTAL	\$3,563,925,973.66	\$106,917,779.21	\$3,670,843,752.87

FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2014

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$868,218,812.24	\$26,101,977.23	\$894,320,789.47
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$1,033,701,265.71	\$31,193,745.03	\$1,064,895,010.74
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$661,871,398.39	\$19,752,826.03	\$681,624,224.42
PARTIDO DEL TRABAJO	\$285,066,048.66	\$8,158,815.27	\$293,224,863.93
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$326,799,862.83	\$9,442,932.63	\$336,242,795.46
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$268,846,032.08	\$7,659,737.84	\$276,505,769.92
NUEVA ALIANZA	\$271,013,022.02	\$7,726,414.45	\$278,739,436.47
MORENA	\$31,756,550.79	\$1,429,044.79	\$33,185,595.58
PARTIDO HUMANISTA	\$31,756,550.79	\$1,429,044.79	\$33,185,595.58
ENCUENTRO SOCIAL	\$31,756,550.79	\$1,429,044.79	\$33,185,595.58
TOTAL	\$3,810,786,094.30	\$114,323,582.85	\$3,925,109,677.15

FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2015

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$658,744,685.31	\$257,623,465.59	\$25,898,783.99	\$1,142,267,134.89
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$1,022,421,608.88	\$306,726,482.66	\$31,122,509.21	\$1,360,270,600.75
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$654,649,116.20	\$196,394,734.86	\$19,385,089.23	\$870,428,940.29
PARTIDO DEL TRABAJO	\$281,956,433.13	\$84,586,629.94	\$7,490,609.99	\$374,032,673.06
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$323,233,651.62	\$96,970,155.49	\$8,808,006.32	\$429,012,013.43
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$265,912,407.94	\$79,773,722.38	\$6,978,568.54	\$352,664,728.86
NUEVA ALIANZA	\$268,055,751.88	\$80,416,725.56	\$7,047,003.14	\$355,519,480.58
MORENA	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$105,166,782.10
PARTIDO HUMANISTA	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$105,166,782.10
ENCUENTRO SOCIAL	\$78,190,916.06	\$23,457,274.82	\$3,518,591.22	\$105,166,782.10
TOTAL	\$3,909,545,803.14	\$1,172,863,740.94	\$117,286,374.08	\$5,199,695,918.16

FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2016

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$739,693,620.10	\$22,190,808.60	\$761,884,428.70
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$978,221,234.88	\$29,346,637.05	\$1,007,567,871.93
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$443,323,174.80	\$13,299,695.24	\$456,622,870.04
PARTIDO DEL TRABAJO	\$211,606,511.76	\$6,348,165.35	\$217,953,677.11
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$329,232,445.01	\$9,876,973.35	\$339,109,418.36
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$305,183,896.23	\$9,155,516.89	\$314,339,413.12
NUEVA ALIANZA	\$236,327,497.19	\$7,089,824.92	\$243,417,322.11
MORENA	\$370,699,923.19	\$11,120,997.70	\$381,820,920.89
ENCUENTRO SOCIAL	\$224,215,921.37	\$6,726,477.64	\$230,942,399.01
TOTAL	\$3,838,503,224.53	\$115,155,096.74	\$3,953,658,321.27

Por su parte, aunque no ha tenido un crecimiento sostenido, el financiamiento para el 2017, tuvo un aumento de \$1,055,555.837.3 respecto al año anterior, como puede verse en la siguiente tabla:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2017

PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	PARA EL SOSTENIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$759,442,113	\$22,783,264	\$782,225,377
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$1,004,337,987	\$30,130,140	\$1,034,468,127
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$455,159,108	\$13,654,773	\$468,813,881
PARTIDO DEL TRABAJO	\$217,254,999	\$6,517,650	\$223,772,649
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$338,022,361	\$10,140,871	\$348,163,032
MOVIMIENTO CIUDADANO	\$313,331,759	\$9,399,953	\$322,731,712
NUEVA ALIANZA	\$242,637,017	\$7,279,110	\$249,916,127
MORENA	\$380,596,946	\$11,417,908	\$392,014,854
ENCUENTRO SOCIAL	\$230,202,084	\$6,906,062	\$237,108,146
TOTAL	\$3,940,984,374	\$118,229,531	\$4,059,213,905

De lo anterior, es evidente que el financiamiento público a los Partidos Políticos Nacionales ha perdido la esencia por la que fue instituido, generando incentivos negativos en la contienda y con ello, un desproporcionado gasto que más que beneficiar, ha abonado al desprestigio que de ellos tienen los ciudadanos.

Es una realidad, que si desde el Poder Legislativo se pretenden realizar acciones que en verdad sean coadyuvantes en el ejercicio de un gasto eficiente, que coadyuven a la disminución del gasto público y protejan la economía de las y los mexicanos, debemos modificar drásticamente esta situación, eliminando la posibilidad de que los Partidos Políticos Nacionales reciban recursos públicos para sus actividades ordinarias.

Con esta propuesta, el promovente colma un intenso clamor social pues es evidente un divorcio entre la clase política y los ciudadanos que se manifiesta con una cada vez mayor abstención debido en parte a que consideran que el gasto que realizan los Partidos Políticos es excesivo, poco efectivo para los fines para los que fue creado y no ha permitido la difusión de las ideas y por el contrario ha coadyuvado al establecimiento de una élite

partidista, de una alta burocracia de los partidos que han hecho del membrete verdadero negocio.

En este sentido, es preciso mencionar que es Acción Nacional, el instituto político que a lo largo de su historia ha dado testimonio claro de que es posible la existencia de un Partido Político sin la necesidad de recibir recursos públicos; vale la pena mencionar que desde su fundación en 1939 hasta el año de 1989, el Partido Acción Nacional mantuvo sus actividades ordinarias a base de aportaciones voluntarias de sus miembros así como de otras actividades.

Sin recibir un solo peso del financiamiento público, Acción Nacional logró participar con candidatas y candidatos en el 100 por ciento de los Distritos Electorales Federales desde el año de 1958 a la fecha y presentar con un alto sentido de dignidad y competitividad a seis de sus 10 candidatas y candidatos a la Presidencia de la República quienes desde el año de 1952 a 1988 compitieron en circunstancias de mucho mayor desigualdad e inequidad que las condiciones que se presentan actualmente.

Si Acción Nacional pudo sostener por medio siglo y bajo condiciones de total y absoluta inequidad y desigualdad en la contienda sus actividades al grado de garantizar su existencia, es precisamente porque antepuso una sólida definición ideológica como verdadero factor diferenciador a la urgencia por recibir recursos públicos.

Por ello, sirva esta Iniciativa de Reforma Constitucional como un sólido reto para las demás fuerzas políticas; una vez más la historia le ha dado la razón al Partido Acción Nacional demostrando con hechos y bajo condiciones mucho más adversas, que es posible la realización de actividades ordinarias de un partido político sin recibir un peso del financiamiento público; que mejor testimonio y prueba de ello que la existencia misma del PAN.

Es menester que ahora, en tiempos donde el deficiente manejo de la economía del país ha afectado como pocas veces el bolsillo de las y los mexicanos, seamos los Partidos Políticos los que prediquemos con el ejemplo, no con simbólicas disminuciones que en poco o nada impactan a la economía de los que menos tienen, sino dando un paso decisivo estableciendo en la Carta Magna de manera expresa la prohibición para que los Partidos reciban recursos públicos, con lo que se elimina un incentivo negativo para quienes ven a estos institutos como franquicias; para que sea la definición ideológica, el pensamiento doctrinario y las posiciones en los grandes temas nacionales los asuntos que definan el potencial electoral de un Partido y no el contar con grandes cantidades de dinero que son otorgadas bajo el supuesto de difusión de propuestas y terminan en una dádiva o un obsequio que en nada resuelve el problema de la pobreza en el país; para que atendamos un clamor social.

Asimismo, al aprobar la presente Iniciativa, los Partidos Políticos dan un voto de confianza a sus postulados ideológicos como verdaderos diferenciadores, como sus verdaderas propuestas de valor frente a las existentes, al eliminar las prerrogativas tal y como se propone, ese instituto político que de verdad confía y se sabe sólido en su ideario doctrinal no tendrá temor de que sean las ideas y valores que enriquecen el espíritu democrático los

que orienten el sentido del voto del ciudadano en una elección y no una camiseta o una gorra durante la campaña.

De manera adicional, se otorga un voto de confianza a la militancia de esos institutos, que deberán hacer uso de creatividad e imaginación para allegarse de manera lícita de los recursos con que deberá contar un Partido Político que, dicho sea de paso, deberá adelgazar su burocracia para contar con aquellos que de verdad son indispensables.

Finalmente, son innumerables las ventajas de eliminar del inciso a) en su fracción II del Artículo 41 constitucional, la posibilidad de que los Partidos Políticos Nacionales reciban recursos públicos, la más importante de ellas será que con ello se erradica en gran medida el descontento social y la falta de identificación ciudadana con los Partidos, en beneficio no solo de la economía sino de la democracia y con ello, de México.

II. Fundamento legal de la iniciativa

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, al suscrito, en su calidad de diputado federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, le confieren los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del proyecto de ley.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 41 fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de financiamiento público a partidos políticos

IV. Ordenamientos a modificar.

a) El Artículo 41, fracción II inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

V. Texto normativo propuesto:

Proyecto de decreto

Artículo Único. Se **reforma** el artículo 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.

I. ...

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de los actividades ordinarias permanentes **de los Partidos Políticos Nacionales no podrá obtenerse de recursos públicos y únicamente podrá allegarse de recursos a partir de los donativos y aportaciones voluntarias de sus militantes y simpatizantes en los términos que deberá establecer la legislación aplicable; en caso de que los Partidos Políticos Nacionales realicen actividades y operaciones con recursos de procedencia ilícita, perderán el registro como tales de manera definitiva e irrevocable.**

VI. Artículos transitorios

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

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

Tercero. El Congreso de la Unión contará con un término de 90 días naturales a partir de la publicación del presente Decreto para armonizar lo conducente en la legislación electoral aplicable.

Cuarto. Para los efectos de que los Partidos Políticos puedan contar con recursos económicos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, en la legislación aplicable se deberán adecuar los mecanismos de recaudación y fiscalización, atendiendo a criterios de legalidad, transparencia, honestidad y eficacia.

Asimismo, se deberá establecer en la legislación ordinaria el mecanismo de rendición de cuentas de los Partidos Políticos ante la autoridad electoral correspondiente y en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción y demás entidades, con el objeto de que se implemente un sistema de monitoreo específico que supervise la legalidad y la procedencia de los recursos de particulares a los partidos.

Nota

1 <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/PartidosPoliticoyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamientopublicopartidosnacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro a 21 de noviembre de 2017.

Diputado Jorge Triana Tena (rúbrica)

QUE DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 9 DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE TRIANA TENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Jorge Triana Tena, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos que se mencionan en el apartado correspondiente, pongo a la consideración de esta Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el artículo 28, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica en lo referente a la eliminación de precios máximos.

Por lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión, la iniciativa se presenta en los siguientes términos:

Exposición de Motivos

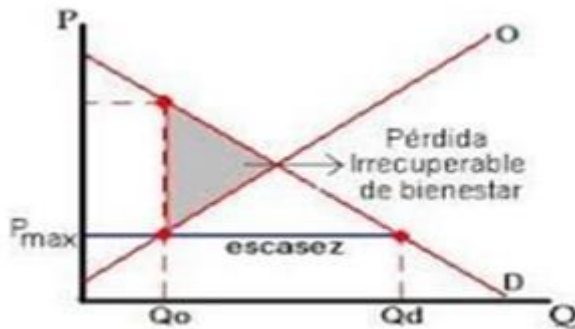
El artículo 28, párrafo tercero de nuestra norma fundamental, establece “Las leyes fijarán bases para que señalen precios máximos a los artículos, materia o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses”.¹

De lo anterior, el motivo de la presente iniciativa es derogar el párrafo tercero del artículo 28 constitucional, debido a que en materia económica, la fijación de precios máximos genera efectos nocivos para la sociedad y es prácticamente imposible que el Estado logre coordinar y ayudar a la gente de escasos recursos fijando estas políticas en uno o varios mercados a pesar de sus buenas intenciones; el efecto de poner un precio máximo para los bienes y servicios conlleva a situaciones desfavorables para el consumidor en particular y para la economía en lo general, dado que este precio fijado por las autoridades gubernamentales bajo mandatos coactivos genera que la oferta y la demanda se vean alterados, pues esta política se fija a un nivel inferior al precio de equilibrio del mercado. Los efectos inmediatos e inevitables al que conlleva fijar un precio máximo son:

1. Escasez inmediata.
2. Clientelismo.
3. Expulsión del espíritu empresarial del sector intervenido.

4. Perpetuación de monopolios o de pocas empresas.
5. Aumento de la pobreza, y
6. Discriminación de los pequeños productores.

De los numerales anteriores, se desprende que cuando se fija un precio inferior al de mercado automáticamente habrá un aumento significativo en la demanda efectiva, es decir habrá más personas que estén dispuestas a comprar el bien o servicio, por lo que va a originar un desequilibrio y el desabasto de ese bien, por lo tanto, para poder satisfacer la nueva demanda creada por el establecimiento del precio máximo, el oferente deberá producir aún más mercancías por un precio al que no cubrirán sus costos de producción, en el que se genera un desajuste irremediable, llegando al extremo donde el productor abandone ese ramo de la industria para dedicarse a otro, ya que no tiene garantizado un margen de ganancia para seguir satisfacer la demanda de los nuevos consumidores, ya que no hay oferentes interesados en producir para todos los compradores, generando escasez; cabe destacar que el factor más importante de una economía de mercado son los consumidores, en donde sin la política de precios, los empresarios tienen asignadas las cantidades y precios establecidos por el juego de oferta y demanda; siempre que se establece un precio con el poder coactivo del Estado por debajo del que fijara el mercado, surge el fenómeno de la escasez como se puede observar en siguiente gráfico:



Actualmente, con la política de precios máximos representada en la gráfica anterior, se observa claramente que este precio tiene pendiente de cero, es decir, que el precio máximo es constante y la consecuencia es que se seguirán demandando más cantidades de ese bien, hasta generar escasez, por lo que los empresarios abandonarán ese giro por la fijación del precio máximo, como lo marcan los puntos “Q₀” y “Q_d”.

El mismo gráfico ilustra una pérdida irrecuperable de bienestar, esto significa que tanto la cantidad de bienes que los consumidores querían comprar y la cantidad de dinero que los productores debían de percibir al no poder enfrentar la demanda jamás se generarán y no llegarán al mercado mientras esté el precio máximo, y con él, surgen una serie de efectos que impactarán desfavorablemente a la sociedad como el fenómeno de *first-come, first-served*, es decir, si no hay suficiente bien para todos se empezarán a racionar los alimentos, por lo que se tendrán que organizar filas, en donde “[...] los primeros solicitantes o bien aquellos otros que por circunstancias especiales (amistades o relaciones personales) gocen

del privilegio”² de adquirir el bien; o la otra manera, al haber pocas existencias de esa mercancía puedan conseguirlo “mediante la violencia y la intimidación que apartan del mercado a sus rivales”³ dando pie a clientelismos y a discriminación. “Por tanto, si la autoridad pretende impedir que la suerte o la violencia gobiernen la distribución de los bienes existentes y desea evitar el caos, se ve obligada a imponer normas reguladoras al objeto de que cada uno adquiera la porción prevista. Y en tal supuesto resulta ineludible implantar el racionamiento”.⁴ Todos aquellos medios por los cuales el Estado pretende solucionar el problema, son procesos redundantes e injustos en el momento en el que se establece un precio máximo.

Respecto de la expulsión del espíritu empresarial de ese sector en donde el Estado bajo mandatos coactivos impone el precio máximo es inevitable; la función empresarial se mueve bajo las ganancias que puedan obtener los empresarios, si por esa política, se reducen los precios a un mínimo por debajo de lo que fijaría el mercado, simplemente el oferente no tendrá más incentivos para seguir produciendo en ese ramo ya que ni si quiera podrá cubrir sus costos, es decir, se eliminan los beneficios y todo el espíritu empresarial se redirige a otros giros a donde puedan obtener ganancias para seguir satisfaciendo a los consumidores; el problema de la escasez se agrava todavía más, cuando abandonan los productores ese sector, generando desempleo y pérdidas irremediables para todos aquellos que no puedan redirigirse a producir a otros sectores; esta situación ocurre siempre y cuando exista competencia en ese sector.

En México, donde hay precios máximos solo abundan pocos productores, de esto la Ley de Federal de Competencia Económica en su artículo 9, fracción I, señala que “Para la imposición, en los términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de precios máximos a los bienes y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente:

I. Corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios máximos, siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate. La Comisión determinará mediante declaratoria si no hay condiciones de competencia efectiva.”⁵

Esta fracción no toma en cuenta que fijar precios máximos a mercados no competitivos conlleva a un aumento de los precios por las pocas grandes empresas como es el caso de los energéticos, del aguacate en su momento, del nixtamal y la tortilla, en donde en este último, en 1983 se fijó un precio máximo, lo que originó que tres grandes empresas controlaran ese mercado, dejando marginados a los pequeños productores del campo que podrían contribuir de manera positiva a ese mercado, situación que mejoraría sustancialmente la economía nacional y el ramo de la tortilla, las tres grandes empresas que dominan este sector son Gruma, Minsa y Cargill; uno de los principales efectos que tiene esta política de precios del gobierno, aparte de la escasez, en el caso de México, es que protege al monopolio o duopolio de la competencia, puesto que a los pequeños productores no les genera interés o se les hace imposible participar en ese mercado donde se ha fijado un precio máximo por dos razones:

1. Existencia y control de uno o pocos productores y
2. Pocas o nulas ganancias para poder seguir compitiendo y satisfaciendo la demanda de la gente.

Por lo que jamás habrá competencia ni bajas en los precios, mientras que esté el precio máximo en el mercado protegiendo solo a un monopolio o a pocos productores, en dado caso de que se quite el precio máximo habrá interés de competir en ese mercado y con ello se logrará diversificar y bajar los precios para conseguir clientes. Esta medida es más eficaz que poner una política de precios, ya que a corto y mediano plazo los efectos serán positivos, como crear puestos de trabajo, abrir nuevas posibilidades de negocios, generando mayor competencia, mayores fuente de ingreso, reducción de precios, reducir los niveles de pobreza y la diversificación de los merados, lo anterior con el único objetivo para generar las condiciones adecuadas para que existan mercados competitivos y que existan varios interesados en emprender en ese giro.

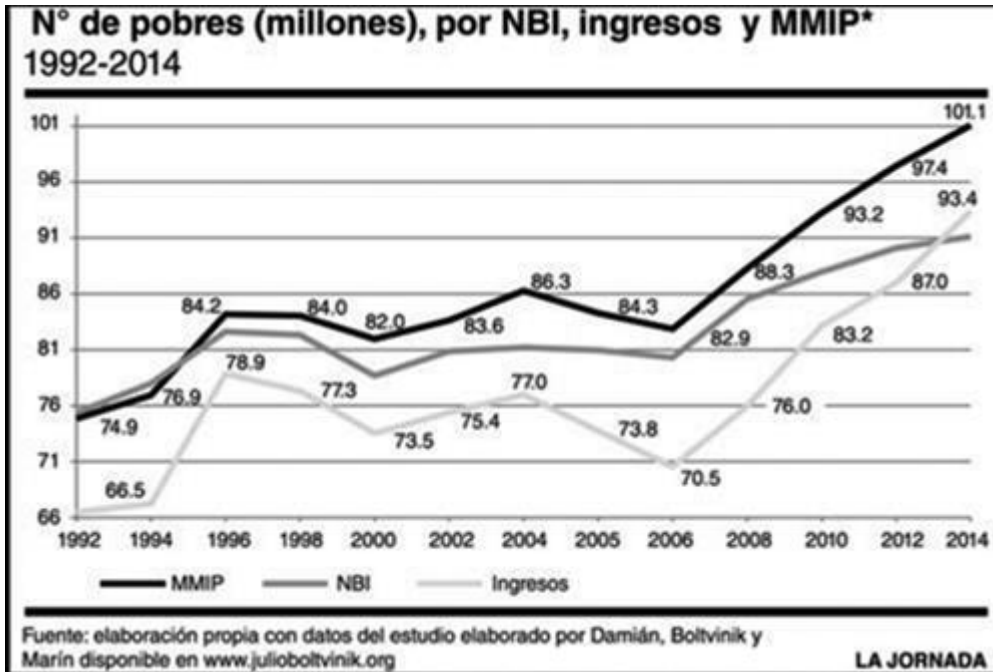
Por lo que es necesario fijar reglas específicas a los monopolios para que el mercado se nivele en situaciones favorables para los pequeños productores, para que haya más oferentes.

Cabe destacar que la política de precios máximos puede ser utilizada con fines electorales en tiempos de campaña.

Diversas instituciones del país establecen políticas públicas para en el combate a la pobreza, fijan precios máximos y utilizan los denominados programas sociales, entre ellas la Secretaria de Desarrollo Social que en sus 25 años de existencia en conjunto con otras instituciones han establecido precios máximos, el resultado ha sido prácticamente el mismo en estos años, a manera de ejemplo en el año de "1992, el 53.1 por ciento de la población vivía en pobreza de patrimonio; es decir, 43.1 millones de mexicanos (con una población total de 81.2 millones) carecían de ingresos para adquirir los alimentos, bienes y servicios indispensables para alcanzar un nivel de vida digno.

Para 2014 según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el 53.2 por ciento de la población tenía ingresos inferiores a la línea de bienestar; es decir, 63.8 millones de mexicanos".⁶ Asimismo, el mismo Consejo, informa que entre 2012 y 2014 el porcentaje de pobreza subió de 45.5 por ciento a 46.2 por ciento, en tanto que "el número de carencias promedio de la población en pobreza se redujo entre 2012 y 2014 de 2.4 por ciento a 2.3 por ciento."⁷ Cada vez se destina más porcentaje del gasto público y más políticas de controles de precios para ayudar a la gente de estratos de ingreso más bajos y los resultados son prácticamente nulos.

En la siguiente gráfica se muestra la evolución de la pobreza de 1992 a 2014, utilizando el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) que desarrolló Julio Boltvinik, método multidimensional que comprende los rubros de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) e ingresos y además, el tiempo libre o de ocio. Este método, contrasta claramente con el análisis del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como lo veremos en la siguiente gráfica:



La gráfica muestra tendencias muy marcadas de la evolución de la pobreza, el NBI pasa de 74.9 a 91 millones entre 1992 y 2014, mientras que la mayor tendencia del MMIP se ve en la crisis económica de 2008 con una cantidad de 88.26 a 101.08 millones de pobres para esos años correspondientes, en donde después de la creación de la Secretaria de Desarrollo Social y a pesar de todos los esfuerzos en política pública que ha elaborado el gobierno la cantidad de pobres con éste método ha ido en aumento. Pese a que el gobierno ha fijado precios máximos y otras políticas de estatización de algunos mercados para ayudar a la gente más vulnerable no han tenido resultados positivos, por el contrario cada vez más incrementa el sector vulnerable de la población.

Aunque las autoridades estatales se preocupen por las personas con menos ingresos lo único que generaran será escasez y desequilibrio en los mercados, aun así, haya sido creada esa política con buena voluntad, no puede haber mejor medida para bajar los precios y que sean accesibles para todos que por medio de la competencia entre varios productores.

En poca palabras, *la fijación de un precio máximo por mandato coactivo del Estado genera escasez, desequilibrios, desempleo y perpetua monopolios y gente de bajos recursos, además de generar clientelismos y corrupción*, todo ello es un gran desperdicio en la función empresarial, porque la gente puede aprovechar para generar nueva información e innovación para poder producir más, incluso para satisfacer a más personas a lo largo y ancho de la república, hasta existe la posibilidad de exportar productos si hay bastantes productores locales en los mercados sin precios máximos.

Todos aquellos países que son prósperos y económicamente fuertes, tienen mercado libres, es decir competitivos, como lo refleja el índice de libertad económica⁸ 2015 publicado por el Fraser Institute, Caminos de la Libertad y la Fundación Friedrich Naumann con los países de Hong Kong, Nueva Zelanda y Suiza, en donde ocupan los lugares 1, 3 y 4

respectivamente teniendo los mercados más libres y competitivos del mundo y por el contrario, los menos libres son aquellos que según el índice tienen los mercados más intervenidos por el Estado como son Libia, República del Congo y Venezuela, ocupando los lugares 155, 156 y 157 respectivamente. A mayor libertad en los mercados internos y externos habrá mayor bienestar y desarrollo económico como lo refleja el índice.

Posteriormente, el 28 Constitucional en el párrafo III señala que la Ley va a “[...] imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materiales o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios”,⁹ es decir, que da por hecho que el sector privado va a dejar en desabasto a los mercados, situación que es imposible ya que no tendría razón de ser la competencia ni los empresarios, o sea que un empresario no estaría perdiendo el tiempo ni dinero como para dejar en desabasto su mercado, él ofrecerá ese producto, gracias a que tiene libertad y medios para lograrlo, y le pondrá un precio que le permita obtener ganancias.

Esos precios libres actúan como señales: otros empresarios se darán cuenta de esas ganancias y competirán por obtenerlas, la función empresarial se mueve por ganancias, el hecho de que deje sin mercancías el mercado es imposible si existe competencia y límites a los monopolios.

Este párrafo también da por hecho de que el Estado va a imponer, además del precio máximo, la distribución de los bienes con el fin de evitar insuficiencia de abasto y aumentos en los precios, situación que de igual manera es económicamente inviable por el cálculo económico, dado que el Estado es un pésimo asignador de recursos, justamente porque no posee ni puede hacerse con la información necesaria para esa asignación, donde hay un mercado intervenido se distorsiona su información, por lo que el Estado es incapaz de saber cuánto y para quien distribuir, en un sistema de mercados libres, los precios dan las señales a los empresarios para saber en qué cantidades y para qué mercados enviar más o menos producto, las instituciones públicas jamás podrán saber cuánto hay que distribuir en cada mercado de manera exacta como si lo hace el cálculo económico del privado. Además, los costes por la corrupción en el sector público no son perceptibles en la medida en que no queda claro de quien son los recursos.

Es justamente la información generada por millones de individuos en una sociedad abierta la que permite esa coordinación a través de los precios para que se pueda innovar, crecer y abastecer los mercados de nuevos y mejores artículos, el poder público jamás podrá hacerse con esa información para coordinar los mercados. El ejemplo más cercano de mercados fracasados son los intervenidos, esto conlleva a gente viviendo en la miseria, como lo son las economías planificadas de Cuba y Venezuela, en donde este último país, según Raúl Gallegos, corresponsal de Dow Jones y de The Wall Street Journal y autor del libro *¿Cuándo se jodió Venezuela?*, narra en uno de sus artículos la situación tan desfavorable en la que viven los venezolanos: “esos venezolanos que hacen cola de forma permanente ante los supermercados estatales, esperando que llegue cualquier cosa, porque sea lo que sea, se lo quedarán”.¹⁰

Esta es la clara muestra que el Estado por más que lo intente siempre fracasará al intentar planificar una económica o un mercado, en México se observa el fenómeno de baja competitividad y protección monopólica con el sector energético y con algunos productos como el aguacate y sobre todo con la tortilla, dado que el poder público no puede hacerse con toda la información necesaria como para dar un contenido coordinador a sus mandatos, ya que esa información se encuentra dispersa entre millones de individuos, es de carácter tacita y es imposible articularla en una sola mente o un solo planificador y procesarla para guiar a toda una economía o a un mercado haciendo imposible el cálculo económico.

Durante el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, para la LXII Legislatura se establece y se crea en el artículo 28 Constitucional el párrafo XV, donde se establece la creación de una Comisión Federal de Competencia Económica, cuyo objetivo es garantizar la libre competencia y concurrencia, por ende, si este organismo tiene como objetivo velar por el libre mercado que a su vez genera mayor cantidad de oferentes, mayor abastecimiento en el mercado, competencia, más y mejores precios no tiene razón de ser el párrafo III del mismo artículo. Si la Cofece realiza un trabajo eficaz, entonces los precios máximos no tienen función alguna en la economía mexicana de hoy.

Hoy la historia nos ha mostrado que las economías planificadas son y serán un fracaso y no favorecen al ciudadano, situación que hace que el Estado deje de intervenir los mercados y solo tenga la obligación de generar las condiciones adecuadas para que exista la competencia entre muchos oferentes y sobre todo para que se vean beneficiados gracias al libre mercado los pequeños productores, velando así solo por la vida, la libertad y la propiedad, teniendo la economía de mercado como mejor sistema de coordinación y cooperación social.

Por lo expuesto, propongo la discusión, y en su caso la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

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

Artículo 28.

....

Se deroga

....

Segundo. Se deroga el artículo 9 de la Ley Federal de Competencia Económica, para quedar como sigue:

Artículo 9. Se deroga

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo Federal contará con un plazo de 180 días naturales para realizar las modificaciones reglamentarias correspondientes.

Notas

1 Poder Legislativo. (5 de Febrero 17). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 15 de Junio de 2017, de H. Cámara de Diputados Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

2 Mises, L. (1986). La acción humana. Junio 2017, de Fundación Capitalismo Humano Sitio web: <http://www.fundacioncapitalismohumano.com/capitalismo/LUDWIG%20VON%20MISES/LA%20ACCION%20HUMANA.-LUDWIG%20VON%20MISES.pdf>. P1102

3 Ídem

4 Ídem

5 Cámara de Diputados. (24 de diciembre de 1992). Ley Federal De Competencia Económica. Junio, 2017, de Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE_270117.pdf. p4

6 S/A. (21 de Mayo de 2017). Sedesol, 25 años con los mismos pobres. Junio15, 2017, de El Siglo de Torreón Sitio web:

<https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1342808.sedesol-25-anos-con-los-mismos-pobres.html>

7 Coneval. (México, D.F., a 23 de julio de 2015). RESULTADOS DE LA MEDICIÓN DE POBREZA 2014. Junio 15,2017, de Coneval Sitio web: www.coneval.org.mx/SalaPrensa/.../Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

8 Gwartney, J. Lawson, R. Hall, J. (2015). Índice de libertad económica. Junio 15, 2017, de Fraser Institute, Caminos de la Libertad y Fundación Friedrich Naumann Sitio web: http://www.caminosdelalibertad.com/resources/uploads/pdf/20150913_20544_2_indice-libertad-economica-2015.pdf

9 Poder Legislativo. (5 de Febrero 17). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 15 de Junio de 2017, de H. Cámara de Diputados Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

10 Gallegos, R. (2016). La Venezuela chavista: bolsas de plástico, cartillas de racionamiento y la 'política del mango'. Junio 15, 2017, de Libremercado.com Sitio web: <http://www.libremercado.com/2016-10-20/la-venezuela-chavista-bolsas-de-plastico-cartillas-de-rationamiento-y-la-politica-del-mango-1276584853/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de noviembre de 2017.

Diputado Jorge Triana Tena (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16 Y 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO WENCESLAO MARTÍNEZ SANTOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado Wenceslao Martínez Santos, diputado a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 3; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto iniciativa que reforma los artículos 16 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La transición hacia un Sistema de Justicia Penal que ofrezca a la población las condiciones de confiabilidad y transparencia traerá como consecuencia que la justicia se imparta con cimientos normativos fundados en la razón, cerrando espacios a la impunidad, a la arbitrariedad, al abandono de las víctimas y sociedad en general.

Los estados deben brindar seguridad a sus ciudadanos y mantener el orden público, ello bajo el respeto los derechos fundamentales de toda persona, siguiendo las pautas de un estado democrático de derecho.

La presente iniciativa contiene las directrices que rigen al nuevo sistema de justicia penal bajo un esquema del debido proceso, respetuoso del equilibrio de los derechos tanto de las víctimas del delito y del imputado, partiendo de principios como el de presunción de inocencia y los principios rectores del proceso penal establecidos constitucionalmente, los cuales le dan la característica de acusatorio y oral, para que prevalezca la igualdad entre las partes y que las pruebas se desahoguen frente a los tribunales y de cara al público.

Las reformas constitucionales que se proponen, obedecen a la gran desconfianza social respecto del sistema de justicia penal actual, así como a la sensación ciudadana de que su victimario puede optar por varias opciones o salidas alternas, antes de recibir la sanción penal que por la conducta cometida le corresponde, pero que además percibe que el delincuente habitual ha hecho precisamente de cometer conductas delictivas, su sustento y forma de vida; puesto que se considera un sistema de justicia “de acto y no de autor”, lo que conlleva que la persona sea procesada únicamente por el acto antijurídico que cometió sin tomar en cuenta los antecedentes o registros previos que pudiese tener tanto en el sistema de justicia inquisitivo como en el actual.

Otro punto a resaltar es que actualmente las instituciones encargadas de la administración e impartición de justicia han sido rebasadas por la delincuencia, pues a pesar de haberse instaurado un nuevo modelo de sistema de justicia, la realidad es que la incidencia delictiva ha ido en aumento y aun al día de hoy su tendencia es a la alta, razón que nos permite

concluir que el sistema de justicia actual no ha solucionado al cien por ciento la problemática social que es materia del presente análisis, así como tampoco ha ayudado a que los índices delincuenciales bajen como se propuso por los impulsores del mismo. Como antecedente tenemos que en el Diario Oficial de la Federación de fecha veintiséis de septiembre de dos mil ocho, se plasmó la reforma constitucional que dio origen al sistema de justicia de corte adversarial, y al efecto el legislador advirtió que los procesos y juicios penales del sistema de justicia inquisitivo, son burocráticos y lentos, llenos de escritos en expedientes con una gran cantidad de fojas, por lo que la planeación y el rediseño institucional que requiere la reforma constitucional del año 2008, es precisamente lo que se busca con la presente propuesta, siendo el principal objetivo el de ajustar el sistema de justicia a los principios constitucionales rectores del sistema y que haga posible el estado de derecho, con el que se defiendan las garantías de las víctimas y respetando las de los acusados, con imparcialidad en los juicios, teniendo el aparato gubernamental la obligación de demostrar la culpabilidad de una persona que se presume cometió un delito, no el acusado de demostrar su inocencia y que no se deje a la víctima en un estado de vulnerabilidad.

Dentro de las reformas planteadas al artículo 19 constitucional encontramos la inserción de las siguientes conductas delictivas **abuso sexual a menores de catorce años o incapaces, portación y acopio de arma de fuego, robo cometido en casa habitación, robo con violencia, robo cometido en lugar cerrado y robo de vehículo**, al catálogo de delitos que nuestra Carta Magna considera tendrán prisión preventiva oficiosa como medida cautelar a imponer; esto obedece a la gran peligrosidad que este tipo de delitos representan para los individuos, para las víctimas, para la sociedad y para el propio estado; ya que los bienes jurídicos tutelados por cada una de las normas penales antes señaladas son reparados en un porcentaje muy bajo aunado al hecho de que la impunidad registra su nivel más alto en comparación con el sistema inquisitivo de aplicación anterior, además que las medidas cautelares diversas señaladas en el artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no han resultado eficaces para evitar que el imputado se sustraiga del proceso que se rige en su contra, tampoco han resultado suficientes para evitar la reincidencia delictiva, ni asegurar que la víctima no corra riesgo con su victimario en libertad.

Pues en lo que respecta al bien jurídico consistente en la libertad sexual de los menores o incapaces, representa un peligro inminente el hecho de que el menor vea en libertad a su agresor después de haber acudido a la institución como lo es el Ministerio Público y denunciar la conducta delictiva de la cual fue víctima, pues es sabido que por su condición especial de menor de edad, requieren de tratamiento, medidas y situaciones especiales en el procedimiento que aseguren su protección en el más amplio de los sentidos tal como se señalan en los diversos protocolos para el trato y atención de menores, en donde incluso se especifica la regresión, trastorno o doble victimización que el menor puede sufrir si el proceso no se lleva de manera adecuada o si se expone o encuentra con su agresor.

En lo que respecta al segundo de los delitos que se pretenden incluir, relativo a la **portación y acopio de armas de fuego de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas de México**, en donde el bien jurídico tutelado resulta ser la seguridad de las personas, la presente iniciativa obedece a la razón lógica de que ninguna persona que posee, porta o almacene una o varias armas de fuego precisadas anteriormente, sin la licencia o registro

correspondiente, las tenga para un fin lícito; pretendiendo con la presente prevenir que dichas armas sean utilizadas poniendo en riesgo la seguridad de la ciudadanía y del propio estado.

Ahora bien, en lo que hace a los delitos de contenido patrimonial que se pretenden incluir en el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, consistentes en el delito de **robo cometido en casa habitación, robo cometido en lugar de cerrado, robo cometido con violencia y robo de vehículo**, esto obedece a que el bien jurídico tutelado lo es al caso específico el patrimonio de las personas, hoy en día representa el bien de mayor valía para los mismos, ya que constituye el sustento para éstos y para sus dependientes económicos, que de darse a satisfacción, crea un estado de paz y tranquilidad social, pero además de constituir o representar el sustento diario también representa el futuro que forjan con trabajo para que las generaciones que le sucedan puedan gozar de éste pero que al ser vulnerado crea intranquilidad, una percepción de inseguridad e impunidad ya que el autor del robo o menoscabo en el patrimonio, no recibe una sanción acorde a la conducta que cometió ni se le restringe su libertad, pues en la gran mayoría de los casos la reincidencia es la que prevalece en este tipo de delitos.

La anterior reforma se propone porque si bien es cierto es necesario que los individuos gocen de mayores prerrogativas al ser juzgados por un sistema que les garantice igualdad en contra de la fuerza que representa el estado; también lo es que no podemos negar la realidad existente en nuestro país, ya que la reincidencia en este tipo de delitos está a la alza, y las diversas medidas cautelares incluidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales no han resultado en el fin para el que fueron propuestas, pues no han evitado que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia, tampoco han evitado la reincidencia delictiva, ni han asegurado que la víctima no corra riesgo con su victimario en libertad.

Es por eso que se busca un modelo de justicia que permita los cambios y adecuaciones que la sociedad mexicana demanda, ya que si se satisfacen las exigencias sociales racionales, se traduce en un estado de paz y tranquilidad social en el cual el ciudadano percibe que el sistema de justicia es funcional.

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

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 16 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16.

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

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

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

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

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público, por lo que la autoridad **estará obligada a formular el informe policial homologado, mismo que deberá contener el registro escrito y detallado de la detención, así como todos los aspectos del hecho delictivo.**

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.

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

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o 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.

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.

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, **en los casos señalados en los artículos 83, 83-Bis y 83-Ter en relación con el artículo 11 de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos**, homicidio doloso, violación, **abuso sexual a menores**, secuestro, trata de personas, **robo con violencia, robo de vehiculó de motor, robo a lugar cerrado y robo a casa habitación**, 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.

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.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de noviembre de 2017.

Diputado Wenceslao Martínez Santos (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFREDO ANAYA OROZCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Alfredo Anaya Orozco, diputado 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, los artículos 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 y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, con base en la siguiente:

Exposición de motivos

El artículo 115 de la Constitución instituye la estructura y facultades de los componentes de gobierno del federalismo mexicano. En ese sentido, se reconoce que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación es el municipio libre.

Desde sus orígenes en la arquitectura institucional de nuestro país, el municipio ha sido un punto de referencia en la evolución del sistema político, sin embargo, la historia de municipalismo en México destaca por sus contrastes entre la formalidad y la realidad.

En la Colonia se trató de replicar las características de los municipios españoles, otorgándose a los ayuntamientos mexicanos las facultades para administrar poblados y de impartición de justicia, sin embargo, en la práctica, los municipios fueron entidades sumamente débiles que se alejaron por mucho del modelo que los inspiró.

Con la independencia de 1810 esta situación no cambió. Aunque la Constitución gaditana de 1812 les reconoció a los municipios la atribución de prestar servicios públicos, la pobreza de la inmensa mayoría de los ayuntamientos hizo prácticamente imposible el cumplimiento de esta encomienda. Estas deficiencias materiales y operativas fueron factores para que la Constitución federal de 1824 ni siquiera hiciera referencia a los municipios.

De manera paradójica, como observó Jorge Carpizo, fueron las constituciones conservadoras de 1836 y 1843 las que retomaron al menos enunciativamente la institución municipal y, en los debates del constituyente de 1856-1857 se abordó solo el municipalismo en el Distrito Federal.

Durante el Porfiriato, los prefectos y jefes políticos hicieron de la esfera municipal una verdadera incubadora de cacicazgos que se germinaron en el federalismo mexicano del siglo XX.

En todo este tiempo, el municipio fue una entidad débil tanto política como económicamente, sin la estructura formal ni los recursos necesarios para mejorar la calidad de vida de las personas.

En la Constitución Política de 1917 se buscó atender el reclamo popular de reestructurar jurídica y socialmente al municipio. Bajo esta premisa, el constituyente estableció que los municipios estarían administrados por un ayuntamiento electo por el pueblo y sentó las bases para el fortalecimiento hacendario municipal.

El artículo 115 de la Constitución ha sido objeto de varias reformas para convertir efectivamente al municipio en una entidad, libre, fuerte y sana. Sin embargo, debemos reconocer que, a 100 años de la promulgación de nuestra Carta Magna, el fortalecimiento de la institución municipal, sigue siendo una tarea pendiente en nuestro país.

El servicio de alumbrado público

El artículo 115, fracción III, señala que los municipios tienen a su cargo los siguientes servicios:

- * Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- * Alumbrado público.
- * Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- * Mercados y centrales de abasto.
- * Panteones.
- * Rastro.
- * Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- * Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- * Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El modelo de municipio como prestador de servicios públicos tiene la finalidad de satisfacer las necesidades básicas y elevar las condiciones de vida de las comunidades, a partir de las acciones de la instancia gubernamental más próxima a la ciudadanía y que conoce de cerca sus problemas.

Uno de los servicios que los municipios tienen a su cargo según lo dispuesto en el texto constitucional, es el de alumbrado público, entendido como el servicio de luz eléctrica que el municipio otorga a la comunidad y que se instala en calles, calzadas, plazas, parques, jardines y en general en todos los lugares públicos o de uso común, mediante la instalación de arbotantes, con sistema de luz mercurial o vapor de sodio preferentemente, así como las funciones de mantenimiento y demás similares.

Al igual que con los otros servicios que tienen a su cargo, los municipios cuentan con facultades para percibir ingresos derivados por concepto de alumbrado público. Al cobro de este servicio se le denomina Derecho de Alumbrado Público (DAP) y puede formar parte de las haciendas públicas municipales, para lo cual, el Congreso del estado lo debe autorizar a través de la incorporación del derecho en la ley de hacienda de los municipios del estado y en la ley de ingresos municipales correspondientes.

El artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, aunque también precisa que “las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”.

Con base en lo anterior, los Congresos locales tienen atribuciones para regular el DAP. Según el investigador José Luis Nuño, los estados que tienen legislado el DAP son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala Yucatán y Zacatecas, cuentan con una legislación en esta materia.ⁱ

Baja California Sur, Sinaloa, Nuevo León, Nayarit, Jalisco, Veracruz, Ciudad de México, Tabasco y Chiapas no cobran este derecho.ⁱⁱ

Para el cobro DAP los municipios celebran un convenio de colaboración con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que es la dependencia que lo ejecuta.

Las legislaciones de los estados prevén dos mecanismos para calcular el DAP. El primero toma como referencia el costo del alumbrado público, más los gastos de mantenimiento, se divide entre los doce meses del año y el resultado se divide entre el número de usuarios registrados ante la CFE en el municipio. El segundo mecanismo de cobro se realiza a través de fijar una tasa sobre el importe de consumo individual de energía o bien cuota fija de acuerdo a lo establecido en el convenio con la CFE.

El problema con este esquema de coordinación entre los municipios y la CFE, es que los contribuyentes de muchas entidades federativas impugnan el cobro del DAP argumentando la invasión de esferas competenciales, la inequidad y/o la desproporcionalidad de la contribución establecida.

En ese sentido, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la intrusión de facultades ha sido la siguiente:

El objeto del tributo es lo que se grava, es la actividad o situación económica sujeta a imposición. Ahora bien, en términos de lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General de la República, los gobernados deben contribuir al pago de los gastos públicos, pero esa contribución debe ser equitativa, por tanto, no es dable tomar como base para el pago por el servicio de alumbrado público, el consumo de energía eléctrica, porque con ello se rompe la correspondencia que debe existir entre el objeto de una contribución y su base, ya que en este caso, no hay ninguna relación entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por alumbrado público, esto es, quien no consume energía eléctrica no paga el servicio de alumbrado público, y quien lo hace paga en proporción a su consumo, no obstante que ambos hagan uso del alumbrado público; amén de que, como ha quedado apuntado, “si el indicado derecho” se calcula en base al consumo de energía eléctrica, lo que realmente se está gravando es ese consumo, y por ende, los artículos -y- de la Ley —, invaden la esfera de atribuciones de la Federación. ⁱⁱⁱ

Respecto al monto del cobro, nuestro máximo tribunal de justicia ha resuelto que:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5, subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República. ^{iv}

Otro problema es que en muchas ocasiones el dinero que se recauda por el DAP no ingresa a la tesorería municipal, sino que es utilizado para cubrir los adeudos del municipio por concepto de luz.

Hasta el 30 de junio de 2016, la CFE tenía un registro de mil 286 alcaldías con adeudos por energía eléctrica consumida y no pagada. Estos municipios deben en total poco más de 30 mil 988 millones de pesos y están encabezados por el municipio de Centro, Tabasco, que tiene un adeudo de mil 700 millones de pesos, seguido de la delegación Iztapalapa, que tiene una deuda de mil 449 millones.^v

Es verdad que los convenios de la CFE con los municipios han sido una alternativa para sanear las finanzas públicas de aquellos que tienen un adeudo, sin embargo, estos

mecanismos distorsionan el espíritu constitucional que busca que los municipios provean los servicios públicos a la población a cambio de la contraprestación correspondiente.

La debilidad de las finanzas públicas municipales

México adoptó un modelo de federalismo hacendario que distribuye facultades y define competencias entre los tres niveles de gobierno. Este esquema, plasmado en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, abre la posibilidad de que la Federación, las entidades federativas y los municipios, puedan suscribir un convenio mediante el cual, las autoridades locales ceden a la federación sus facultades para el cobro de determinados impuestos, a cambio de una retribución, bajo la figura de las Participaciones Federales (recursos de libre disposición para gobiernos subnacionales) y las Aportaciones Federales (recursos etiquetados como parte del gasto programable para entidades federativas y municipios). Cabe apuntar que este pacto ha sido firmado por todos los gobiernos estatales (CEFP, 2016, p. 4).

En los últimos años, la tendencia tanto de las Participaciones Federales (Ramo 28) como de las Aportaciones Federales (Ramo 33) ha sido creciente, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



En cuanto a los ingresos municipales, estos se componen de la siguiente manera: 22.2 por ciento provienen de recaudaciones propias, el 7.4 por ciento son extraordinarios y el 70.4 por ciento proceden de ingresos federales y estatales.

A pesar de que la Federación últimamente ha transferido una mayor cantidad de recursos a los municipios, la mayoría de ellos sigue padeciendo una debilidad financiera estructural que le impide cumplir satisfactoriamente con sus funciones.

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) los municipios generan sólo 4.4 por ciento de los ingresos totales del país.

La falta de recursos que afecta a muchos de los municipios de nuestro país, aunado a las responsabilidades que tienen a su cargo, han sido factores que han incidido en el crecimiento de la deuda pública municipal que se ha registrado en los últimos años.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la deuda pública municipal ha crecido 83 por ciento en los últimos ocho años. Su saldo a septiembre de 2015 ascendió a 54 mil 621 millones de pesos. Dicha deuda se distribuyó entre 839 municipios del país, 20 de los cuales concentraron 45 por ciento de la deuda total.

Ante este escenario, ya se han emprendido reformas trascendentales que permitirán revertir el crecimiento de la deuda en los municipios, como la reforma constitucional en materia de disciplina financiera y su legislación secundaria.

El problema de fondo que sigue estando pendiente, consiste en el fortalecimiento de los municipios a nivel hacendario, para lo cual, el servicio de alumbrado público se vislumbra como una alternativa.

Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa tiene por objeto instituir que el cobro y la administración del pago de derechos por concepto de alumbrado público será una competencia de los municipios.

Con esta reforma, estaríamos disponiendo de una nueva herramienta para que los municipios puedan garantizar un servicio que la propia Constitución les mandata a prestar. En ese sentido no solo se trata de darles acceso a nuevos recursos, sino de que asuman la responsabilidad constitucional que actualmente tienen.

Fortalecer al municipio, nos obliga a repensar a esta entidad de gobierno y dotarle de formas de financiamiento que le permitan cumplir con sus funciones.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a consideración de esta honorable Asamblea, el siguiente:

Proyecto de decreto

Único. Se reforma el inciso a) de la fracción IV, se reforman los incisos h) e i) y se adiciona un inciso j), ambos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 115. [...]

I. [...]

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

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones, **con excepción del cobro por el servicio de alumbrado público.**

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) al g) [...]

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales; y

j) Cobrar y administrar libremente las contribuciones aprobadas por las Legislaturas locales por concepto de alumbrado público.

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 un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para aprobar las reformas a las leyes correspondientes, de acuerdo a las disposiciones establecidas en el presente decreto.

Tercero. Dentro del mismo plazo establecido en el artículo segundo transitorio, las Legislaturas locales deberán aprobar las reformas a las leyes correspondientes.

Notas

i José Ángel Nuño Sepúlveda, “El cobro del alumbrado público (DAP) en los municipios”, en Hacienda Municipal, Revista Trimestral No. 121. Indetec, 2014.

ii Ibídem, p. 41

iii [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Marzo de 1996; Pág. 701

iv [J]; 8a. Época; Pleno; S.J.F.; Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988; Pág. 134

v “Municipios evitan el pago de luz tras alza en tarifas: CFE”, *El Universal*, 5 de septiembre de 2016.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 21 de noviembre del 2017.

Diputado Alfredo Anaya Orozco (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 90, 94 Y 116 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, diputada a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad otorgada por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo previsto en los artículos 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 reforman los artículos 90, 94 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema

1. La desigualdad de género es un problema que no se concentra en un solo factor, al ser promovida y legitimada explícita y simbólicamente por la cultura, permea todas las esferas de la vida humana, como la educación, la seguridad, la salud, el trabajo, es decir, está presente en prácticamente en todas las actividades humanas, sociales, culturales, religiosas, políticas, personales y laborales que impliquen relaciones entre hombres y mujeres generando situaciones de desigualdad en las posibilidades y oportunidades de vida, así como al acceso y control de los recursos.

2. Así, se han identificado en México diversos factores o elementos sociales y de la vida diaria, en donde se identifican a mayor medida la desigualdad entre hombres y mujeres, que son violencia, familias y hogares, participación política, trabajo y mujeres rurales e indígenas. Por ello, la presente iniciativa se centra en uno de estos factores, el de la participación política en su relación con el trabajo, el cual sin duda en los últimos años ha tenido un gran avance, el cual de manera significativa ha permitido a las mujeres, un mayor y fácil acceso a los espacios de las tomas de decisión a nivel nacional; sin embargo, la disminución en la brecha de la desigualdad es un trabajo diario y constante, la mejora de las políticas, las normas jurídicas y las acciones sociales no tienen límite o freno si su fin es la mejora de la sociedad y la plenitud de hombres y mujeres.

3. Podemos decir que en nuestro país existe un déficit del modelo de liderazgo femenino en el gobierno mexicano, en todos sus ámbitos y poderes, (legislativo, judicial y ejecutivo), por lo que resulta necesario garantizar y alentar a que las mujeres ocupen puestos de responsabilidad política que sirvan de modelo para otras mujeres, así como para transformar las actitudes, creencias y dinámica política que las excluyen. La presencia de las mujeres en las esferas de la toma de decisiones, conlleva a que las carencias y desigualdades sean vistas y escuchadas y por tanto se acelere el proceso de creación de

normas jurídicas garantistas y protectoras y por ende el impulso a políticas públicas encaminadas a hacer efectivos los derechos de igualdad de género.

4. Así, resulta importante señalar algunos de los principales indicadores que denotan la desigualdad por género en nuestro país:

a) Brecha salarial

Las mujeres mexicanas registran una menor participación en el mercado laboral que los hombres: según datos del Censo, en 1990 las mexicanas sólo representaban 22 por ciento de la fuerza laboral del país, mientras que en 2010 llegaron a representar 40 por ciento de la población económicamente activa. No obstante lo anterior, cuando se superan las dificultades que las alejan de un empleo remunerado, el salario que reciben las mujeres es menor que el obtenido por los hombres por actividades similares. Un estudio de 2013 elaborado por El Colegio de México señala que la brecha salarial en México es, en promedio, de entre 6 por ciento y 8 por ciento en áreas urbanas; cuestión que refleja fuertemente la cultura de desigualdad en nuestro país si consideramos que las zonas urbanas, son en teoría, las de mayor desarrollo, tecnológico, económico, cultural y social.

b) Carencias en la alimentación

El estudio *Pobreza y género en México*, realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), indica que los hogares encabezados por mujeres presentan carencias alimentarias en una proporción mayor a los hogares que tienen a un varón como jefe de familia.

En 2012, 24.3 por ciento de los hogares encabezados por mujeres presentaron carencias alimentarias, mientras que los que tienen a hombres como jefes de familia sólo 20.5 por ciento registraron esta situación.

c) Acceso a la educación

Datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), muestran que, 98 por ciento de las mujeres mexicanas cursan la primaria y 96 por ciento de los hombres del país; de manera similar, en secundaria la matriculación femenina es de 87 por ciento y la masculina de 81 por ciento. Sin embargo, la situación se revierte en el nivel de educación superior, al que llegan sólo 27 por ciento de las mujeres y 28 por ciento de los hombres.

d) Agresiones de pareja (violencia y seguridad)

Según la más reciente Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares (realizada en 2011), 46 por ciento de las mujeres mexicanas mayores de 15 años reportan haber sufrido alguna agresión de pareja. Asimismo, 53 por ciento de las mujeres se consideran víctimas de violencia económica por parte de sus parejas; 29 por ciento reportan

agresiones físicas y 16 por ciento se dicen víctimas de violencia sexual, según este estudio de opinión realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

e) Acceso al poder político (tema central de la iniciativa)

Hasta 2013, la ley electoral imponía una cuota de género de 40 por ciento en las postulaciones al Congreso federal; y una reforma constitucional elevó este requerimiento hasta 50 por ciento. Estas medidas han permitido que las mujeres representen 33.6 por ciento de los escaños en el Senado de la República y 38 por ciento de los asientos de la Cámara de Diputados, cuando una década atrás estas cifras no superaban 20 por ciento.

Sin embargo, en otros niveles de gobierno y en otros poderes, la inequidad es mayor.

- En los 32 congresos estatales, la presencia femenina oscila entre 8 por ciento (Querétaro) y 33 por ciento (Distrito Federal), según cifras del Reporte Legislativo de la consultora Integralia.
- En los diversos poderes ejecutivos, la participación de las mujeres es aún menor: actualmente sólo 1 de las 32 entidades del país es gobernada por una mujer.
- En el gabinete federal sólo dos de 29 dependencias tienen una cabeza femenina; considerando Secretarías de Estado y Gabinete Ampliado.
- A nivel municipal, sólo 5.5 por ciento de las alcaldías están presididas por mujeres, según datos de Fernanda Vidal, especialista de género en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), (2013)
- En el Poder Judicial las cosas no están mejor para las mujeres: en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo, sólo ocupan dos de 11 asientos.

f) Trabajo en el hogar

Las mujeres no sólo enfrentan inequidades en el ámbito público, también las viven en sus familias: trabajan más en el hogar que sus contrapartes hombres. Las mujeres mexicanas dedican 373 minutos cada día a diversas actividades del hogar, más de tres veces que los 113 minutos destinados por los hombres, según cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En algunas de las tareas realizadas en casa, las diferencias de género son mayores: en el cuidado de los hijos, las mujeres destinan 53 minutos al día y los hombres sólo 15; ellos pasan 75 minutos diarios realizando actividades rutinarias como limpieza, preparación de alimentos o lavado de ropa, mientras que ellas le dedican 280 minutos al día, casi cuatro veces más.

g) Tiempo para diversión

La OCDE señala que las mujeres mexicanas destinan 206 minutos al día a actividades recreativas, como ver la televisión o convivir con amigos, mientras que los hombres pasan 236 minutos diarios realizando este tipo de actividades.

Ahora bien, ahondando en los datos anteriores, es importante señalar el problema que, a nivel local se vive en los gobiernos estatales, en donde la integración de los gabinetes de los gobernadores dista mucho de ser igualitaria y se denota claramente la cultura arraigada en México hacia la falta de integración de la mujer en los espacios de decisión política y gubernamental.

PUESTOS DE ALTA DIRECCIÓN Y TOMA DE DECISIONES EN GOBIERNOS ESTATALES.				
Estado	Hombres Que integran el gabinete	% de la población Total estatal 2015	Mujeres que integran el gabinete	% de la población Total estatal 2015
Aguascalientes	27 - 73%	48.8%	10 - 27%	51.2%
Baja California	17 - 77%	49.8%	5 - 23%	50.2%
Baja California Sur	16 - 84%	50.4%	3 - 16%	49.6%
Campeche	21 - 84%	49.0%	4 - 16%	51.0%
Coahuila	13 - 87%	49.5%	2 - 13%	50.5%
Colima	14 - 87%	49.3%	2 - 13%	50.7%
Chihuahua	7 - 47%	49.3%	8 - 53%	50.7%
CDMX	16 - 80%	47.4%	4 - 20%	52.6%
Durango	19 - 73%	49.0%	7 - 27%	51.0%
Guanajuato	14 - 87%	48.3%	2 - 13%	51.7%
Guerrero	20 - 80%	48.1%	5 - 20%	51.9%
Hidalgo	12 - 75%	47.9%	4 - 25%	52.1%
Jalisco	16 - 84%	48.9%	3 - 16%	51.1%
Estado de México	15 - 83%	48.4%	3 - 17%	51.6%
Michoacán	17 - 63%	48.2%	10 - 37%	51.8%
Morelos	10 - 50%	48.1%	10 - 50%	51.9%
Nayarit	12 - 86%	49.6%	2 - 14%	50.4%
Nuevo León	12 - 80%	49.7%	3 - 20%	50.3%
Oaxaca	16 - 80%	47.6%	4 - 20%	52.4%
Puebla	12 - 75%	47.7%	4 - 25%	52.3%
Querétaro	25 - 86%	48.7%	4 - 14%	51.3%
Quintana Roo	10 - 62%	50.1%	6 - 38%	49.9%
San Luis Potosí	20 - 80%	48.5%	5 - 20%	51.5%
Sinaloa	17 - 81%	49.4%	4 - 19%	50.6%
Sonora	18 - 78%	49.5%	5 - 22%	50.5%
Tabasco	18 - 90%	48.9%	2 - 10%	51.1%
Tamaulipas	16 - 73%	49.2%	6 - 27%	50.8%
Tlaxcala	9 - 90%	48.3%	1 - 10%	51.7%
Veracruz	12 - 77%	48.2%	6 - 33%	51.8%
Yucatán	21 - 100%	49.0%	0 - 0%	51.0%
Zacatecas	14 - 78%	48.8%	4 - 22%	51.2%
TOTAL NACIONAL	80.63%	48.6%	19.37%	51.4%

Fuentes: Elaboración propia con datos de las páginas oficiales de cada Gobierno Estatal, y levante de información en medios de comunicación, e Inegi 2015.

Acotaciones: Se tomaron en cuenta cada una de las secretarías, y los puestos directivos más importantes en cada gobierno estatal, procurando siempre tener la misma escala y clasificación en cada estado.

De los datos anteriores, podemos advertir cuestiones críticas y contrastes que son de llamar la atención; por ejemplo, mientras que en Chihuahua la integración del gabinete es 53 por ciento por mujeres, en Yucatán 100 por ciento del gabinete es integrado hombres, cuestión que debe llamar la atención de todos.

II. Conceptualización

5. Ahora bien, el término equidad de género contiene un elemento de interpretación de la justicia social, generalmente basada en la tradición, costumbres, religión o cultura, más frecuentemente en detrimento de las mujeres, por ello en Naciones Unidas durante la conferencia de Beijing en 1995, se determinó y acordó que el término correcto es el de igualdad de género.

Posteriormente, al emitir su recomendación general 28, el comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), concluyó lo siguiente:

“Se exhorta a los estados parte a utilizar exclusivamente los conceptos de igualdad entre la mujer y el hombre o la igualdad entre los géneros y no el concepto de equidad entre los géneros al cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención. En algunas jurisdicciones este último concepto se utiliza para referirse al trato justo de la mujer y el hombre en función de sus necesidades respectivas. Esto puede incluir un trato igual, o un trato diferente pero considerado equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades”.

Por lo anterior, en el glosario de ONU Mujeres, se define a la igualdad de géneros como “la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres y de las niñas y los niños”.

Esto conlleva a que los derechos, responsabilidades y oportunidades de las mujeres y los hombres no se encontrarán condicionadas al sexo de la persona o individuo. La igualdad de género implica que los intereses, necesidades y prioridades de mujeres y hombres se toman en cuenta, reconociendo la diversidad de diferentes grupos. La igualdad entre mujeres y hombres se considera una cuestión de derechos humanos y tanto un requisito como un indicador del desarrollo centrado en las personas.

6. Asimismo, el glosario de ONU Mujeres, define al empoderamiento económico de las mujeres, como:

“La igualdad de género en la economía se refiere al disfrute pleno e igual por mujeres y hombres de sus derechos y prerrogativas económicas facilitado por políticas y entornos institucionales propicios y el empoderamiento económico”.

“El empoderamiento económico es un pilar de la igualdad de género. Se refiere tanto a la capacidad de tener éxito y avanzar económicamente como al poder de tomar decisiones económicas y actuar de acuerdo a ellas. Empoderar a las mujeres económicamente es un

derecho esencial para alcanzar la igualdad de género y lograr metas de desarrollo más amplias tales como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, y mejoras en la salud, educación y bienestar social.”

7. Es importante precisar que hoy en día nuestro sistema de protección a los derechos humanos ha tomado un giro importantísimo a partir de la reforma al artículo 1o. de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 10 de junio de 2011, ya que estableció que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha 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 la misma Constitución establece; así es como desde la máxima ley se reconocen derechos humanos para todas las personas sin distinción de género y es en su artículo 4o., donde se refuerza y asegura la igualdad entre el hombre y la mujer.

Por lo anterior, es claro que hoy existen bases legales para garantizar a la mujer un trato de igualdad ante la ley, por el solo hecho de ser una persona; derecho que no solo le es reconocido en el ámbito nacional sino también en el internacional, por lo que nosotros como legisladores, tenemos un enorme compromiso con la nación y con la sociedad, es decir, estamos obligados a establecer medidas y mecanismos que permitan garantizar la protección de los derechos humanos de toda persona en nuestro territorio, por lo que sin duda, todas las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales, deben ejercer sus facultades con perspectiva de género, donde hombres y mujeres sean tratados por igual ante el ejercicio de sus derechos humanos, sustentados en los principios que mandata la Constitución federal. Sin embargo, no debemos soslayar en el esfuerzo de mejorar la ley, hacerla más clara y precisa y enaltecer en toda norma jurídica, en la medida de lo posible, las condiciones básicas de igualdad que, sin duda, nos llevarán a una vida social con mayor armonía.

III. La mujer en la economía

8. Ahora bien, de acuerdo con los datos del censo poblacional del Inegi, 2010, de la población total de 112 millones de mexicanos, 57 millones son mujeres mientras que los restantes 54 son hombres. No obstante los datos referidos, es de todos conocido que la representación de las mujeres en áreas estratégicas no sigue ese patrón. De acuerdo con los datos de Gina Zabudovsky, se puede observar una subrepresentación de las mujeres en el ámbito laboral y más específicamente en el caso de puestos directivos, esto tanto en el ámbito público como privado.

Por ejemplo, en 2007, las mujeres representaban 39.5 por ciento de la población económicamente activa de las zonas urbanizadas, en el caso de ocupaciones como “funcionarias y directivos”, el porcentaje de presencia femenina disminuyó a 28.9 por ciento; mientras que sólo representaban 24 por ciento de funcionarios y directivos con ingresos mayores a los cinco salarios mínimos.

9. Ahora bien, a continuación, se exponen diversos datos o indicadores que, revelan de manera sustancial la desigualdad entre hombres y mujeres, cuando se analiza la participación de ambos, en la economía del país:

- Las mujeres en los países pertenecientes a la OCDE perciben 16 por ciento menos en su salario que los hombres. (OCDE, 2013).
- México ocupa el lugar 83 de 135 países en el último reporte de Brecha de Género del World Economic Forum. (World Economic Forum, 2013).
- Las mujeres destinan más de 70 por ciento de sus ganancias a la comunidad y a su familia, en tanto que los hombres sólo inyectan entre 30 y 40 por ciento de sus recursos para dichos fines. (Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias Ammje, 2013).
- En la actualidad en México (2013) de cada cinco pequeñas y medianas empresas que se abren tres están lideradas por mujeres. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013)
- 37 por ciento aportan las mujeres empresarias de México al producto interno bruto (PIB), destacan los reportes del Inegi. (Inegi, 2012)
- De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de cada 100 mujeres que solicitan un préstamo para invertir en su empresa, 99 por ciento salda sus deudas de manera íntegra. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2013).
- Las mujeres en México sólo representan 16 por ciento del sector empresarial de acuerdo con el Inegi (Inegi, 2012).
- A pesar de importantes avances en educación, las brechas de género en términos de trabajo remunerado y no remunerado en México están entre las mayores de la OCDE. (OCDE, 2011).
- Las mujeres tienen mayores tasas de graduación de educación terciaria (universitaria) que los hombres (21 por ciento comparado con 18 por ciento). (OCDE,2011).
- Más de una tercera parte de las mexicanas entre 15 y 29 años no estudia ni trabaja comparado con uno de cada diez varones. (Secretaría del trabajo 2011).
- La tasa de participación laboral femenina es la más baja de la OCDE después de Turquía: 48 por ciento (2012) de las mujeres mexicanas tienen un empleo comparado con el promedio de la OCDE de 62 por ciento (2011). (OCDE, 2011).
- Muchas mujeres mexicanas se enfrentan a importantes obstáculos que les impiden participar plenamente en el mercado laboral. Estos incluyen: la carga del trabajo no remunerado (las mexicanas dedican 4 horas diarias más al trabajo no remunerado que los hombres); los tradicionales roles de género; y la carencia de políticas de conciliación

entre trabajo y vida familiar, especialmente la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil y de prácticas laborales flexibles. (OCDE, 2011).

- Las mujeres ocupan 31 por ciento de los puestos de alta dirección en México (32 por ciento en la OCDE), 7 por ciento de los miembros de la junta directiva de las empresas mexicanas son mujeres (10 por ciento en la OCDE), y sólo 2 por ciento de las mujeres mexicanas son empresarias (en comparación con el 6 por ciento de los hombres). (OCDE, 2011).

- 51 por ciento de los trabajadores por cuenta propia en el sector informal son mujeres. (OCDE, 2011).

- 24.5 por ciento de las mujeres trabajan medio tiempo, sólo 8.2 por ciento de los hombres trabajan bajo esta modalidad. (OCDE, 2011).

- Sectores ocupacionales: 78 por ciento de las mujeres trabajan en el sector salud y en educación. (INEGI, 2012).

- Carrera profesional: las mujeres ocupan menos de un tercio de los puestos gerenciales y tienen una participación de 1 mujer por cada 10 hombres en los puestos directivos. (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 2012).

- Empresarios: solo 2 por ciento de las mujeres trabajadoras son *entrepreneurs* contra 6 por ciento de los hombres. (GEM, 2012)

- Actualmente, las mujeres terminan la universidad con mejores calificaciones que los hombres, pero antes de que cumplan 30 años ya van a estar ganando 10 por ciento menos que ellos. (GEM, 2012).

- De acuerdo con el Instituto de Estadística de la UNESCO, se calcula que en la actualidad dos terceras partes de los 875 millones de adultos analfabetos en el mundo son mujeres (UNESCO, 2013).

- De acuerdo con datos del segundo trimestre de 2012 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 43.5 por ciento de las mujeres de 14 años y más forman parte de la población económicamente activa (PEA) en el país, de las cuales, 91.9 por ciento combina sus actividades extradomésticas¹⁹ (trabajo y estudio) con quehaceres domésticos, situación que resulta contrastante con la de los varones, entre los cuales 54.5 por ciento cumple con esta condición. La población ocupada femenina alcanzó 95.1 por ciento del total de la PEA, mientras que 4.9 por ciento buscaron incorporarse a alguna actividad económica (tasa de desocupación). (ENOE, 2012).

- De las mujeres ocupadas, 23.5 por ciento trabajan por cuenta propia, 2.5 por ciento son empleadoras y 9.2 por ciento no recibe remuneración por su trabajo. Dos de cada tres mujeres ocupadas (64.8 por ciento) son subordinadas y remuneradas. 44.7 por ciento de estas mismas trabajadoras no cuenta con acceso a servicios de salud, más de la tercera

parte (35.2 por ciento) no cuenta con prestaciones y 44.1 por ciento labora sin tener un contrato escrito. (Inegi, 2013).

- La mayoría de las mujeres ocupadas desempeñan actividades en el sector terciario (ocho de cada diez), de las cuales, sobresale que tres de cada diez (31.9 por ciento) son comerciantes, 27.6 por ciento son trabajadoras en servicios personales 20 y 14.3 por ciento oficinistas. (Inegi, 2013).

- 46 por ciento de las noticias alimentan los estereotipos de género. (UNESCO, 2013).

- La participación de mujeres empresarias está cada vez más cerca de ser igual que los hombres, incluso en países de América Latina como Ecuador y Panamá hay mayor participación de mujeres que de hombres. (GEM, 2012).

- La mayoría de las mujeres en América Latina trabajan por necesidad. Esto varía entre los países dependiendo de la cultura y las condiciones sociales. (GEM 2012).

- Las mujeres de todo el mundo no están suficientemente apoyadas como para que les sea fácil empezar una empresa. (GEM 2012).

- Finlandia es el único país en el mundo donde ya no existe brecha entre la participación de las mujeres y de los hombres en la empresa. (GEM 2012).

- 4 de cada 10 personas en Finlandia considera que tiene las habilidades y conocimientos para empezar un negocio. (GEM 2012).

- El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011 del Banco Mundial sugiere que la productividad podría aumentar hasta 25 por ciento en algunos países si las barreras discriminatorias contra las mujeres desaparecieran (Banco Mundial 2011).

- En México 43.5 por ciento de la población adulta percibe oportunidades de negocio y 60.6 por ciento siente que tiene las habilidades requeridas para iniciar una empresa, pero sólo 26.6 por ciento reconoce que el miedo al fracaso le impide hacerlo; en general, 24.2 por ciento tiene intenciones reales de emprender. Los datos de la actividad emprendedora muestran que 5.7 por ciento de la población adulta en México tiene una empresa naciente y 4 por ciento una empresa nueva, por lo que la TEA temprana se ubica en 9.6 por ciento; una tasa que coloca a México por debajo de la media de su grupo de desarrollo. (GEM, 2011).

- En México 43.5 por ciento de la población adulta percibe oportunidades de negocio y 60.6 por ciento siente que tiene las habilidades requeridas para iniciar una empresa, pero sólo 26.6 por ciento reconoce que el miedo al fracaso le impide hacerlo; en general, 24.2 por ciento tiene intenciones reales de emprender. Los datos de la actividad emprendedora muestran que 5.7 por ciento de la población adulta en México tiene una empresa naciente y 4 por ciento una empresa nueva, por lo que la TEA temprana se ubica en 9.6 por

ciento; una tasa que coloca a México por debajo de la media de su grupo de desarrollo. (GEM, 2011).

- En los últimos años ha cambiado la presencia de la mujer en las industrias llamadas “no tradicionales” y esto se ve reflejado desde el número de mujeres inscritas en carreras como derecho, medicina, ingenierías, etcétera. (Zabludovsky, 2012).

- En las áreas donde hay más mujeres son las áreas donde están más castigados los salarios, en la medida en la que hay más presencia de hombres en un sector suben los salarios (ONU Mujeres 2012).

- La participación de las mujeres en el sector laboral fomenta generalmente la honestidad, esto es por cuestiones históricas ya que culturalmente al hombre le cuesta más trabajar intentar sobornar o corromper a una mujer” (Scherer, 2012).

10. Así las cosas, para la celebración del Día Internacional de la Mujer 2017, para la ONU Mujeres, el tema central será *Las mujeres en un mundo laboral en transformación: hacia un planeta 50-50 en 2030*; esto a que hoy en día, apenas 50 por ciento de las mujeres en edad de trabajar están representadas en la población activa mundial, frente a 76 por ciento en el caso de los hombres. Lograr la igualdad de género en el trabajo es indispensable para el desarrollo sostenible. La celebración de las Naciones Unidas el 8 de marzo exhorta a todos los actores a dar el paso por la igualdad de género, por un planeta 50-50 en 2030.

11. Ahora bien, en concordancia con lo anterior, el sexagésimo primer periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW 61), que tendrá lugar en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 13 al 24 de marzo de 2017, se centrará en el tema de *El empoderamiento económico de las mujeres en el cambiante mundo del trabajo*. La comisión es una de las mayores reuniones anuales de líderes mundiales, organizaciones no gubernamentales (ONG), actores del sector privado, socios de las Naciones Unidas y activistas de todo el mundo en centrarse en la situación de los derechos y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, en cualquier parte del mundo. El periodo de sesiones de este año se celebra en un momento crucial, debido a que el mundo laboral está cambiando a un ritmo rápido, impulsado por la innovación, la globalización y una mayor movilidad de las personas.

12. Los datos anteriormente referidos respecto de nuestro país, y las políticas que serán impulsadas desde la ONU, respecto a la igualdad de género a nivel mundial, sin duda nos colocan, en la posibilidad de superar paradigmas, en los que podamos mejorar e impulsar cambios positivos a la norma jurídica, hacer programas y políticas que impulsen el desarrollo económico y sin duda, desde la Administración Pública y la conformación de los Poderes debe ponerse el ejemplo; la problemática que se vive por la falta de integración de la mujer en la vida pública de manera igualitaria, quedó plenamente expuesta en numerales y párrafos anteriores.

No obstante lo anterior, es importante recordar que actualmente la situación de la mujer en los altos cargos político-administrativos no dista de la desigualdad que se refleja del sector privado. Al comienzo del gobierno del presidente Vicente Fox, las secretarías encabezadas

por mujeres eran las de Relaciones Exteriores; Desarrollo Social; y Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Sin embargo, para 2003 sólo una mujer continuaba en el cargo: la de Relaciones Exteriores. El gobierno de Felipe Calderón tuvo cinco mujeres en el gabinete: Relaciones Exteriores; Desarrollo Social (los dos primeros años); Energía, Educación Pública; Trabajo y Previsión Social (los dos últimos años) y en la Procuraduría General de la República (PGR).

13. De acuerdo con datos disponibles en 2009, del total de las 59 subsecretarías dentro del gobierno federal, 45 estaban ocupadas por hombres y sólo 13 por mujeres, lo que representa solo 22 por ciento. Lo anterior evidencia el rezago de las mujeres en la participación en altos cargos. Algunos ejemplos internacionales dejan el listón muy alto. Por ejemplo en Suecia las mujeres alcanzaron en 1999 52 por ciento de los puestos de más alto nivel. Por su parte, tanto en España como en Chile el porcentaje de mujeres en el gabinete llegó a 50.

14. Con relación a la participación de las mujeres en el Poder Legislativo, es conocido que ésta se ha visto favorecida por el establecimiento legal de cuotas de género en la lucha política por obtener mayores niveles de representación vía la votación directa de la población en ambas Cámaras. En 1996, en México, se establece un mecanismo a través del cual, al nominar candidatos a diputados y senadores, la cuota de participación de las mujeres no puede ser menor a un 40 por ciento. Esta posibilidad nace de iniciativas de acción afirmativa hacia las mujeres en materia de representación, que se vieron reflejadas en modificaciones sustanciales en las leyes como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) del año referido para darle sentido y cumplimiento a mandatos de orden internacional en la materia.

IV. Acciones gubernamentales

15. Nuestro sistema político y jurídico se encuentra sostenido en la Constitución política, la cual es vinculante para todos los componentes del Estado, incluidos los Poderes constituidos a través de ésta, y es en su artículo 26 en el cual se mandata la creación de un proyecto nacional que determina la planeación del desarrollo del Estado.

16. El Estado es el rector del desarrollo económico para garantizar que se cumplan los fines del proyecto nacional que corresponde elaborar al Ejecutivo federal. La rectoría económica del Estado, constituye el pilar fundamental para la toma de decisiones en política económica, fiscal, social y cultural; así, el Plan Nacional de Desarrollo, es el instrumento político, jurídico y administrativo para lograr el desarrollo nacional, en uso de la facultad de rectoría del desarrollo del Estado.

17. Así las cosas, podemos definir al Plan Nacional de Desarrollo, como el instrumento de políticas públicas para administrar debida y adecuadamente los recursos productivos y encausar la actividad económica de los sectores público, social y privado; como resultado de un proceso de elaboración a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que comprende la participación ciudadana a través de consulta pública para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad.

18. El 17 de mayo de 2013, el presidente presentó oficialmente el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, mismo que fue publicado el 20 del mismo mes y año, mediante el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación. Los mecanismos de participación en el plan fueron: Consulta Ciudadana a través de internet, propuestas ciudadanas en ventanillas físicas y eléctricas, foros de consulta y mesas sectoriales.

19. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, estableció cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. Asimismo, incluye tres estrategias transversales, las cuales son: Democratizar Productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género, cuyas líneas de acción deben incluirse en todas las políticas públicas y en todos los proyectos de trascendencia para la vida de los mexicanos.

20. Sin duda el debate y la agenda pendiente está en nuestras manos, como legisladores, y sin duda también en manos del Ejecutivo federal que para ello avanza en esta dinámica y en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 está presente y de manera amplia coloca su rubro III. México Incluyente, como eje rector en la concreción de condiciones de igualdad y establece como Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.

21. Dentro de sus estrategias transversales la perspectiva de género ocupa y cruza a todo el Plan Nacional de Desarrollo como compromiso de Estado. En este sentido el 20 de agosto de 2013, se publicó, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, (Proigualdad), el cual define la agenda por atender y plasma los objetivos destinados a darle curso y cumplimiento, entre ellos el objetivo transversal 6: incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional y su estrategia 6.2 Promover la igualdad de género en las oportunidades y resultados de la democracia y el desarrollo político.

22. Así, por primera vez en la historia de nuestro país, se planteó la perspectiva de género dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 como eje transversal para las metas nacionales, lo que significa que se coloca la igualdad entre mujeres y hombres en el centro de la programación gubernamental, siendo que el programa Proigualdad es el marco de acción para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Derivado de lo anterior, el programa Proigualdad, establece dentro de sus líneas de acción: **1.3.3 Impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en gobiernos federal, estatales y municipales;** y **1.3.4 pulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en la Administración Pública Federal u organismos autónomos.**

Datos que nos señalan la importancia y la necesidad de actuar como legisladores son los siguientes:

- En las presidencias municipales, la participación de las mujeres en 2013, era apenas 6.9 por ciento; las regidoras y síndica representaban en 2011, 38.5 por ciento y 26.8 por ciento.

- La presencia de mujeres en los Poderes Ejecutivos de los tres órdenes de gobierno se encuentra lejos de la paridad, del total de personas en puestos directivos superiores, las mujeres no alcanzan ni 24 por ciento.
- En cuanto al Ejecutivo federal, la participación femenina en los mandos medios y superiores representa apenas 35.5 por ciento y se concentra en la más baja jerarquía (subdirectorías, jefas de departamento, enlaces). La representación femenina en las entidades federativas en puestos de alta dirección apenas alcanza 14.6 por ciento.
- En la Suprema Corte de Justicia Nacional, sólo 2 de los 11 ministros son mujeres. De los magistrados del pleno de los Tribunales Superiores de Justicia en 2012, 28.6 por ciento eran mujeres.
- Finalmente, la participación de las mujeres en puestos de toma de decisión en las estructuras sindicales es de menos de un 4 por ciento.

23. En este sentido, en la medida en que las mujeres no podamos tener un mayor acceso a los altos cargos de la administración pública, las políticas públicas seguirán con un sesgo que refuerza al *status quo*. Sólo con un acceso más equitativo a la administración de la *res publicum*, se reflejará la verdadera intención legal marcada en el artículo 1o. y 4o. constitucionales, en el que las políticas incidan de manera clara en todos los sectores sociales y por supuesto de forma clara en lograr cerrar la brecha de la desigualdad de género, siendo esa la intención de la presente iniciativa.

24. Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía que integra la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 90, 94 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los artículos 90, 94 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que queden como sigue:

Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

La designación que se realice, conforme a esta Constitución y las leyes de la materia, respecto de los titulares y empleados superiores de las secretarías de estado y las entidades paraestatales, se hará, en atención y procuración a los principios de equidad e igualdad de género.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de estado.

La función de consejero jurídico del gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo federal representará a la federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del gobierno o de las secretarías de estado, en los términos que establezca la ley.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la federación en una Suprema Corte de Justicia, en un tribunal electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará en pleno o en salas. **La designación de los ministros que deban integrar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conforme a esta Constitución y las leyes se realice, en todo momento se hará, en atención y procuración a los principios de equidad e igualdad de género.**

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, **que en todo momento se hará, en atención y procuración a los principios de equidad e igualdad de género.**

...

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

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.-IX. ...

X. Las constituciones de los estados y las leyes locales, garantizarán que la designación de los empleados superiores y titulares de despacho, secretarías, y de entidades paraestatales, así como la integración de los tribunales de justicia establecidos, en cada uno de los estados se realice en atención y procuración a los principios de equidad e igualdad de género.

Transitorios

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

Segundo . El Ejecutivo federal y las legislaturas de los estados, dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, deberá realizar las adecuaciones necesarias a las normas reglamentarias correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de noviembre de 2017.

Diputada Liliana Ivette Madrigal Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH Y VERÓNICA DELGADILLO GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoeflich y Verónica Delgadillo García, 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, 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 honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar la educación superior**, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. Según la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, de la ONU, aprobada el 9 de octubre de 1998, entre las “acciones prioritarias en el plano nacional” que deben llevar a cabo los Estados, se encuentra la de crear un marco legislativo para que nadie quede excluido de la educación superior por razones económicas, sociales o de cualquier otra índole:

“Los Estados miembros, comprendidos sus gobiernos, parlamentos y otras autoridades deberán: a) crear, cuando proceda, el marco legislativo, político y financiero para reformar y desarrollar la educación superior de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, según la cual la educación superior deberá ser accesible a todos en función del mérito. No puede aceptarse ninguna discriminación ni nadie deberá quedar excluido de la educación superior ni de sus ámbitos de estudio, niveles de titulación y diferentes tipos de establecimientos por razones fundadas en su raza, género, lengua, religión, edad ni tampoco por diferencias económicas o sociales ni discapacidades físicas.”¹

Por otro lado, desde la reforma constitucional al artículo 6o., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, quedó establecido que “el Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento”,² para lo cual resulta necesaria la participación de las universidades públicas nacionales, lo que debería pasar por garantizar igualmente un acceso equitativo a la educación superior.

A este respecto, cabe señalar que según la nota sobre nuestro país del Panorama de Educación Superior 2017 elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en México sólo el 17 por ciento de las personas de entre 25 y 64 años habían cursado la educación superior en el 2016, lo que contrasta con el promedio de la OCDE, que asciende a 37 por ciento.³

En el mismo estudio, la OCDE señala que lo invertido por México en materia educativa es inferior con mucho al promedio de lo invertido por el resto de países miembros:

“En el 2014, México gastó 3 mil 703 dólares por estudiante en instituciones educativas de primaria a educación superior, considerablemente por debajo al promedio de la OCDE de 10 mil 759 dólares.”⁴

Tomando en cuenta el enorme desafío para el futuro de México que representa la actual renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como la consecuente y necesaria diversificación de las relaciones económicas, laborales y culturales de nuestro país, resulta necesario que esta soberanía asuma lo establecido en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI de la ONU, y garantice constitucionalmente la educación superior para todos los ciudadanos.

En el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano consideramos que la educación superior es la herramienta principal para conducirnos a la nueva sociedad del conocimiento, así como para garantizar la inclusión laboral y económica de las nuevas generaciones en el nuevo concierto global.

La presente iniciativa busca en dicho sentido elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación superior, como una medida esencial para que la juventud mexicana encuentre garantizado su derecho a la nueva sociedad del conocimiento y se encuentre en óptimas condiciones de afrontar las nuevas condiciones del mundo globalizado.

En el mismo sentido, con el objetivo de garantizar un techo de igualdad educativa del ciudadano mexicano respecto del resto de ciudadanos de países del mundo, incluyendo los miembros de la OCDE, con los que el nuestro compite, la presente iniciativa contempla que la Federación, las entidades federativas y municipios destinen el equivalente al 9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional en la educación pública, así como que el monto del mismo destinado a educación superior represente al menos el 2 por ciento del PIB nacional, y el de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología no sea inferior al 1 por ciento del mismo.

Actualmente, el artículo 25 de la Ley General de Educación, establece que las autoridades de los tres niveles de gobierno deberán invertir el 8 por ciento del PIB nacional al rubro de educación y servicios educativos, así como el 1 por ciento del mismo a ciencia y tecnología, sin embargo, no se contempla destinar un porcentaje específico del PIB nacional a la educación superior pública. Además, cabe señalar que a pesar de lo establecido por la Ley General de Educación, actualmente el Estado Mexicano únicamente destina un 5.4 por ciento del PIB nacional a la educación pública nacional.⁵

En Movimiento Ciudadano consideramos que resulta primordial elevar a rango constitucional el gasto en materia de educación pública, para garantizarle permanentemente un monto superior al 9 por ciento del PIB nacional cada año, destinándose de dicho monto el equivalente al 2 por ciento del PIB a educación superior, y el equivalente al 1 por ciento a ciencia y tecnología.

En un país en que desafortunadamente la clase política tradicional se resiste a destinar recursos públicos al rubro educativo, y son muy grandes las diferencias entre los sistemas educativos de las distintas entidades federativas, garantizar un gasto digno en materia

educativa resulta esencial para que la juventud mexicana encuentre garantizado su irrenunciable derecho a la educación, en todo el territorio nacional, así como para que en caso de que éste sea vulnerado, pueda contar con los más óptimos mecanismos jurídicos para hacerlo exigible.

II. En síntesis, la presente iniciativa busca impulsar una reingeniería constitucional que permita garantizar el acceso equitativo a la educación superior. Se propone reformar el artículo 3o. de la siguiente manera:

- Reforma al párrafo primero del artículo 3o. constitucional para **establecer la obligación del Estado de garantizar la educación superior.**
- Reforma a la fracción V del artículo 3o. constitucional para **establecer que el Estado mexicano deberá destinar al menos el 9 por ciento del PIB a la educación nacional, así como el 2 por ciento del mismo a educación superior y el 1 por ciento a ciencia y tecnología**, esto último en concordancia con lo ya establecido en la Ley General de Educación.

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

Decreto que reforma el párrafo primero y la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero y la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

[...]

[...]

I... a IV...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. **El monto anual que el Estado destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor al 9 por ciento del producto interno bruto del país, destinando al menos el equivalente al 2 por**

ciento del mismo a la educación pública superior, y al menos el 1 por ciento a la investigación y desarrollo en ciencia y tecnología.

Transitorios

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

Segundo. La obligatoriedad de la educación superior deberá ser efectiva en todo el país en el ciclo escolar 2021-2022, para lo cual los presupuestos de la federación considerarán un incremento gradual cada año hasta cumplir con lo establecido en la fracción V del artículo 3o. que reforma el presente decreto.

Tercero. En un plazo no mayor de 120 días, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, deberán adecuar las disposiciones aplicables en la materia, a lo establecido en el presente decreto.

Notas

1 *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción*, ONU, 9 de octubre de 1998,

http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaratio_n_spa.htm

2 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013, <http://bit.ly/1oS5hHz>

3 Nota de país sobre México del panorama de educación superior 2017», *OCDE*, 2017, <http://bit.ly/2w4XscR>

4 Ídem.

5 México es el país que menos gasta por alumno de la OCDE; sólo 17 por ciento de 25 a 65 años cursó universidad, *Sin Embargo*, 12 de septiembre de 2017, <http://www.sinembargo.mx/12-09-2017/3305980>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de noviembre de 2017.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica), Verónica Delgadillo García.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 5o., 31 Y 36 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUILLERMO RAFAEL SANTIAGO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 5o., 31 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El pasado 19 de septiembre, la Ciudad de México revivió la catástrofe causada por el terremoto de 1985 al ser sacudida una vez más por un fuerte sismo que ocasionó el colapso de varios edificios, el daño de otros y lo más lamentable, pérdidas humanas. Si bien se trató de un sismo de menor magnitud al registrado hace más de tres décadas, esta ocasión otras entidades resultaron igualmente afectadas, añadiendo daños a los ya provocados por el sismo de 8.2 grados en la escala de Richter acaecido una semana antes en el sureste mexicano. Ante la tragedia, fueron las y los jóvenes quienes ofrecieron mayor auxilio, robando la atención del mundo entero por su capacidad para hacer frente a la catástrofe mediante incontables actos de solidaridad y empatía. Jóvenes de todas las edades salieron a las calles a retirar escombros y participar en largas jornadas de rescate y recolección de víveres. Durante la emergencia, miles demostraron su valía y compromiso, rompiendo con los estereotipos que aún hoy recaen sobre ellos y que sirven para catalogarlos como individuos indiferentes a la vida social, cultural y política del país.

En México, se considera joven a las personas que tienen entre 12 y 29 años¹. Se estima que al menos 38.3 millones de personas componen en nuestro país esta categoría, entre los cuales 50.3 por ciento son mujeres y 49.7 por ciento son hombres². Esto significa que los jóvenes representan aproximadamente una tercera parte de la población, según lo señalan cifras oficiales. Después de lo mencionado, resulta evidente que las y los jóvenes no son más un grupo minoritario y en cambio conforman un porcentaje importante de la población nacional. Sin embargo, a pesar de tener un peso demográfico tan importante, siguen siendo un sector rezagado y relegado de los procesos de toma de decisiones, por considerárseles inmaduros e inexpertos, ignorando con ello que tanto su opinión como sus acciones son relevantes para la sociedad.

Contrario a esta última concepción, las y los jóvenes han demostrado en muchas ocasiones su capacidad como agentes de cambio, impulsando a lo largo de la historia importantes movimientos sociales. En este sentido destacan los movimientos estudiantiles ocurridos durante el siglo pasado en varios países de América Latina. Por ejemplo, en la primera década del siglo XX se desarrollaron los primeros congresos estudiantiles en las capitales

de Montevideo y Buenos Aires para reclamar la autonomía universitaria y la construcción de universidades al servicio del pueblo. A su vez, estos movimientos repercutieron en otros países de América Latina, como Brasil, Colombia, México, Perú, Chile, Ecuador y Venezuela, en donde las y los estudiantes impulsaron procesos similares. Posteriormente, en los años 60 dio inicio la Revolución Cubana, que fue igualmente impulsada por un grupo de jóvenes autodenominados la “Generación del Centenario”.

La contribución de las y los jóvenes a la transformación política y social no terminaría ahí. Por el contrario, acompañaría al mundo durante gran parte de los siglos XX y XXI. Este ha sido el caso del movimiento estudiantil chileno llamado “La revolución pingüina”, que conjuntó a miles de estudiantes chilenos para exigir, en diversas movilizaciones realizadas en 2006, una educación pública, gratuita y de calidad. Al otro lado del globo, destaca también el caso de las manifestaciones juveniles que ocurrieron entre 2010 y 2013 en diversos países árabes, a través de las cuales la población exigió reformas para democratizar su sistema político, así como el derrocamiento de los dictadores que mantenían el control del gobierno. A este movimiento se le conocería como “La primavera árabe”.

En nuestro país, un movimiento juvenil emblemático fue el de 1968, en el cual las y los jóvenes se rebelaron contra el gobierno autoritario que regía en aquel entonces. Desgraciadamente, el movimiento fue reprimido con violencia por fuerzas castrenses y militares. No obstante, ello no impidió que las y los jóvenes continuaran su lucha a través de distintas vías, algunos llegando a participar en rebeliones armadas. En 2012, los jóvenes alzaron la voz una vez más y con ella crearon el movimiento “Yo soy 132”, mediante el cual fue duramente cuestionada la democracia de los medios de comunicación masiva, así como la campaña electoral de ese año. Sin embargo, ninguno de estos movimientos alcanzaría a tener cauce institucional y, por el contrario, se verían obligados a desarrollarse en planos informales e incluso, clandestinos. Lo anterior es resultado de la política de abandono implementada por el Estado mexicano contra las y los jóvenes, por la cual se han ignorado sistemáticamente sus necesidades y propuestas, orillándolos a hacerse escuchar sólo por medio de la fuerza y la protesta. En un estado auténticamente democrático, debe ser indispensable integrar a todos los jóvenes en la toma de las decisiones de interés público y crear políticas que, por un lado, les permitan desarrollarse plenamente y, por el otro, beneficien al Estado.

Los desastres naturales ocurridos el pasado mes de septiembre evidenciaron cómo México sigue careciendo de un sistema de protección civil capaz de organizar adecuadamente a la población para prevenir y hacer frente a tales catástrofes. La tragedia ha hecho posible identificar cómo el Sistema Nacional de Protección Civil resulta insuficiente para afrontar cabalmente la emergencia. En parte, esto es consecuencia de que el Sistema ha sido reducido a una actividad exclusiva de las autoridades estatales y, por tanto, es incapaz de enriquecerse con la participación de la sociedad civil, incluida la de las y los jóvenes mexicanos, quienes, como ya se ha señalado, demostraron ante la reciente devastación voluntad suficiente para salir a las calles y organizar innumerables brigadas para la contención del desastre.

Ante semejante coyuntura, se hace vital, primero, reconocer la iniciativa y el apoyo a los damnificados brindado por las y los jóvenes mexicanos durante la emergencia y, segundo, encauzarla en favor de la sana convivencia para que se mantenga en el interés permanente de la sociedad. Para empezar dicha tarea es indispensable admitir que, hasta hoy, el Estado mexicano carece de espacios formales para captar dicha energía y ocuparla en instancias de incidencia real en beneficio de la población y los propios jóvenes. Sólo mediante ese reconocimiento, seremos capaces de establecer nuevas formas de convivencia entre las y los jóvenes y el Estado mexicano que, al mismo tiempo que alienten su máximo desarrollo humano, estimulen su inclusión al proyecto nacional en calidad de ciudadanos realizados. En este sentido, históricamente ha sido necesaria la creación de mecanismos institucionales que sirvan a las y los jóvenes para desarrollar sus capacidades en el marco de la conformación de una auténtica sociedad civil.

Es ante dicha premisa que encuentro adecuado promover, mediante las reformas que aquí se enlistan, la instauración de un Servicio Civil y Comunitario Nacional (Seccna) obligatorio, en lugar del Servicio Militar Nacional (SMN), que tendrá por objeto incorporar a las y los jóvenes de México a actividades que contribuyan al desarrollo nacional y su propio bienestar. La iniciativa parte de la conciencia de que el SMN, si bien ha servido por décadas como la plataforma institucional idónea para incorporar a la población joven (primordialmente a la masculina) a la instrucción militar, actualmente enfrenta una grave crisis de legitimidad que exige su replanteamiento. La propuesta de creación del Seccna está encaminada a otorgar mayor participación a las y los jóvenes en el marco del fortalecimiento y consolidación de la sociedad civil, fomentando al mismo tiempo valores cívicos y morales arraigados a la cultura de la solidaridad social. De aprobarse esta iniciativa se garantizará que, al cumplir 18 años, las y los jóvenes asuman la obligación de colaborar con alguna de las más de 28 mil organizaciones de la sociedad civil (OSC)³, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones gubernamentales y fundaciones que actualmente existen en México dedicadas a realizar actividades para la promoción de la cultura y la participación ciudadana, el desarrollo integral comunitario y la asistencia social.

Para ello, se propone reformar el modelo vigente de servicio militar para transitar hacia el Seccna. Para explicar con mayor claridad este planteamiento, es indispensable analizar la situación actual del servicio militar.

En el artículo 31, fracción II, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que la instrucción cívica y militar será una de las obligaciones que deberán cumplir todos los mexicanos. Así lo establece nuestra Carta Magna:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. ...

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para **recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y concedores de la disciplina militar.**

III. a IV. ...⁴.

Ahora bien, entre las razones que explican la existencia del servicio militar obligatorio sobresale la necesidad de contar con un ejército de reserva al servicio de la defensa de la patria, en caso de que ésta estuviera bajo amenaza o en estado de guerra y los activos enlistados no fueran suficientes para enfrentar la situación. Sin embargo, sin denostar la importancia de la defensa como componente incuestionable de la estrategia de seguridad nacional, debe señalarse que México lleva más de seis décadas sin participar en ninguna guerra o encontrarse bajo amenaza bélica. Ahora bien, el servicio militar tiene también por objetivos –además de los propiamente militares– formar ciudadanos íntegros, responsables y disciplinados, fomentar la unidad nacional, el patriotismo y auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas o de desastres generados por fenómenos perturbadores de origen natural o humano⁵.

Actualmente, el SMN se desarrolla en cinco etapas: alistamiento, sorteo, reclutamiento, adiestramiento y liberación. En la primera, el alistamiento, los jóvenes con 18 años cumplidos el año en curso acuden a las juntas municipales y delegacionales de reclutamiento o al consulado para registrarse. Posteriormente, en el mes de noviembre, se realiza un sorteo en el que se decide si los enlistados participarán o no en las actividades propias del servicio militar, en un proceso que incluye el uso de las célebres “bola negra” y “bola blanca”. En enero se realiza el reclutamiento, etapa en la que tanto los jóvenes que, luego del sorteo, resultaron electos para acudir al servicio militar como los que no libraron esta etapa, así como las mujeres que voluntariamente hayan decidido realizar su servicio militar, acuden a las juntas municipales para entregar sus documentos de identidad al SMN. A continuación, en la fase de adiestramiento, se capacita a los conscriptos durante 44 sesiones sabatinas en conocimientos básicos de la doctrina militar vigente. La última etapa, la liberación, se desarrolla en diciembre de cada año, cuando autoridades de las secretarías de Defensa Nacional y Marina realizan la entrega correspondiente de las cartillas en las juntas municipales y delegacionales.

Frente al cada vez más palpable desgaste del servicio militar, agravado por el agotamiento de la ciudadanía tradicional, el desencanto generalizado con los modelos vigentes de representación política, el distanciamiento, cada vez mayor, de la juventud con el Ejército Mexicano y la creciente aceptación de las becas de voluntariado, se han presentado diversas iniciativas orientadas a la transformación de dicha institución. Con esta misma intención se han realizado importantes modificaciones a su régimen interior, como las derivadas de las reformas de 1997, por las cuales las metas del SMN fueron reformuladas para generar entre los conscriptos una conciencia cívico-social más amplia. Esto se logró a través de la participación de los conscriptos en actividades ya no sólo de carácter militar, sino en programas que redundarían en beneficios sociales en ámbitos como el educativo, deportivo, rescate del acervo cultural, prevención de las adicciones y trabajo social. Con lo anterior, los enlistados fortalecerían sus valores cívicos al mismo tiempo que coadyuvarían al fortalecimiento de la ciudadanía ahí donde sus acciones tenían impacto inmediato. No obstante, estas modificaciones fueron eliminadas en 2006, para retornar a la instrucción exclusivamente militar.

A pesar de que, en su modelo vigente, la función del servicio militar parece relativamente clara, la realidad es que actualmente se ha convertido en una institución anacrónica y prácticamente inoperante. Esto es resultado, por un lado, del creciente incumplimiento de los sujetos obligados y, por otro, de la mínima aceptación que produce pues si bien se trata del cumplimiento de un deber patriótico, no ha sido ajeno a prácticas de corrupción. A esto se suma que en los últimos años se han impulsado una serie de reformas administrativas que han hecho posible que sean cada vez menos trámites laborales y gubernamentales que exigen como requisito la presentación de la cartilla militar. Como resultado, en el presente el SMN carece de incentivos suficientes y mecanismos de sanción que le permitan alentar a las y los jóvenes de México a cumplir con la referida obligación constitucional.

Es de vital importancia dejar en claro que la propuesta que aquí se presenta en ningún momento supone la supresión del servicio militar, pues su aplicación no contraviene las operaciones habituales de las fuerzas armadas. Lo que se propone es que, luego del alistamiento obligatorio, la participación de las y los jóvenes no se restrinja al adiestramiento militar y que, en cambio, su iniciativa y compromiso se canalicen en labores que produzcan impactos directos en beneficio de la sociedad, especialmente en las comunidades de las que forman parte. De esta forma, con la creación de un nuevo servicio de orientación cívica y social, que prevea la existencia de alternativas distintas a las de las armas, capaces de encajar con los diferentes perfiles e intereses de las y los jóvenes de esta generación, esta iniciativa contribuye con el fortalecimiento de la ciudadanía en nuestra nación.

Asimismo, la incorporación de las y los jóvenes al Seccna permitirá que, ante la ocurrencia de cualquier siniestro, sea posible implementar con mayor rapidez y eficiencia tareas de auxilio, organización, rescate y salvaguarda de la población, identificando a las juventudes como un recurso invaluable para mejorar la cobertura de los servicios de protección civil en todos los niveles de gobierno. Además, la presente iniciativa conducirá a un incremento del número de jóvenes enlistados dado que el Seccna fomentará la igualdad entre todos los mexicanos al homologar la obligación de llevarlo a cabo, sin distinción de género. Todo ello con el firme objetivo de crear espacios en los que las y los jóvenes mexicanos, independientemente de su condición social, económica o cultural, puedan interactuar, colaborar y reconocerse como ciudadanos, y así encuentren en las experiencias que sean parte del servicio civil nacional los elementos de identidad y respeto mutuos que les permiten abatir la desigualdad y la discriminación.

La creación del Seccna permitirá homologar el orden jurídico nacional con estándares internacionales sobre derechos humanos. En este sentido, cabe señalar que, si bien en 2011 se concretó una importante reforma a nuestra Carta Magna que implicó, entre otras cosas, la elevación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos a rango constitucional, la regulación del servicio militar aún no ha podido ser parte de dicha evolución, toda vez que la legislación mexicana sigue sin integrar la figura de la objeción de conciencia a la reglamentación del servicio militar.

La objeción de conciencia es una figura jurídica que reconoce como derecho humano la decisión de rechazar el cumplimiento de ciertos deberes impuestos por la ley cuando éstos se opongan a la libertad de pensamiento y conciencia, así como a las convicciones

ideológicas de cada individuo. A diferencia de otros mecanismos de protección a la libertad de conciencia, la objeción de conciencia posee una naturaleza esencialmente individual y sólo pretende la exención de una obligación legal específica cuando ésta entra en conflicto con las creencias y convicciones de una persona, sin que ello implique la modificación del ordenamiento jurídico. Esta tiene su origen en las libertades de pensamiento, conciencia y religión consagradas en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual forma, se enmarca en los principios establecidos por el artículo 24 de la CPEUM. Se trata pues, de un derecho inherente de los sistemas de gobierno constitucionales y democráticos, en donde las expresiones individuales o colectivas de desobediencia civil pacífica debieran estar plenamente garantizadas.

De una interpretación acorde a los instrumentos internacionales de derechos humanos mencionados, se ha desarrollado la doctrina de la libertad de conciencia, mediante la cual se han interpretado los alcances de este derecho. Mediante ella se ha demostrado que la objeción de conciencia no sólo es aplicable en el ámbito de las creencias religiosas, sino que abarca también los planos humanista, filosófico y social. Por lo tanto, el servicio militar obligatorio debe ser contemplado como uno de los escenarios factibles de su aplicación. En nuestro país, la objeción de conciencia en el servicio militar consistiría en la negativa de cumplir con la obligación legal que éste impone de participar en un proceso de reclutamiento obligatorio para integrar las fuerzas armadas. Por desgracia, a pesar de su importancia, México sigue careciendo de una ley que reconozca el derecho de objeción de conciencia en el servicio militar, mientras que su gobierno tampoco ha mostrado intenciones de promulgarla. Lo más grave es que tampoco se han desarrollado servicios sustitutivos alternativos para que los objetores sirvan a sus comunidades⁶.

Por casos como estos, desde 1989 diversos órganos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas han instado a los Estados Parte a adoptar medidas legales y administrativas que garanticen a las personas el ejercicio de la objeción de conciencia en lo tocante al servicio militar obligatorio. En atención a estas recomendaciones, varios países han modificado su régimen de servicio militar y en su lugar han implementado novedosos modelos institucionales para fomentar entre las y los jóvenes nuevas formas de ciudadanía. Por ejemplo, hace algunos años, Alemania adoptó la decisión de derogar el servicio militar obligatorio como medida de austeridad, tras los altos gastos generados por el uso de sus fuerzas armadas. Naturalmente, la suspensión del servicio militar tomó tiempo y se realizó por etapas; empero, su supresión en ningún momento implicó que los ciudadanos mayores de 18 años –y hasta 45 años– abandonaran su obligación de defender a su país en caso de guerra. Como Alemania, España también fue otro país europeo que decidió suprimir el servicio militar obligatorio a través de una serie de reformas que incluyeron la profesionalización de sus fuerzas armadas.

Otros países en el mundo han optado también por omitir la obligatoriedad del servicio militar e implementar en su lugar alternativas distintas para el desarrollo civil de la juventud. En este sentido, la creación y regulación de servicios sustitutorios se ha convertido en una constante de las reformas a la ley aplicadas en países europeos. Este tipo de instrumentos institucionales ha hecho posible que los objetores de conciencia que elijan

no entrenarse en el manejo de las armas y la estrategia militar no sean eximidos de asumir responsabilidad para con su nación y en su lugar participen en actividades que les permiten contribuir de forma propositiva a su país.

Este es el caso de Finlandia, en donde si bien el servicio militar es obligatorio, se han admitido excepciones para grupos específicos como los Testigos de Jehová y los habitantes de las islas semiautónomas desmilitarizadas, quienes hacen uso de su derecho a la objeción de conciencia, calidad que no los excusa de participar en labores comunitarias por un periodo de 12 meses. Este servicio social consiste en un entrenamiento básico de 28 días que incluye capacitación en primeros auxilios y jornadas de educación para la pacificación y resistencia no violenta. Una vez terminado el entrenamiento básico, el objetor se da a la tarea de elegir una organización en donde poner sus nuevos conocimientos en práctica, cubriendo obligatoriamente 40 horas semanales.

En Latinoamérica, un caso exitoso es el de Brasil. Desde 1988, en Río de Janeiro comenzó a implementarse el “Programa de Servicio Civil Voluntario” como alternativa al servicio militar. Aunque el cupo fue limitado, (pues sólo admitía el ingreso de 10 por ciento de la población) el programa fue concebido como una forma en que las y los jóvenes “transitaran” hacia la adultez, enfatizando la importancia de la formación para el trabajo, así como el valor de una vida civil plena dentro de una sociedad democrática⁷. Hasta hoy, el programa da prioridad a jóvenes de escasos recursos, pertenecientes a grupos vulnerables o minorías étnicas, que padezcan alguna discapacidad o sean hijos de madres solteras. Gracias a ello, el programa promueve el desarrollo de las juventudes más vulnerables del país, al mismo tiempo que fomenta la solidaridad ciudadana e intergeneracional. La duración del servicio es de 600 horas distribuidas en un periodo de seis meses, durante los cuales los involucrados tienen derecho a recibir un estipendio. Parte del éxito del proyecto se ha debido al alto número de organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles – y ya se buscan alianzas con instituciones privadas– que han apoyado la iniciativa empleando a cientos de jóvenes decididos a servir a sus comunidades.

Argentina ha destacado por eliminar el servicio militar obligatorio y tornarlo voluntario. La nueva legislación establece que los sujetos que estén impedidos de llevar a cabo el servicio militar, deberán cumplir con el Servicio Social Sustitutorio (SSS), desempeñándose en actividades de utilidad pública como la protección y defensa civil, así como la realización de servicios sanitarios, sociales, educativos y de conservación del medio ambiente. Aquellos que deciden no tomar ninguna de las dos opciones, cumplen condenas de 2 a 4 años en prisión. El SSS está a cargo de los Ministerios de Desarrollo Social y Educación, logrando con ello que la institución goce de mayor legitimidad. De esta manera, las y los jóvenes de Argentina participan activamente en el desarrollo de sus comunidades y su propio crecimiento personal, sin oponerse en ningún momento a sus convicciones.

En el mismo tenor, en Paraguay ya se contempla la objeción de conciencia del servicio militar en sus artículos 37 y 129 constitucional. Ello ha permitido que aquellos a quienes les sea concedida la calidad de objetores de conciencia se les ofrece la alternativa de realizar un servicio sustitutivo en beneficio de la población civil, laborando en centros asistenciales de enseñanza pública, hospitales y centros de salud, instituciones públicas de beneficencia, acción social y emergencia, así como ONG.

Si bien diversas resoluciones, observaciones e informes del Comité de Derechos Humanos de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han reiterado la necesidad de reconocer formalmente en las leyes nacionales la objeción de conciencia en el servicio militar⁸, el Estado mexicano ha decidido ignorar sistemáticamente dichas recomendaciones, aun cuando ha suscrito y ratificado diversos tratados que reconocen los derechos de los que se deriva la objeción de conciencia. Sin embargo, la CPEUM establece, en su artículo 1o., que los derechos humanos que se desprendan de tratados internacionales no podrán restringirse, haciendo de ellos normas vinculantes. Con base en esta última perspectiva, se actualiza el supuesto del artículo 133 de la Constitución, el cual establece que este tipo de tratados, junto con la Carta Magna, son la norma suprema de la Unión. Así versa en ese sentido la CPEUM:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y **todos los tratados que estén de acuerdo con la misma**, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la **ley suprema de toda la Unión**. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

Por lo anterior, se concluye que cualquier restricción al pleno ejercicio del derecho a la objeción de conciencia constituye una violación a los derechos humanos reconocidos en nuestra norma suprema y, por tanto, supone un grave incumplimiento a las obligaciones de las autoridades previstas en el artículo 1º constitucional, que señala:

Artículo 1o. ...

...

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

...

En este contexto, la instauración del Seccna ofrecería la flexibilidad suficiente para garantizar la integración y aplicación de la objeción de conciencia sin que ello implique el deterioro de la ciudadanía y la identidad patriótica, cumpliendo a su vez los estándares internacionales requeridos para la promoción y protección de los derechos humanos.

Más allá de la argumentación jurídica, conviene señalar otro tipo de ventajas que resultarían de la puesta en práctica del Seccna, a saber, aquellas que repercutirían en beneficios directos a los jóvenes. Para empezar, alentaría su desarrollo como ciudadanos plenamente integrados al proyecto nacional al inculcar, a través de las experiencias propias del servicio, nociones sobre la relevancia de los derechos humanos, la participación democrática y la solidaridad social. Asimismo, contribuiría con su formación para el trabajo, pues serviría

como espacio para la adquisición de capacidades y la conformación de redes de apoyo que puedan facilitar su ingreso al mundo laboral, así como el encuentro con su vocación.

Esto es especialmente útil en un contexto como el que ha sido denunciado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 2015, “Violencia, niñez y crimen organizado”, mediante el cual se señala que en México por lo menos treinta mil niños y jóvenes menores de 18 años colaboran con el crimen organizado en actividades como la custodia de casas de seguridad, la perpetración de secuestros y asesinatos y toda clase de tareas vinculadas al narcotráfico. La creación del Seccna serviría entonces para atacar varias de las principales causas que orillan a las y los jóvenes a integrarse a las economías delincuenciales, permitiéndoles al mismo tiempo alcanzar su desarrollo personal a través de incentivos que les alienten a construir su identidad con autonomía y comenzar con ello su propio plan de vida.

Sobre el empoderamiento juvenil, la destacada comunicóloga Rossana Reguillo ha desarrollado importantes planteamientos sobre su naturaleza y relevancia social⁹. Sobre este proceso, Reguillo distingue tres tipos de capital que se complementan y determinan mutuamente para dar cauce a las aspiraciones de cada joven. 1) El capital central, de carácter político, que se relaciona con la aspiración de reconocimiento de su individualidad, así como la posibilidad de medrar el sistema político vigente; 2) el capital cognitivo-escolar, que está vinculado con sus destrezas y habilidades intelectuales; y 3) el capital social, que le otorga las habilidades y flexibilidades que requiere para desenvolverse en sociedad. Los tres ejes convergen en la relación que el joven tiene con las instituciones con las que convive diariamente, actuando como reflejo del lugar que le espera en el mundo adulto. A mayor reconocimiento de cada uno de estos capitales, más fácil es influir positivamente en las expectativas a futuro de cada joven. De este axioma puede deducirse que el desdén en el que por décadas ha incurrido el Estado contra las aspiraciones de las y los jóvenes ha afectado mayormente a los sectores juveniles más marginados, entre los que destacan los pertenecientes a las culturas indígenas, las diversidades sexuales o las comunidades más pauperizadas.

Sin embargo, cuando sucede lo contrario, es decir, cuando el Estado orienta el rumbo de su acción utilizando como guía la perspectiva de las juventudes, le es posible cimentar un fuerte sentido de identidad nacional (y ciudadana) que atraiga el interés de las y los jóvenes, sobre la base del reconocimiento de su solidaridad y utilidad para hacer de México una mejor nación, una deuda que sin duda ha quedado pendiente tras los actos heroicos realizados por las juventudes durante la catástrofe provocada por los pasados sismos. Así pues, con la creación de nuevas instituciones sensibles a los procesos de empoderamiento juvenil, será posible garantizar que cada joven pueda, sobre un marco legal verdaderamente orientado al beneficio social, identificarse ya no con grupos criminales sino con su propia patria (y la ardua tarea de enaltecerla).

Por lo expuesto, y frente al número cada vez más grande de jóvenes que se niegan a cumplir con el deber nacional de servir para el Ejército Nacional a través del SMN, resulta inaplazable atender con seriedad las enseñanzas de casos exitosos en países de todo el mundo en los que la objeción de conciencia y el servicio sustitutorio se han convertido en alternativas eficaces para involucrar a las juventudes a nuevas formas de ciudadanía activa,

alejándolos de entornos de riesgo bien conocidos en nuestro país, como es el caso de la delincuencia organizada, que arrastra anualmente a miles de jóvenes, muchos de ellos procedentes de familias de escasos recursos, a actividades ilícitas y violentas.

Por esto y mucho más, ya no es posible justificar la existencia de un servicio militar obligatorio centrado en la formación de fuerzas de reserva ante amenazas bélicas. En su lugar, el servicio civil puede fungir como un valioso mecanismo institucional para fomentar valores nacionales como el patriotismo, el respeto, la disciplina y la solidaridad, en el marco de la cada vez más aguda pérdida de valores cívicos derivado de la posmodernidad digital. Además, su aplicación coadyuvaría al reconocimiento de la juventud como un grupo (o conjunto de grupos) complejo y diverso y no como un bloque homogéneo y uniforme, dado que su ejecución partiría de la premisa de que no todos los jóvenes se desenvuelven de la misma forma y que, por lo tanto, su desarrollo integral requiere la existencia de un mosaico de alternativas de formación.

Asimismo, contrario a lo que pudiera pensarse, la aplicación de esta propuesta resultaría en el fortalecimiento del servicio militar actual pues, al tornarlo voluntario, se garantizaría que quienes se enlistaran fuera sólo quienes manifestaran un genuino interés en la instrucción militar. De esta forma, lograría captarse por primera vez en la historia de la institución la verdadera vocación por la carrera de las armas entre las y los jóvenes mexicanos que así se sintiesen, dedicándoles el tiempo y la capacitación militar que dicha vocación amerita. A su vez, esto permitiría la formación de contingentes especializados para responder ante situaciones de riesgo nacional. Aunque es cierto que esta propuesta generará un menor número de circumscripciones dedicados a las actividades militares, permitirá que lo enlistados tengan acceso a mayor y mejor capacitación, privilegiando la calidad antes que la cantidad.

Para concluir, si bien la Constitución establece la realización del servicio militar y el alistamiento a la Guardia Nacional como obligaciones de los mexicanos, queda claro que ambas instituciones están siendo rebasadas por nuevas formas de participación social de las que forman parte activa las juventudes. Con esta enmienda constitucional, el servicio militar quedará englobado en el nuevo Servicio Civil y Comunitario Nacional. La transformación del servicio militar obligatorio en voluntario repercutirá, por un lado, en la profesionalización de contingentes militares capaces de afrontar los dilemas actuales de la seguridad nacional, y por otro, motivará la creación y consolidación de alternativas, ancladas en las necesidades que plantea la actualidad, para que las y los jóvenes de México puedan transitar hacia la ciudadanía, particularmente para quienes, en ejercicio legítimo de su derecho de objeción de conciencia, prefieran actividades distintas a las militares para demostrar su compromiso con el proyecto nacional y contribuir al bienestar de sus comunidades.

Finalmente, la propuesta logrará evitar que más jóvenes sigan desentiéndose del deber que tienen con su país sin que ello implique la imposición de un entrenamiento vinculado al ejército nacional. En este sentido, la creación del Seccna permitirá que más mexicanos, hombres y mujeres, contribuyan al desarrollo integral de la nación al participar en labores ajustadas a sus entornos y necesidades locales, entre las que destacarán la educación, la protección al medio ambiente y la defensa de los derechos humanos. En última instancia, se

pretende la formación de una generación de ciudadanos responsables, disciplinados y preparados, con fuerte vocación de servicio y mayor capacidad de autodeterminación.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 5o., 31 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo cuarto y adiciona un párrafo quinto, recorriéndose los siguientes, al artículo 5o.; se reforma la fracción II del artículo 31; y se reforma la fracción II del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano

Artículo 5o. ...

...

...

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, ~~el de las armas y~~ los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Servicio Civil y Comunitario Nacional será obligatorio para todos los mexicanos, hombres y mujeres, en los términos que establezca el Congreso de la Unión en la Ley del Servicio Civil y Comunitario Nacional. En cuanto al servicio militar, éste será voluntario para todos los mexicanos, hombres y mujeres, en los términos que establezca la autoridad militar federal.

...

...

...

...

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. ...

II. Elegir, a través del Servicio Social y Comunitario Nacional, una institución que sea de su interés para participar en el desempeño de actividades de carácter social, cuya realización fomente la cultura de la solidaridad, así como valores humanos, cívicos y socioculturales que les permitan constituirse como ciudadanos socialmente responsables, copartícipes del desarrollo de sus comunidades y del bienestar nacional. En su defecto, cuando así lo decidan, asistirán en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. y IV. ...

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. ...

II. Alistarse en el Servicio Civil y Comunitario Nacional.

III. a 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 honorable Congreso de la Unión deberá expedir la ley correspondiente para la regulación e implementación del Servicio Civil y Comunitario Nacional, dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. El Ejecutivo de la Unión expedirá el Reglamento y demás disposiciones que sean necesarias para el cumplimiento de esta ley.

Cuarto. Mientras se expide esta ley, el Ejecutivo de la Unión, a través de la Secretaría de Gobernación, dictará las disposiciones que sean necesarias para facilitar el cumplimiento de la misma. Esto implica emitir un listado con las instituciones en las que podrá acreditarse la realización del Servicio Civil y Comunitario Nacional.

Notas

1 El Instituto Nacional de la Juventud cataloga como jóvenes a las personas que se encuentran en un rango de edad que va de los 12 a los 29 años.

2 **Secretaría de Gobernación.** *La juventud mexicana en cifras* . 11 de enero de 2016.

3 **Secretaría de Desarrollo Social** . *Cepal e Indesol discuten macroeconomía y derechos humanos*. 2014.

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 15 de septiembre de 2017.

5 **Secretaría de la Defensa Nacional.** *Objetivos del Servicio Militar Nacional* 3 de noviembre de 2014.

6 El Comité de Derechos Humanos, en sus observaciones finales del examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ha expresado su preocupación por que México expresó no cuenta con una ley que reconozca el derecho de objeción de conciencia al servicio militar ni tenga intención de promulgar una.

7 **La Organización de Estados Americanos** . *Programa de Servicio Civil Voluntario* . 2014.

8 **CIDH** . *Resolución 1998/77*. 1998.

9 **Reguillo, Rossana** . *La condición en el México contemporáneo. Biografías, incertidumbres y lugares* . 2010.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de noviembre de 2017.

Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁNGEL GARCÍA YÁÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Quien suscribe, Ángel García Yáñez, diputado e integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por 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, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

A lo largo de los años, el Estado mexicano ha incorporado diversos mecanismos de mejoramiento como planes, programas y proyectos para la satisfacción de las necesidades de la población, cumpliendo con el fin por el cual se instauró.

Si bien estos elementos, aplicados y adaptados, se han convertido en la herramienta eficaz de operación para la resolución de las problemáticas sociales, también es cierto que debido a la complejidad de las necesidades propias de la evolución de la sociedad, inmersa en factores políticos, sociales, económicos y culturales, estos instrumentos han afectado otros ámbitos como el ambiental en su afán de transformar y mejorar la realidad nacional, por lo que su instrumentación requiere de un enfoque más amplio para garantizar, en mayor medida, el éxito en sus propósitos.

En este sentido, podemos encontrar que las políticas de desarrollo en nuestro país no han soslayado las implicaciones del bajo impulso de la economía mexicana y sus consecuencias como el desempleo, así como el estancamiento del desarrollo social con base en la desigualdad, donde la diferencia de oportunidades limita las ocasiones de crecer económicamente, ligado al anterior punto; no obstante, se observa que se ha dejado hasta el último punto la consideración de la degradación y destrucción de los recursos naturales a favor del desarrollo económico. Así ha sido en razón de diferentes factores, tales como la desigual distribución territorial de la población, el impacto de las actividades productivas o la urbanización, entre otras, afectando así la calidad del aire, el agua, los suelos y subsuelos, por mencionar algunos daños que han ocasionado el surgimiento de graves crisis ambientales.

En cuanto al impulso de la economía, nuestro país ocupa el lugar 45 en materia de inclusión y desarrollo económico, de entre 78 economías del planeta, y 29 como una de las economías en desarrollo, de acuerdo con el Reporte de Crecimiento y Desarrollo Inclusivo 2017, realizado por el Foro Económico Mundial.¹

Haciendo un comparativo, lo anterior significa que las condiciones para promover la participación de los habitantes con menos recursos en la economía son menos propicias y oportunas en México que las proporcionadas por países de desarrollo similar al nuestro en América Latina, como Argentina, que ocupa el lugar 7; Uruguay, ubicado en el sitio 12; Costa Rica, en el 25; Panamá, que se encuentra en el 29 o Chile, que se ubica en el 30.²

Ante ello, conviene recordar que la progresión económica se sostiene, entre otros factores, mediante la construcción y consolidación de activos y el emprendimiento, así como la generación de empleos y adecuados y pertinentes niveles de remuneración laboral.

En el caso de nuestro país, se constata que el bajo desarrollo económico deriva del lento crecimiento *per cápita* y la baja expansión de la productividad laboral, que prevalecen desde 2011, así como niveles de desempleo que no han disminuido, permeando principalmente entre los jóvenes de México con altas cifras. Si bien la tasa de desempleo durante el mes de abril del presente año se ubicó como la cuarta más baja entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la tasa de desempleo en la para los jóvenes (de 15 a 24 años) ha tenido aumentos mínimos pero progresivos³, dejando entrever la necesidad de integrar y desarrollar políticas públicas con una visión sustentable, dirigidas a la inclusión de este sector y que correspondan a la realidad que viven a diario.

En el rubro del desarrollo social, uno de sus problemas más relevantes se encuentra en el diseño de estrategias y programas en torno a los derechos sociales, así como su falta de transversalidad hacia otros sectores. En este sentido, nuestro país requiere generar un impacto real en la condición de vida de las personas, no sólo se deben ubicar los distintos espacios de desarrollo como si fueran aislados, es necesario articularlos a principios como el de la sustentabilidad para lograr objetivos a corto, mediano y largo plazo que encaucen los esfuerzos por erradicar la desigualdad social, sin comprometer otros sectores como la economía y el medio ambiente.

De acuerdo con datos publicados en un informe de evaluación de la política social ejercida en el año 2016, realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se vislumbra que aún persisten numerosos sectores de nuestra sociedad que siguen en estado de vulnerabilidad, lo que obliga a precisar políticas públicas transversales que consideren sus particularidades, a fin de que cuenten con mejores y equitativas oportunidades en el ámbito económico, político y social, mismas que les permitan acceder a una mejor vida.

En este sentido, destacan algunos hechos para ejemplificar lo anterior:⁴

- En el año 2014, 7 de cada 10 personas indígenas se encontraban en pobreza y de éstas, 3 se encontraban en pobreza extrema. En contraparte, en la población de hombres no indígenas entre 21 y 55 años, la pobreza era de sólo 38.9 por ciento.
- La pobreza en los adultos mayores se agrava a partir de la acumulación de desventajas. Mientras el porcentaje de población mayor de 65 años en pobreza era de 45.9 por ciento, al diferenciar entre hombres y mujeres de la misma edad, encontramos que 46.3 por

ciento de las mujeres mayores de 65 años se encontraba en esta situación. Si aunado a lo anterior se agrega un componente étnico, la cifra aumenta a 75.5 por ciento de mujeres indígenas mayores de 65 años en condición de pobreza.

- Mientras 83 por ciento de las personas de entre 15 y 64 años manifestaron dificultad en obtener ayuda para conseguir trabajo, la cifra aumenta a 86.3 por ciento entre las personas mayores de 65 años de edad.
- Solamente 31.6 por ciento de las mujeres ha contribuido alguna vez a la seguridad social, mientras que en los hombres este porcentaje asciende a 47.2.
- La situación de pobreza empeora en el caso de jóvenes indígenas, en 2014, 72.8 por ciento eran pobres, mientras solamente 44.1 por ciento de jóvenes no indígenas se encontraron en esta condición.

Ahora bien, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al presentar su estudio sobre el Índice de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas 2016 (HDI), el cual mide la esperanza de vida, educación e ingreso *per cápita*, detalla que, en una escala de 0 a 1, el Índice de Desarrollo Humano del país se ubica en el lugar 77 de 188 naciones, con una calificación de 0.762, lo que nos coloca en la categoría de Alto Desarrollo Humano; sin embargo, respecto al año previo, tal indicador descendió tres lugares, debido a que en 2015 se colocó en la casilla 74.

Estos ejemplos muestran que la política social en nuestro país debe tener elementos más amplios que la mera reducción de pobreza, a fin de generar una sociedad con igualdad de oportunidades. Pese a los esfuerzos y avances llevados a cabo en los últimos 5 años por parte del gobierno federal y los gobiernos locales, que ha favorecido la generación de estrategias de coordinación de la política social, aún persisten contextos de bajo crecimiento.

Por último, en el ámbito de la preservación ambiental, podemos expresar que los recursos naturales de México, y del mundo en general, afrontan desde hace varias décadas procesos de deterioro sin precedentes, como la explosión demográfica y degradación del medio ambiente por el exceso en el consumo de los recursos naturales; también está la contaminación global, pérdida de biodiversidad, destrucción de la capa de ozono, lluvia ácida, cambio climático, modificación atmosférica, desertificación por erosión, entre otros.

La situación ambiental en nuestro país no ha cambiado. A pesar de las alertas de organizaciones de la sociedad civil y de académicos, nuestra nación cuenta con uno de los mayores índices de degradación a nivel mundial.

Esta situación ha sido en nuestro territorio creciente. De acuerdo con datos presentados en el informe denominado *Cuentas Económicas y Ecológicas de México 2015*, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señala que durante ese año, esta problemática representó para la economía mexicana un costo de alrededor de 907 mil millones de pesos, suma que equivale a 5 por ciento del producto interno bruto (PIB).⁵

Lo anterior significa programar un gasto considerable por parte de las autoridades mexicanas, con el objetivo de prevenir y/o, en su caso, enmendar la explotación sin medida y el detrimento de los recursos naturales y, en general, del deterioro de medio ambiente nacional.

Como lo explica el documento, la mayor parte del gasto corresponde a los costos generados por la degradación ambiental, concentrando 86 por ciento del monto agregado, que es algo superior a los 784 mil 757 millones de pesos; es decir, el 4.3 por ciento del PIB.⁶

El agotamiento de los recursos naturales significó el restante 14 por ciento, unos 122 mil 716 millones de pesos, que equivale al restante 0.7 por ciento de la producción nacional en el año analizado.⁷

En este sentido, la contaminación atmosférica resaltó con el mayor costo ambiental, seguida por la degradación del suelo, el agotamiento de hidrocarburos, la contaminación por residuos sólidos, la contaminación del agua, la explotación del agua subterránea y finalmente, los gastos generados por el consumo de recursos forestales.

Entre los años 2003 y 2015, los costos totales por agotamiento y degradación ambiental han tenido un aumento de 40 por ciento, al pasar de 648 mil 58 a 907 mil 473 millones de pesos, mientras que el crecimiento del PIB en el mismo periodo fue de 136.4 por ciento por ciento; es decir, el crecimiento económico del país ha sido más de tres veces mayor a los gastos que la sociedad en conjunto tendría que efectuar para prevenir o remediar el daño ambiental ocasionado por la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.⁸

En este tenor, nos damos cuenta que el costo de la degradación ambiental representa un gasto que, en el supuesto de implementar el principio de sustentabilidad de forma transversal en las acciones que el gobierno emplea para el desarrollo nacional, podría utilizarse en programas dirigidos a los ciudadanos en materia de equidad social y el bienestar de las familias; por ello debemos poner especial atención en establecer los cambios legislativos necesarios para impulsar una visión transversal, basada en la sustentabilidad de las políticas públicas.

Lo anterior tiene sentido si prestamos mayor atención a la realidad imperante, en un ámbito donde la población, en los últimos 50 años, creció cerca de los 120 millones de habitantes,⁹ y en donde la política nacional ha pretendido solventar las demandas que esto significa. No obstante los significativos avances alcanzados, muchos mexicanos todavía subsisten en condiciones de pobreza, además del deterioro irreversible de los recursos naturales no renovables con los que cuenta el país.

El origen de esta situación se concentra en la falta de respeto hacia el medio ambiente por parte de ciudadanos y gobierno, siendo esta forma de interactuar con nuestro entorno el producto de una visión automática de aprovechamiento desmedido que se tiene de la naturaleza, considerando a los recursos naturales al servicio del hombre.

Si bien las políticas públicas deben contribuir al desarrollo integral de las personas, éstas también deben velar por un desarrollo económico y social sustentable, evitando a toda costa que la destrucción y el deterioro del medio continúen.

Reconocemos que resulta ineludible incrementar nuestra vida democrática, donde el desarrollo y crecimiento económico es fundamental para alcanzar estos fines; sin embargo, también debemos de alentar y fomentar nuestra conciencia y responsabilidad ecológica.

Por ello, esta reforma legislativa tiene como objetivo conciliar, por el bien de las futuras generaciones, el desarrollo integral de nuestra sociedad, haciéndola concordante con la conservación de la naturaleza, interviniendo legislativamente para tal fin, la máxima norma jurídica que nos rige, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El principio de la sustentabilidad hace referencia al equilibrio que existe entre una especie, con los recursos del entorno en el cual se desarrolla; este concepto plantea la satisfacción de las necesidades, en este caso de la sociedad, sin comprometer los recursos naturales de las generaciones próximas, buscando un equilibrio justo entre el uso de los recursos provenientes del medio ambiente y el consumo de los mismos por parte de los seres humanos.

Este concepto fue detallado por primera vez en el año de 1987, dentro del Informe de la Comisión de *Brunland*, en el sentido de que es el “desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”.¹⁰

A partir de la concepción de este precepto, con base exclusivamente en la protección del medio ambiente y en consonancia con el crecimiento de las demandas de la población, se han incorporado variables más complejas en aspectos políticos, sociales, culturales, económicos, entre otros; lo que, con el paso del tiempo, y la evolución social, en el diseño y ejecución de políticas para el desarrollo han tenido que sumarlo a sus distintas esferas de análisis, que lo ha fortalecido y brindado un enfoque transversal.

En este sentido podemos argumentar que el desarrollo sustentable no sólo debe enfocarse en el medio ambiente, sino también en tres áreas principales: el impulso a la economía, el desarrollo social y la preservación ambiental, pues su aplicación no sólo refiere a un problema exclusivo de adecuaciones ecológicas dentro de un proceso social, sino a una estrategia o modelo multidisciplinario que debe tener una viabilidad económica y una factibilidad ecológica.

De lo anterior se desprende la importancia de incorporar el principio de la sustentabilidad en el desarrollo de los objetivos nacionales, estrategias y prioridades de nuestro país, lo que permitirá y fomentará, para la resolución de los complejos problemas de calidad de vida de la sociedad actual, un enfoque integrado de los aspectos económico, social, ambiental y político.

La presencia del desarrollo sustentable en la planeación nacional resulta esencial no sólo por lo complejo y característico de cada problemática, sino por la razón de ser de los planes, programas y proyectos gubernamentales, que fundamentalmente consisten en satisfacer, de manera eficiente y eficaz, las necesidades de la población a corto, mediano y largo plazos, sin comprometer el futuro de las próximas generaciones, logrando estos propósitos a través de objetivos particulares, sin quebrantar la satisfacción de las propias necesidades de la sociedad.

Desde esta perspectiva, y para efectos de la presente iniciativa, el principio de sustentabilidad se desarrolla con un enfoque social en las políticas públicas, o acciones de gobierno.

En nuestro país todavía existen varios aspectos a observar y atender respecto a la eliminación de la pobreza extrema, la igualdad entre las mujeres y hombres, la generación de oportunidades para jóvenes, indígenas y personas con discapacidad, el desempleo, entre otros; aspectos que deben ser subsanados, pero desde una perspectiva que englobe las tres esferas de la sustentabilidad: la economía, el desarrollo social y la preservación ambiental.

Por ello, en función de las necesidades de atención permanente y eficaz que requieren nuestra sociedad, es que se propone un enfoque social para la elaboración de las políticas públicas, basado en la herramienta de la sustentabilidad, con el fin de que estos instrumentos diseñados para desarrollo integral de nuestro país den la debida atención y, sobretodo, que resuelvan en varios aspectos las problemáticas que aún persisten, no sólo para un grupo y en un momento, sino que vayan más allá, en beneficio de las comunidades a mediano y largo plazo.

En diversos estratos de nuestra sociedad, es evidente que las demandas que de ella emanan han rebasado la capacidad de respuesta del gobierno, así como su insuficiente capacidad económica, política y social para solventar las necesidades que se les presentan, de manera efectiva y en beneficios de todos. Para poder generar las condiciones que les propicien un incremento en su calidad de vida, sin comprometer el futuro, resulta necesario incorporar en la visión del desarrollo nacional el principio de la sustentabilidad, en específico en la planeación, operación y evaluación de las políticas públicas, con el fin de resarcir la incapacidad de respuesta del gobierno a la ciudadanía.

No cabe duda que mediante el desarrollo e implementación de una política pública elaborada bajo un enfoque sustentable, entendido como el mecanismo teórico-práctico que favorezca el incremento en la calidad del vida de los ciudadanos a mediano y largo plazo y que satisfaga efectivamente las necesidades de estos, es que se pueden cimentar las bases para concebir programas orientados a generar las condiciones que permitan solventar las necesidades básicas de la ciudadanía, proporcionándoles las herramientas necesarias y objetivamente requeridas, con la intención de incorporar a los grupos más vulnerables al sector productivo, beneficiando así a las economías locales, dando paso al desarrollo y crecimiento integral de nuestra sociedad.

Nuestro país cuenta desde la década de los años ochenta con un instrumento formal y legal para estos fines, que es el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que define los ejes rectores

que encausarán las políticas y programas de atención dirigidos a mitigar las necesidades ciudadanas, precisando los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. Asimismo, dicho plan debe contener las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determina los instrumentos y responsables de su ejecución, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sin omitir que sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirán el contenido de los programas que se generen dentro del sistema nacional de planeación democrática.¹¹

En este entendido, como grupo parlamentario, en Nueva Alianza creemos que resulta necesario incluir al desarrollo sustentable dentro del proceso de planeación, organización, integración, dirección y control de las políticas públicas, para que éstas acrecienten la calidad de vida de la población en los ámbitos económico, social, político y ambiental, de manera integral y en un mismo momento, para así subsanar, de manera definitiva y no de modo provisional o asistencial, las necesidades de la sociedad, además de que sus efectos den resultados viables, factibles y sostenibles a corto, mediano y largo plazos.

Toda vez que las políticas públicas son el modo de operación de los gobiernos para satisfacer las necesidades y requerimientos de la ciudadanía, creemos que, dadas las condiciones actuales de México, es obligatorio considerar la utilización de un enfoque distinto al empleado en las últimas décadas; por ello es que impulsamos esta propuesta operativa, práctica y funcional para la aplicación de los programas de gobierno.

Como se ha expresado con anterioridad, el concepto de desarrollo sustentable, y su vinculación a la planeación e integración en el diseño y ejecución de las políticas públicas, no sólo supone tener en cuenta el aspecto ambiental sino, también, coadyuvar en el desarrollo social y económico, partiendo de un espacio de análisis en la toma de decisiones, con una extensa gama de oportunidades, líneas de acción y estrategias que incorporen las distintas disciplinas complementarias que sean necesarias.

Con la incorporación de este concepto al proceso administrativo de las políticas públicas, la ciudadanía puede verse beneficiada en el aspecto social al sumar esfuerzos en el combate a la pobreza, así como afianzar la concientización pública y la capacitación; asegurar la protección y promoción de la salud humana y la promoción del desarrollo de asentamientos humanos sustentables; de igual manera, en lo económico, este enfoque permitirá afirmar los vínculos con la comunidad internacional en cuestión de cooperación multilateral para mejorar el desarrollo sustentable en los países y en sus políticas internas, con la concepción de un cambio de patrones de consumo, así como contribuir a la generación de empleos sustentables; sin dejar de mencionar que, en lo que se refiere al aspecto medioambiental, servirá para desarrollar y fortalecer un enfoque integrado para la planificación y administración de recursos naturales, que dé como resultado mejores herramientas para el manejo de ecosistemas frágiles, la promoción de la agricultura sustentable y el fomento del desarrollo rural, entre otros.

México, al haber ratificado desde hace más de 20 años la Agenda o Programa 21, resultado de la Cumbre de la Tierra efectuada en Río de Janeiro en 1992, está comprometido a llevar

a cabo una serie de adecuaciones legislativas e institucionales en beneficio de la ciudadanía, con respecto a los indicadores de sustentabilidad emanados de dicha cumbre.

En este tenor y dentro del contexto actual por el que nuestro país atraviesa, derivado de deficiencias de nuestro sistema, así como de agentes exógenos que afectan nuestra esfera en el ámbito político, económico, social y ambiental, es que surge la necesidad de explorar e impulsar nuevos patrones que fortalezcan a nuestro gobierno y su actuar, obviando la particularidad de no abandonar la búsqueda de la coherencia y la eficiencia que la planeación del desarrollo nacional y regional se le demanda.

Creemos que hoy, más que nunca, resulta necesario al momento de diseñar las políticas públicas, incorporar principios acordes al contexto actual, derivado de la evolución propia de la sociedad, a fin de brindar una real y factible atención a las necesidades y exigencias sociales que, en mínima medida, solicitan eficiencia y eficacia; de igual manera, creemos que es necesario trascender no sólo los resultados a corto plazo, sino que la visión y los objetivos del quehacer político deben ampliar su panorama, no con un enfoque individual o asistencialista, sino impulsar la generación de beneficios que incidan también en la comunidad y que éstos generen frutos a corto, mediano y largo plazos.

Debemos tener en cuenta que el propósito principal de la planeación del desarrollo radica en el crecimiento y la mejora de las condiciones coyunturales de un país; en nuestro caso, creemos que es necesario llevar a cabo esta transformación legislativa a fin de incluir el principio de la sustentabilidad para que, en la práctica, en la ejecución de los planes y estrategias sea posible emprender un uso realmente eficiente de los recursos materiales y humanos con los que cuenta el país y para ello, es condición indispensable generar los necesarios cambios en la arena legislativa e institucional, al más alto nivel y como prioridad, donde se contemple al desarrollo sustentable como el eje de una visión transversal que debe dar paso a la planeación y operación, con eficiencia, de las decisiones de política, integrando a todos los sectores involucrados en el diseño de las mismas.

En este entendido, presentamos la presente iniciativa con la intención de integrar el principio de la sustentabilidad al momento en que los gobiernos en turno, organicen el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, considerando que este tiene como propósito principal, favorecer el crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, sin comprometer el bienestar de las futuras generaciones.

En Nueva Alianza estamos convencidos que una de las formas más eficientes de afrontar la problemática actual del desarrollo, reside en la incorporación transversal del principio de desarrollo sustentable, particularmente en la planeación, organización e integración de las líneas de acción, entendidas como las políticas públicas que el Estado mexicano debe emprender para la resolución integral de las problemáticas sociales y económicas que atraviesa nuestro país.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por 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 iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo primero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia, equidad y **sustentabilidad** al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

...

...

...

B. ...

C. ...

Artículo Transitorio

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

Notas

1 World Economic Forum, Insight Report “The Inclusive Growth and Development Report 2017”, (Enero 2017)

2 *Ibidem*.

3 Notimex. (Junio 14, 2017). Desempleo en México, cuarto más bajo de OCDE en abril. El Economista. Recuperado de

<http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/06/14/desempleo-mexico-cuarto-mas-bajo-ocde-abril>

4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016”, (Abril 2017) Recuperado de

http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEP_DS_2016.pdf

5 Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Cuentas Económicas y Ecológicas de México 2015

Recuperado de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especial-es2016_11_10.pdf

6 *Ibíd.*

7 *Ibíd.*

8 *Ibíd.*

9 Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Población. Hogares y Vivienda

Recuperado de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>

10 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO), Desarrollo Sostenible. Recuperado de

<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-themes/international-agenda/education-for-sustainable-development/sustainable-development/>

11 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de enero de 1983). Artículo 21 de la Ley de Planeación. Recuperado de

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de noviembre de 2017.

Diputado Ángel García Yáñez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES 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, integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y modifican la fracción I del párrafo 23 del artículo 28; la fracción I del artículo 55; la fracción I del artículo 82; los artículos 91 y 92; el párrafo segundo, Apartado A, del artículo 102; y el inciso b), párrafo 2, fracción I, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Diversos tratadistas señalan que la nacionalidad se rige por cuatro reglas o principios para su existencia:

- ... 1. Toda persona tiene una nacionalidad y nada más que una.
2. Toda persona desde su origen debe tener nacionalidad.
3. Puede cambiarse voluntariamente la nacionalidad, con el asentamiento del Estado nuevo.
4. Cada estado determina soberanamente quiénes son sus nacionales...¹

La Constitución de Apatzingán estableció en el artículo 13:

2

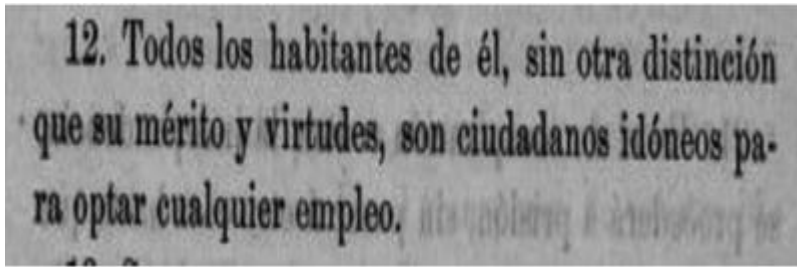
Lo anterior, en clara referencia de lo que conocemos como *ius soli*, que desde ese momento se le atribuye separar y cortar de tajo la dominación española.

Ahora bien, dicha Constitución señalaba en el artículo 14:

3

Ello que implicaba una concesión a ciertas personas, que profesaran cierto tipo de religión, ello derivado de la época que se vivía, no obstante, la finalidad era liberarse de la corona, sin embargo, se marcaba en dicha constitución la influencia de la religión católica.

La historia continúa, y el Plan de Iguala señala en el artículo 13:



4

Luego entonces de ese artículo se desprende un contenido impresionante en favor de los habitantes del territorio mexicano, en primer lugar se señala la generalidad, sin exclusión de persona alguna ya que dice: Todos, utilizando por primera vez lo que se conoce como el *ius domicilii*, debiendo destacar que el primer párrafo del Plan de iguala señalaba “Americanos: bajo cuyo nombre comprende no sólo a los nacidos en América, sino a los europeos, africanos y asiáticos, que en ella residen”, y posteriormente se señalaba lo mencionado por el artículo 12 en mención, en este orden de ideas, no era lo más conveniente la aplicación del *ius domicilii* derivado de que venias de un movimiento de independencia.

Por su parte los tratados de Córdoba celebrados por Agustín de Iturbide y Juan O-donoju tienen su importancia en materia de nacionalidad derivados de su artículo 15 señalaba:

... 15. Toda persona que pertenece á una sociedad, alterado el sistema de gobierno, ó pasando el país á poder de otro Príncipe, queda en el estado de la libertad natural para trasladarse con su fortuna adonde le convenga, sin que haya derecho para privarle de esta libertad, á menos que tenga contraída alguna deuda con la sociedad á que pertenecía por delito, ó de otro de los modos que conocen los publicistas: en este caso están los europeos avecindados en N. E. y los americanos residentes en la Península; por consiguiente serán árbitros a permanecer adoptando esta ó aquella patria, ó á pedir su pasaporte, que no podrá negárseles, para salir del reino en el tiempo que se prefije, llevando ó trayendo consigo sus familias y bienes; pero satisfaciendo á la salida por los últimos, los derechos de exportacion establecidos, ó que se establecieren por quien pueda hacerlo... (sic)⁵

Se daba la facultad tanto a los mexicanos avecindados en España y viceversa a declararse mexicanos o españoles, adoptando una u otra patria, debemos destacar que esta distinción no se hacía referencia hacia los criollos mestizos o indígenas.

Posteriormente se dio una serie de decretos y leyes que han regulado la nacionalidad como lo es el decreto de 16 de mayo de 1823, donde se autoriza al ejecutivo a emitir cartas de naturaleza en favor de extranjeros que reunieran los requisitos que se mencionarán en dicho decreto, por otro lado el 14 de abril de 1828 que expidió las reglas aplicables a las cartas de naturaleza, y se adoptaba el *ius sanguinis*. “Los hijos de los ciudadanos mexicanos que nazcan fuera del territorio de la nación, serán considerados como nacidos en él”.

La evolución histórica de nacionalidad se da manteniendo los sistemas del *ius soli* y *ius sanguinis* agregando los requisitos del domicilio y la opción de escoger.

Las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 consideraron que la nacionalidad no sólo era para los nacidos en territorio mexicano, sino también a los hijos de mexicanos.

En la actualidad, atendiendo a las bases del derecho romano, el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos toma los principios para determinar la nacionalidad: *ius sanguinis*, *ius soli* y *ius domicilii*. Recordemos el inciso A), fracción I, del artículo en mención: “Los que nazcan en territorio de la república, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres” (*ius soli*); esto es, según el lugar de nacimiento del individuo, este se encontrará comprendido dentro de los estatales de un Estado. Es decir, la nacionalidad de una persona se determina por el territorio en que se nace.

De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mención, la Nacionalidad se adquiere por nacimiento o por naturalización, de ahí que existan diferentes condiciones para cada una.

Las fracciones II y III del artículo en mención señala: los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional y los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, en estas dos fracciones se confieren a los hijos la nacionalidad de los padres, porque se funda en un vínculo de sangre (*ius sanguinis* y *ius soli*), ya que también importa el lugar donde nazcan eso es si nacen en el extranjero.

Señala el maestro Arce: “La nacionalidad se determina ante todo por la raza y los lazos de la sangre aseguran en consecuencia la continuación de la raza”.⁶ Y agrega: “Siendo por otra parte imposible la existencia del Estado, si los hijos no tomarán la nacionalidad de los padres”.⁷

México en materia de nacionalidad adopta un sistema mixto, imperando el *ius soli*; esto es porque de la historia se desprende que existen numerosas inmigraciones que tienen que seguir el principio *ius soli* para conservar su unidad, ya que el propósito del estado es lograr la unificación.

Un logro de la Constitución mexicana radica básicamente en hacer la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, que como tales son condiciones jurídicas diferentes.

La nacionalidad se lleva aparejada desde el momento de nacer en territorio considerado mexicano, y la ciudadanía se obtiene con la edad.

Tomas Janoski define *ciudadanía* como “la membresía pasiva y activa de individuos en un Estado-nación con ciertos derechos universales y obligaciones en un dado nivel de igualdad”.⁸

T. H. Marshall define *ciudadanía* como “estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, siendo sus beneficiarios iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”.⁹

Nos referimos a dos conceptos totalmente diferentes, ya que la nacionalidad como lo vimos hace referencia al lugar donde se ha nacido o al vínculo consanguíneo que se guarda con los progenitores, por otro lado, la ciudadanía a lude a una situación jurídica de facto que se adquiere por la edad y que también representa un vínculo político, mediante el cual se fortalece la democracia del país.

Como se mencionó, el artículo 30 del máximo ordenamiento establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, aplicando los principios del *ius sanguini* e *ius solii*.

Son mexicanos por nacimiento (*ius sanguini*):

- Los que nazcan en territorio de la república, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y
- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Son mexicanos por naturalización (*ius soli*)

- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y
- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan los demás requisitos que al efecto señale la ley.

El artículo 37 del máximo ordenamiento en cita hace una clara distinción aunque no parezca entre nacionalidad y ciudadanía, ya que del inciso A) se desprende que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad, y establece que la nacionalidad por naturalización si se puede perder en los casos siguientes: Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento

público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

Ahora bien, como se mencionó la nacionalidad de los mexicanos por nacimiento no se pierde bajo ningún motivo, pero la ciudadanía si se pierde cuando no se cumplen los siguientes preceptos: Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros; por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo federal; por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo federal. El presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán libremente aceptar y usar condecoraciones extranjeras; por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente; por ayudar, en contra de la nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y en los demás casos que fijan las leyes.

Para ser ciudadano de la República Mexicana, la Constitución establece en el artículo 34 lo siguiente:

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

- I. Haber cumplido 18 años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

La ciudadanía implica tanto cargas para el estado como para el gobernado ya que también implica que a partir de ese momento goza de sus derechos políticos y civiles en la mayoría de los casos.

Luego entonces, la ciudadanía se obtiene a partir de los 18 años, sin embargo, a lo largo de la evolución de nuestras constituciones de diversas reformas que esta ha sufrido, se ha utilizado el término, “ciudadano mexicano por nacimiento”, premisa de la cual partimos para plantear la presente reforma, ya que el espíritu proteccionista de la Constitución debe ser dirigido a los hombres y mujeres que gozan de la nacionalidad a que se refiere el artículo 30 de la Constitución, ello aunado a que de una lectura sistemática, lógica y jurídica no puede haber ciudadanos por nacimiento, si la ciudadanía se obtiene a partir de los 18 años, de acuerdo con el citado artículo 34.

Por otro lado, se debe señalar que del texto de los diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se aprecia que haya un signo gráfico de coma o de punto y coma que se utilice como disyuntiva, por consiguiente, si existe un error que da pie a que se cometan errores en las leyes que emanan del máximo ordenamiento, tan es así que hay dos artículos para definir ciudadanía y nacionalidad en dicho ordenamiento.

...

...

...

...

...

...

I. a XII. ...

...

...

...

I. Ser ~~ciudadano~~ mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos como ciudadano de la república ;

II. a VIII. ...

Artículo 55. ...

I. Ser ~~ciudadano~~ mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos como ciudadano de la república .

II. a VII. ...

Artículo 82. Para ser presidente se requiere

I. Ser ~~ciudadano~~ mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos como ciudadano de la república , hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II. a VII. ...

Artículo 91. Para ser secretario del despacho se requiere ser ~~ciudadano~~ mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos como ciudadano de la república y tener treinta años cumplidos.

Artículo 102.

A. ...

Para ser fiscal general de la República se requiere ser ~~ciudadano~~ mexicano por nacimiento; **en pleno goce de sus derechos como ciudadano de la república**; 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.

...

I. a VI. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

...

...

a) ...

b) ...

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ~~ciudadano~~ mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa, **en pleno goce de sus derechos civiles y políticos como ciudadano de la república.**

II. a IX. ...

Transitorios

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

Segundo. Las normas de esta Constitución y los ordenamientos legales aplicables a las convocatorias y requisitos de elegibilidad en su caso que se encuentren vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán aplicándose hasta que inicie la vigencia de las que las sustituyan.

Los documentos expedidos con antelación a la entrada en vigor de la del presente decreto continuarán siendo válidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de su expedición.

Notas

1 María Margarita Climent Bonilla. *Nacionalidad, estatalidad y ciudadanía*. Porrúa, páginas 29-30.

2 http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

3 Ídem.

4 http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080043672/1080043672_33.pdf

5 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1821B.pdf>

6 Arce Alberto G. *Derecho internacional privado*. Editorial de la Universidad de Guadalajara, quinta edición, 1965, Guadalajara, México, página 17

7 María Margarita Climent Bonilla. *Nacionalidad, estatalidad y ciudadanía*, Porrúa, primera edición, 2002, México, Distrito Federal.

8 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3562/5.pdf>

9 Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de noviembre de 2017.

Diputada Blanca Margarita Cuata Domínguez (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 un quinto párrafo y se recorre el quinto párrafo para ser el sexto párrafo; se reforman, el quinto párrafo vigente; el primer párrafo, del apartado A; el segundo párrafo, de la fracción VIII, del apartado A; el primer párrafo del apartado B; y el primer párrafo, de la fracción I, del apartado B, todos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con base en el siguiente

Planteamiento del Problema

La lucha de los pueblos y comunidades indígenas, por la reivindicación de sus derechos individuales y colectivos, ha tenido en los últimos tiempos, 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 preserven sus culturas y organización social, sino que además, se generen condiciones reales para su desarrollo y activa participación política.

En esa senda se ubica la reforma constitucional de 28 de febrero de 1992, cuando 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 establecer 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, a dar cumplimiento a sus obligaciones respecto a la atención de los pueblos y comunidades indígenas:

- 1. La protección y promoción del desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, a través de la ley;**
- 2. Garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado; y**
- 3. 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 estas disposiciones 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 la injusta situación de pobreza, marginación y exclusión en que se encuentran los pueblos indígenas, quienes en su mayoría están asentados en zonas inaccesibles, sin vías de comunicación y servicios, 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 enero 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 y su cabal aplicación y ejercicio.

Sin embargo, los alcances de dicha norma en estricto sentido, han sido hasta ahora meramente declarativos de la pluriculturalidad de la Nación mexicana, misma que obtenía su sustento en la presencia originaria de los pueblos indígenas. Ha menester de 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.

Posteriormente, con motivo del levantamiento armado del primero 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 Larraínzar, 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 2 de la parte del acuerdo denominado “Nuevo Marco Jurídico” del documento número 1, pronunciamiento conjunto que suscribieron el gobierno federal y el EZLN, se lee:

“2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.

Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.”

De igual manera, en el punto 4 del documento número 2, titulado: “Propuestas Conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”, se expresa:

“Se propone al Congreso de la Unión reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.

Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.”

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; 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, 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; y fracción VIII, último párrafo, 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 como entidades de interés público, 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 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.

Disposición constitucional que 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 era uno de los propósitos declarados en la reforma, ya que únicamente los reconoce como componentes de la pluralidad cultural de la nación.

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. Acota los derechos que se venían reconociendo en las anteriores disposiciones y las despoja de todo carácter de garantías constitucionales, al hacerlas depender de lo que las constituciones y leyes estatales dispongan, que era precisamente lo que se buscaba evitar, pues a la fecha de la incorporación de la reforma, varias constituciones estatales, reconocían la libre determinación en diversos grados, creando una suerte de incertidumbre y de falta de homologación legal; y

III. Se nulifica la posibilidad de los pueblos y comunidades indígenas de formar parte de las estructuras de gobierno, ya que en lugar de reconocerlas como **sujetos de derecho público**, las considera como **entidades de interés público**.

Conforme a nuestro ordenamiento jurídico nacional, el **interés público**, es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades individuales o colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

Mientras que las personas jurídicas colectivas **sujetos de derecho público**, se refieren a la existencia de un grupo social con finalidades indisolubles, permanentes, voluntad común, que forman una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, poseen una denominación o nombre; un domicilio y un ámbito geográfico de actuación; patrimonio propio y régimen jurídico específico.

Es decir, se trata de conceptos con contenidos y alcances muy diferentes.

De ahí que sea imprescindible llevar a cabo una **reforma constitucional** que reconozca a los pueblos y comunidades indígenas como **sujetos de derecho público**, a fin de fortalecer el estado de derecho que garantice la igualdad social, económica, política y cultural a dicha población.

El contenido de la disposición constitucional puesta a debate se analiza de acuerdo al concepto y 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. 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. 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 4, apartado 1.

“Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.”

Artículo 12.

“Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.”

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 y 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 2

“Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.”

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 7.2

“Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos...”

A este instrumento internacional de la **ONU** se suman otros pactos 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 del carácter y derechos 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, en la **Organización de Estados Americanos (OEA)**, se creó un Grupo de Trabajo encargado de la elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su décima reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, celebrada del 23 al 27 de abril del 2007, aprobaron el artículo IX, en el que se especificó:

“Los estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo 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 partes 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 éste 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.

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 éste reconocimiento, las sociedades nacionales y la comunidad mundial serán más democráticas en la medida en que éstos derechos sean realmente cumplidos y respetados.

Argumentación

Entendemos que una reforma a nuestra Carta Magna, 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.

Empero, debe recordarse que nuestra Constitución en su artículo 2º, fracción VIII, último párrafo, del apartado A, solo reconoce a las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Lo anterior, genera las siguientes limitaciones:

I. No se reconoce expresamente el derecho de los pueblos indígenas al ejercicio de la libre determinación, como sujetos de derecho público, lo cual resulta incongruente y ambiguo, ya que los derechos autonómicos categorizan a los pueblos y comunidades indígenas como componentes del Estado y no como organismos bajo su tutela;

II. Se nulifica la posibilidad de los pueblos y comunidades indígenas a formar parte de las estructuras de gobierno, ya que en lugar de reconocerlas como sujetos de derecho público únicamente las considera entidades de interés público; y

III. Consolida 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, lo que ha llevado a contar con Legislaciones Estatales avanzadas en la materia, como son los casos de los estados de Oaxaca y San Luis Potosí, mientras que hay otras Legislaciones Locales que han permanecido rezagadas en detrimento de los pueblos y comunidades indígenas.

En efecto, la calidad de entidades de interés público, convierte a los pueblos y comunidades indígenas en sujetos pasivos de la actividad gubernamental, es decir sujetos a la intervención del Estado, quien debe gestionar su bienestar, además de negarles personalidad jurídica.

En el ámbito jurídico, el vocablo “persona” se utiliza para aludir al sujeto dotado de representación propia ante el derecho. “Persona” es todo ente “físico” o “moral” capaz de asumir derechos y obligaciones, por cuya razón este vocablo se utiliza lo mismo para aludir a seres humanos, que asociaciones de éstos, organizaciones que los agrupan, e instituciones creadas por ellos.

Lo anterior, nos permite distinguir a las personas “físicas”, de las “morales o jurídicas”. Las primeras se refieren a un ser humano, mientras que la persona moral o jurídica, es un ente de creación artificial; sin embargo, a unas y a otras se les pueden imputar derechos y obligaciones.

La personalidad jurídica configurada por el derecho positivo, es atribuible a cualquier persona física o moral o colectividad jurídicamente organizada, a condición de tener aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones; en efecto la personalidad, no es más que la atribución por el ordenamiento jurídico de derechos o de obligaciones a sujetos diversos de los seres humanos.

Circunstancia ésta que nos permite afirmar que las personas jurídicas morales o colectivas son, en estricto sentido, un producto del derecho, y sólo existen en razón de él, sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad moral las colectividades; no son entes con existencia material, o corpórea, son el producto abstracto del derecho que permite a comunidades jurídicamente organizadas cumplir los objetivos trazados por sus miembros.

En nuestro país la descentralización administrativa, así como la reforma política, y los nuevos esquemas de división y depósito de funciones del poder público, han dado lugar a la aparición de otras “personas”, “entidades jurídicas” o “sujetos de derecho público”. Así se han reconocido con tal carácter, tanto a partidos políticos, como a entidades federativas, organismos autónomos, comunidades autónomas, y municipios.

Concebir a los pueblos y comunidades indígenas como **sujetos de derecho público**, implica no sólo reconocerles sus derechos y garantizar el principio de libre determinación, sino también que en un marco de libertad y autonomía, estos decidan su vida presente y futura.

De esta manera, podrán actuar, decidir y conducirse como pueblos con una personalidad colectiva y con base en sus propias aspiraciones, estructura organizativa y territorial, fortaleciendo así sus culturas, su desarrollo y participación política.

Vale la pena declarar que, opinar en sentido 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, no debe soslayarse que en junio del 2003, el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, realizó una visita oficial a México y en las conclusiones de su Informe, recomendó al Gobierno y al Congreso de la Unión, revisar a fondo la Reforma Constitucional del 2001.

Entre sus principales recomendaciones indicó:

“El relator especial recomienda al Congreso de la Unión 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”.

En función de lo anteriormente expuesto, resulta imperativo adicionar un quinto párrafo al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

“Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.”

Tal es el propósito de la presente iniciativa, que también se propone reformar el quinto párrafo vigente; el primer párrafo, del apartado A; el segundo párrafo, de la fracción VIII, del apartado A; el primer párrafo del apartado B; y el primer párrafo, de la fracción I, del apartado B, todos del Artículo 2o. Constitucional a fin de armonizar dicho reconocimiento.

Estoy profundamente convencido que la solución a las graves desigualdades que aquejan a los pueblos y comunidades indígenas, debe darse en el ámbito interior del Estado, y ésta debe ser una 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 un quinto párrafo y se recorre el quinto párrafo para ser el sexto párrafo; se reforman, el quinto párrafo vigente; el primer párrafo, del Apartado A; el segundo párrafo, de la fracción VIII del Apartado A; el primer párrafo del Apartado B; y el primer párrafo, de la fracción I, del apartado B, todos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.

Artículo Único . Se adiciona un quinto párrafo y se recorre el quinto párrafo para ser el sexto párrafo; se reforman, el quinto párrafo vigente; el primer párrafo, del apartado A; el segundo párrafo, de la fracción VIII, del apartado A; el primer párrafo del apartado B; y el primer párrafo, de la fracción I, del apartado B, todos del Artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o.

[...]

[...]

[...]

[...]

Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.

El derecho de los pueblos y comunidades 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 como sujetos de derecho público se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, y garantiza su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

VIII

[...]

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, y establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad.

B. La federación, las entidades federativas, los municipios, pueblos y comunidades indígenas, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno, **pueblos y comunidades indígenas**. Quienes determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que **los pueblos** y comunidades administraran directamente para fines específicos.

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 28 de noviembre de 2017.

Diputado Vitálico Cándido Coheto Martínez (rúbrica)

DEL CONGRESO DE QUERÉTARO, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Santiago de Querétaro, Querétaro, a 27 de septiembre 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 12 de septiembre de 2017, se aprobó presentar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la **“iniciativa de ley que reforma el segundo párrafo del artículo 19 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 Isabel Aguilar Morales (rúbrica)

Presidenta

Diputada Verónica Hernández Flores (rúbrica)

Secretaria suplente

Iniciativa de ley que reforma el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19. Ninguna detención ante...

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, lesiones que pongan en peligro la vida y lesiones que causen incapacidad parcial o total permanente, 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...

El plazo para...

Todo proceso se...

Si con posterioridad...

Todo mal tratamiento...

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

Diputada María Isabel Aguilar Morales (rúbrica)

Presidenta

Diputada Verónica Hernández Flores (rúbrica)

Primera Secretaria

CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Mesa Directiva
Honorable Cámara de Diputados
LXIII Legislatura

Presente

Quienes suscribimos la presente, todos ciudadanos mexicanos integrantes de la Asamblea Nacional de Usuarios de Energía Eléctrica (ANUEE) y del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME); haciendo uso de nuestros derechos consagrados en la Constitución y las leyes, demandamos de esta honorable Cámara de Diputados en su LXIII Legislatura, y en su calidad de representantes populares, la atención a este escrito, para recibir y después respaldar nuestra iniciativa ciudadana de ley para reformar la Constitución y que se garantice, en su artículo cuarto, sea considerada la electricidad como un derecho humano.

En la actualidad, la electricidad es una necesidad indispensable para el funcionamiento de toda la sociedad, desde el punto de vista económico, político, social y cultural. Y constituye un soporte para garantizar el goce de otros derechos humanos consagrados en el artículo cuarto constitucional; tales como: el agua, la salud, la seguridad, la educación, por señalar sólo algunos.

Ningún país puede garantizar su desarrollo y mucho menos, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, si no se proporciona como un derecho humano la electricidad, por lo que la Cámara de Diputados debe aprobar esta iniciativa y el gobierno debe garantizar su uso a partir del establecimiento en las leyes las bases y modalidades del acceso a la misma, con un carácter social.

Es la tercera ocasión que recurrimos a los legisladores con el mismo planteamiento, la primera en septiembre de 2013, en la Cámara de Senadores, con un respaldo de 317 mil 513 firmas; la segunda en abril de 2016, en esta Cámara, con un respaldo de 427 mil 491 firmas; hoy lo hacemos por tercera ocasión, cumpliendo los requisitos legales que se requieren para ser considerada una iniciativa de ciudadana de ley, respaldada con 199 mil 354 firmas; y esperamos que no tenga la inexplicable suerte de las otras dos, se ignoran y se desechan.

Va estar ahí, en sus manos, y de ser necesario, haremos todas las actividades para que se apruebe y la electricidad sea reconocida como un derecho humano elevado a rango constitucional en su artículo cuarto.

Señores diputados ustedes tienen la decisión.

Atentamente
México, a 24 de octubre de 2017.

Asamblea Nacional de Usuarios de Energía Eléctrica (ANUEE)
Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)

Iniciativa ciudadana que propone adicionar un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los integrantes de la Asamblea Nacional de Usuarios de Energía Eléctrica (ANUEE) y del Sindicato Mexicano de Electricistas

Los que suscriben, ciudadanos de los Estados Unidos Mexicanos, en pleno derecho de lo que establece el artículo 71, fracción IV y el artículo 73 fracción XXIX-Q, entregamos a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa ciudadana por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Hoy en día el consumo de energía eléctrica es una necesidad indispensable proporcionando soporte para un mejor desarrollo desde el punto de vista social, económico, cultural y político. La importancia de esta es la utilidad y beneficios proporcionados a la sociedad en general. Las comunicaciones, el transporte, el abastecimiento de alimentos, y la mayor parte de los servicios de los hogares, oficinas y fábricas dependen de un suministro confiable de energía eléctrica.

A medida que los países se industrializan se consumen cantidades de energía cada vez mayores, siendo que el consumo mundial ha aumentado de manera descontrolada en los últimos años.

Con la aprobación de la reforma constitucional en materia de energía, México dio un paso importante hacia la construcción de un sector energético competitivo. Dentro del Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía establece las estrategias, objetivos, acciones y metas que permiten alcanzar el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su generación, transmisión, transformación, distribución y abasto.

Consideraciones

Para México es prioritario contar con directrices en materia de eficiencia energética, ya que es un país que depende de los combustibles fósiles para obtener la energía que requiere en sus actividades diarias. Por lo anterior, surge la necesidad de realizar un consumo eficiente y sustentable de la energía propiciado por un conjunto de políticas que promuevan y garanticen un suministro de la energía a largo plazo.

La eficiencia energética es la respuesta más económica y accesible ante esta necesidad, pero su efectividad se logra con la combinación apropiada de políticas y programas gubernamentales a través del desarrollo tecnológico, formación de capacidades, mecanismos de mercado y regulaciones.

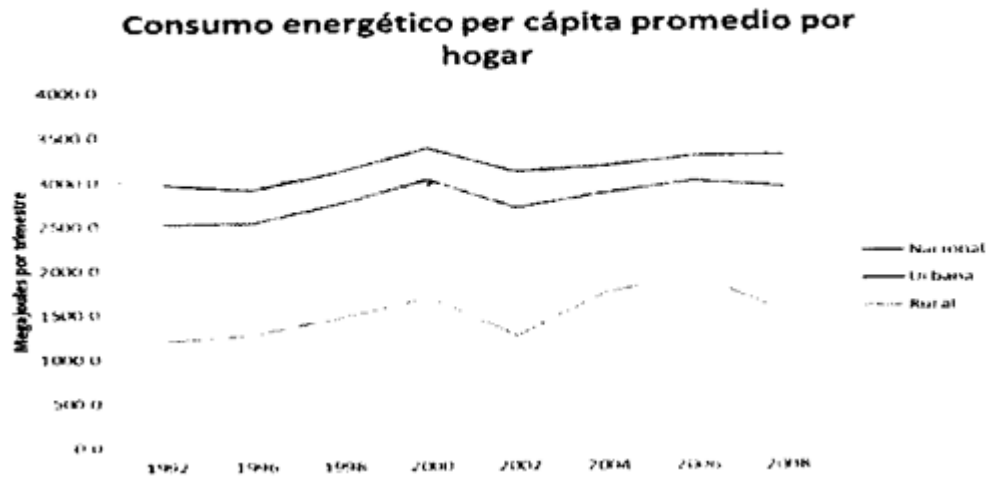
El aprovechamiento sustentable de la energía es uno de los componentes fundamentales para construir un México próspero, ya que contribuye a la preservación y uso racional de recursos energéticos, incrementa la productividad de las empresas del sector público y privado, y al mismo tiempo mejora las condiciones de vida de los mexicanos.

En la discusión sobre la demanda energética existe una preocupación por los efectos que el crecimiento de la población pueden tener sobre ésta en las décadas futuras, discusión que refleja una inquietud general por los impactos de un alto volumen poblacional sobre los recursos naturales. Sin embargo, la relación entre el crecimiento poblacional y el consumo energético no es evidente. Si bien es cierto que una demanda energética más alta se asocia con mayores tamaños de población, consumos energéticos *per cápita* más altos se relacionan más estrechamente con tasas de crecimiento económico y/o ingresos más altos; es decir, que su vínculo con el tamaño de la población está fuertemente mediado por los niveles de bienestar.¹ Estudios recientes han señalado la importancia de comprender cómo los hogares y sus transformaciones juegan un papel fundamental para comprender el consumo energético contemporáneo y futuro. Consistentemente se ha encontrado que el área de residencia, la estructura etaria y la composición del hogar influyen de manera importante sobre la demanda energética.²

En México no existen encuestas sobre el uso de energías de los hogares, como sí existen en otros países del mundo. Los datos sobre consumo residencial que tenemos son agregados a nivel nacional o estatal o no cuentan con la información sociodemográfica de los hogares.

Los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) muestran que el consumo energético *per cápita* de los hogares aumentó entre 1992 y 2008 (Figura 1), aunque con importantes fluctuaciones a lo largo del periodo. A nivel nacional, el consumo *per cápita* de los hogares pasó de 2530 en 1992, a 2926 impugnantés³ al trimestre en 2008.

Figura 1



El servicio eléctrico no puede considerarse sólo como una mercancía, sino como un derecho humano y social, que debe ser garantizado por el estado y al cual deben tener acceso todas las personas. Desde la perspectiva de los derechos humanos, los gastos personales o familiares no deben impedir ni comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas. Es decir, para cubrir gastos de energía eléctrica no debe sacrificarse el disfrute del derecho a la alimentación, salud, educación, etcétera.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipula que:

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

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

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

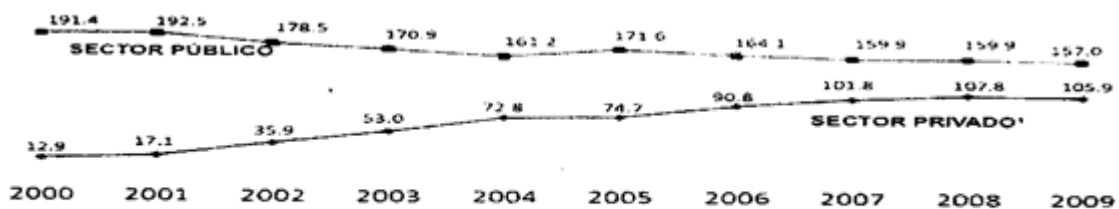
Cabe mencionar que la electricidad es entre los servicios básicos, el que mayores avances presenta en los últimos 20 años, ya que en 1990, 87.5 por ciento de las viviendas contaban con energía eléctrica y en 2010 esta cifra alcanza 97.8 por ciento. Sin embargo, al igual que en otras variables, la accesibilidad de energía eléctrica en el país es diferencial por tamaño de la localidad de residencia: la proporción de viviendas que dispone del servicio es menor

en las localidades con menos de 2 mil 500 habitantes, 93.5 por ciento de las viviendas tiene electricidad, este porcentaje crece a medida que se incrementa el número de habitantes, hasta llegar a 99.2 por ciento en las localidades de 100 mil o más.⁴

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales menciona en su:

Artículo 11. Los estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Dentro del servicio público, la generación de electricidad pasó de 191.4 miles de Gigavatio-hora (GWh) en 2000, a 157 miles de GWh en 2009, le de los permisionarios, en esos mismos años fueron 12.9 miles de GWh a 105.9 GWh, respectivamente.



Fuente: Prospectiva del Sector Eléctrico 2009-2024. SENER

¹Productores Independientes PIEs, usos propios, autoabastecimiento, cogeneración, y exportación. Unidad de medida GWh, Gigawatts hora.

En México, en diciembre de 2012, el servicio de energía eléctrica se proporcionaba a 36.4 millones de usuarios, los cuales han tenido una tasa de crecimiento medio anual de más de 3.8 por ciento, durante los últimos siete años.

Usuarios de energía eléctrica por sector tarifario (numero de usuarios)

	REALES-ANUAL					
Total	36,398,804,000	37,433,693,000	38,433,775,000	39,600,830,000	40,766,173,000	41,519,800,000
Residencial	32,189,814,000	33,135,156,000	34,044,860,000	35,076,603,000	36,113,943,000	36,779,496,000
Comercial	3,625,078,000	3,695,544,000	3,767,738,000	3,881,213,000	3,986,320,000	4,062,146,000
Servicios	189,695,000	192,646,000	196,706,000	203,807,000	209,387,000	212,543,000
Agrícola	124,182,000	126,516,000	127,657,000	127,603,000	128,565,000	130,553,000
Industrial	271,255,000	283,832,000	296,814,000	311,404,000	325,858,000	335,162,000
Empresa mediana	270,366,000	282,898,000	295,843,000	310,404,000	324,921,000	334,121,000
Gran industria	889,000	934,000	971,000	1,000,000	1,037,000	1,041,000

Nota:

Para una correcta interpretación de la información se recomienda consultar el reporte con periodicidad mensual.

Fuente: Sistema de Información Energética con información de CFE, incluye información de la extinta LyFC

Usuarios y consumo por sector (porcentaje)

SECTOR	USUARIOS %	CONSUMO %	COBRO %
Doméstico	88.58	25.91	19.48
Agrícola	0.33	4.82	1.52
Industrial	0.70	58.23	59.62
Comercial	9.80	6.71	12.91
Servicios	0.51	4.31	6.45

88.58 por ciento de usuarios corresponde al sector doméstico, quienes consumen 25.91 por ciento del total de la energía eléctrica.

Siendo la energía eléctrica una base fundamental para el desarrollo del país en beneficio de la ciudadanía, debe incentivarse el suministro equitativo dentro del territorio nacional.

En virtud de lo antes expuesto se somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto en materia de energía eléctrica.

Iniciativa

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

Artículo 4o.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a la energía eléctrica. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso al suministro de energía eléctrica.

Transitorio

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

Notas

1 Hogares y Consumo Energético en México, Landy Sánchez Peña, Revista Digital Universitaria UNAM, 1 de octubre 2012, Val. 13, Núm. 10, ISSN: 1067-6079 -

2 O'Neill y Chen 2002, Pachauri, 2004

3 [http://www.convertworld.com/es/en-rgia/mj.html](http://www.convertworld.com/es/en-energia/mj.html)

En nuestro país se proporciona el servicio de energía eléctrica a 38.4 millones de usuarios, de los cuales el 88.58 por ciento de ellos corresponde al sector doméstico, quienes consumen el 25.91 por ciento del total de la energía eléctrica, y cuya población atendida con servicio eléctrico es de 99 millones, de un total de 118 millones de habitantes en México.

4 Inegi. IX Censo Poblacional y Vivienda, 1990; XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Censo de Población y Vivienda 2010

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de octubre de 2017.

(Rúbricas)

Representante legal: Juan Luis González Vargas.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCO ANTONIO BARRANCO SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, Marco Antonio Barranco Sánchez, diputado de la LXIII Legislatura al honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente:

Exposición de Motivos

1. Antecedentes

La incorporación de las personas físicas al empleo público, y por ende, al ejercicio de la función pública, provoca una relación jurídica entre la Federación, las Entidades Federativas o los Municipios y su funcionario o empleado público, según sea el caso.

La noción de empleo público, se enlaza con la de función pública, actividad reservada a los órganos del poder público, explicable como la actividad esencial del Estado (Federación, Entidades Federativas o Municipios), fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir, necesidades del Estado, del aparato gubernamental, de la administración pública; en suma, de los entes públicos.

Así, el ejercicio de la función pública se distribuye entre los diversos órganos o poderes del Estado de acuerdo con sus competencias, y para que estas las puedan concretar en actos que trasciendan a la realidad cotidiana se requiere de personas físicas que, mediante su actividad intelectual o física desempeñen el papel de funcionarios o empleados públicos cuyas voluntades o acciones configuran la voluntad o acción del Estado.

En esa inteligencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha asimilado la noción de función pública a la de empleo público, e identifico al órgano depositario de la función pública con el empleado público, al sostener:

Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.

Al respecto, es importante precisar, que al habar de funcionario público o de empleado público, es de explorado derecho que se debe de entender como servidor público, dado que es toda aquella persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza (decisión o ejecución) para el Estado.

Ahora bien, los servidores públicos por elección popular ingresan como trabajadores del Estado, precisamente, cuando son electos por los ciudadanos y las autoridades competentes les entregan su constancia que los acredita como servidores públicos (Presidente de la República, Diputados Federales, Senadores, Gobernadores, Diputados Locales, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos).

Así pues, de la incorporación de la persona física al servicio público invariablemente el servidor público contrae derechos y obligaciones en materia laboral.

Ahora bien y respecto al tema que nos ocupa, los derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales se encuentran previstos en el contrato de trabajo y están garantizados por los artículos 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las disposiciones que en materia laboral establezca la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, la Ley que regula las relaciones entre el municipio y sus trabajadores, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio y el Reglamento Interior de trabajo de la administración municipal.

El artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece diversas bases que se deben observar respecto a las remuneraciones de los servidores públicos, entre otros, de los servidores públicos municipales, los cuales deben ser determinados anualmente y equitativamente en los Presupuestos de Egresos correspondientes.

Por otro lado, la terminación laboral de los servidores públicos municipales por elección popular se puede dar, entre otros supuestos, cuando simplemente concluya el mandato mediante el cual fueron electos.

Por tanto, la terminación es un concepto jurídico de carácter laboral que tiene como función disolver las relaciones de trabajo y puede solicitarse por mutuo consentimiento, o por resultado de un hecho que haga imposible continuar con las actividades laborales, como lo es la conclusión del mandato, el cual conlleva derechos y obligaciones para las partes, los cuales deben materializarse.

2. Consideraciones

Los servidores públicos municipales por elección popular (Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores) en su conjunto integran el órgano superior del Municipio, que es el H. Ayuntamiento.

Precisamente el H. Ayuntamiento de un Municipio es la autoridad competente para aprobar anualmente los Presupuestos de Egresos de cada municipalidad en cuanto a los ingresos

recaudados por contribuciones Municipales; entre otros aspectos, en muchos Municipios, a final de cada administración aprueban remuneraciones por terminación del cargo público para los propios servidores públicos de elección popular, montos económicos independientes a los que las normas jurídicas laborales establecen. En pocas palabras, en muchos de los casos, los propios integrantes del H. Ayuntamiento, deciden sus remuneraciones por la terminación de su cargo público.

Muchos de nosotros hemos sido testigos, como en distintos Municipios se recetan estos conceptos de manera excesiva, los cuales atentan directamente contra las finanzas públicas Municipales.

No obstante, es necesario que los recursos de los ciudadanos a cargo de los Municipios se ejerzan con criterios de responsabilidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

En ese sentido, los ciudadanos demandan que los gobiernos municipales den resultados a la población, a través de políticas públicas, programas, servicios y acciones que atiendan sus necesidades.

Los municipios deben de administrar los recursos que obtiene de los contribuyentes y de las demás fuentes de ingresos públicos, de manera eficiente, eficaz y transparente y deben rendir cuentas puntualmente a la ciudadanía sobre la aplicación de dichos recursos y los resultados obtenidos.

Por tanto, las Administraciones Públicas Municipales deben reorientar los recursos públicos hacia los programas, servicios y acciones que fomenten el desarrollo económico, la seguridad social, la educación y la atención integral de los problemas que más aquejan a nuestro país, y no derrocharlos para cuestiones ajenas a dichos fines.

En ese sentido, es indispensable que los Municipios realicen esfuerzos para racionalizar el uso de los recursos públicos, por lo que al momento de otorgar las remuneraciones respectivas para sus trabajadores, invariablemente se otorguen de conformidad con las normas jurídicas laborales y no de forma libre, debiéndose reorientar los ahorros obtenidos a los programas, servicios, acciones y actividades sustantivas de la Municipalidad.

Así pues, ante la demanda de las necesidades ciudadanas así como de la crisis económica que se ha venido presentando a nivel global, es impostergable modernizar el funcionamiento de la Administración Municipal, para hacer más eficiente su operación a efecto de mejorar la prestación de programas, servicios y acciones a la ciudadanía, por lo que una acción afirmativa que ayudaría a ahorrar recursos públicos para ser aplicados a temas sustantivos, es el prohibir desde la Ley Fundamental el que los H. Ayuntamientos de los Municipios aprueben a favor de los propios servidores públicos municipales de elección popular remuneraciones por la terminación de su cargo público de forma excesiva a lo que prevé las normas jurídicas laborales, lo cual indudablemente generará ahorros adicionales que podrían reorientarse a los programas, servicios y acciones prioritarios para la población.

En tal virtud, para lograr lo anterior, es necesario reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que desde la Ley Fundamental del País, se prohíba a los honorables ayuntamientos de los municipios, el que se pueda aprobar remuneraciones por la terminación de su cargo a los propios integrantes de los honorables ayuntamientos, es decir, a los alcaldes, síndicos y regidores.

No debe de pasar desapercibido y a manera de ejemplo, debemos señalar que de forma similar, el Ejecutivo federal, los Ejecutivos de las Entidades Federativas, así como diversos Poderes Públicos, han decretado diversas medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, estableciendo acciones de austeridad y de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público.

Por todo lo anterior, estamos convencidos de la necesidad de generar ahorros con la aplicación de medidas de austeridad en la gestión pública, específicamente en la municipal, puesto que los H. Ayuntamientos ejercen de manera directa y libre su hacienda pública, por lo que es indispensable el prohibir este tipo de prácticas que atenta directamente contra las finanzas públicas municipales, y de forma indirecta, inevitablemente contra los ciudadanos, mismos que son los contribuyentes y aportadores de los recursos públicos a efecto de aprovechar dichos recursos.

Por último, cabe señalar, que con la presente acción legislativa, en ningún momento se violentan los derechos laborales de los servidores públicos municipales de cargo de elección popular, puesto que dichos derechos se encuentran garantizados en las normas jurídicas laborales, lo único que se pretende con esta propuesta de reforma, es que el gasto público municipal se ejerza conforme a los principios e imperativos de ley. Con esto, pondremos orden respecto a las gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos y cualesquier otro concepto que se parezca sobre las remuneraciones.

3. Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa tiene por objeto prohibir a los H. Ayuntamientos de los Municipios aprueben remuneraciones superiores a las previstas por las normas jurídicas de la materia a favor los servidores públicos municipales de elección popular.

Para lo anterior, se propone adicionar con un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con dicha reforma, se pretende que los recursos públicos municipales se ejerzan de manera eficiente, transparente y eficaz a efecto de que dichos recursos obtenidos se vean aprovechados en programas, servicios, acciones y actividades sustantivas a favor de la Municipalidad, pero sobre todo de los ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta honorable soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma por adición de un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) ...

...

b) ...

c) ...

...

...

...

...

Las remuneraciones que se otorguen por la terminación del cargo público a los servidores públicos municipales de elección popular en ningún caso serán superiores a las establecidas en esta constitución, las leyes y demás normas jurídicas aplicables.

V. a X. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio del transitorio siguiente.

Segundo. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 30 de noviembre de 2017.

Diputado Marco Antonio Barranco Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ SANTIAGO LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El acceso al agua potable y al saneamiento son derechos humanos fundamentales para el desarrollo y bienestar de la población, toda vez que son imprescindibles para la realización y disfrute de otros derechos como la vida, la salud y la alimentación, por mencionar algunos. De ahí que el Estado tenga la obligación de garantizar a su población el pleno acceso y disfrute de éstos. Por lo que como lo señala el principio de progresividad de la dogmática jurídica en materia de derechos humanos: como cualquier derecho humano, el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento es susceptible de evolucionar, mejorar y ser perfectible.

Argumentos

De acuerdo al *Informe Brundtland*, el desarrollo sustentable es un proceso dinámico de cambio en el que el aprovechamiento de los recursos naturales, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional están en armonía y son consistentes tanto en el presente como en el futuro, a fin de cubrir las necesidades y aspiraciones humanas.

Desde esta perspectiva, se debe poner especial énfasis en la relación entre el desarrollo económico, la calidad medioambiental y la equidad social, cuyos referentes de este paradigma son la justicia intergeneracional, el principio precautorio y la economía verde.

En esta tesitura, el acceso al agua potable y al saneamiento, son derechos humanos fundamentales para el desarrollo y bienestar de la población, toda vez que son imprescindibles para la realización y disfrute de otros derechos como la vida, la salud y la alimentación. De ahí que los Estados tengan la obligación de garantizar a su población el pleno acceso y disfrute de éstos.

Así lo ha establecido la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, así como los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo sexto del artículo 4, a la letra, dice: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos,

estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.

Sin embargo, tal y como lo señala el principio de progresividad en la dogmática jurídica en materia de derechos humanos, como cualquier derecho humano, el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento es susceptible de evolucionar, mejorar y ser perfectible.

El objeto de esta iniciativa es reformar el sexto párrafo del artículo 4 de la Carta Magna, para establecer que, por un lado, el Estado deberá garantizar que el agua sea un bien de dominio público para la nación mexicana, y por el otro, que el consumo personal y doméstico de este recursos natural sea prioritario en relación con cualquier otro uso, además, de que las autoridades deberán concientizar a la población sobre el aprovechamiento y uso racional de los recursos hídricos del país.

Esta propuesta debe ser analizada a la luz de que el agua es un recurso natural limitado, pero de él depende que la población pueda vivir dignamente y, además, es condición sine qua non para el disfrute de otros derechos humanos, por lo que debe ser considerado un bien de dominio público, antes que privado. Se trata de apelar a la premisa del bienestar de toda la población, sustentado por los principios de solidaridad, igualdad y no discriminación, independientemente de las circunstancias sociales, políticas, económicas o culturales.

Al uso para fines domésticos o personales debe dársele prioridad antes que a algún fin lucrativo o pretensión comercial. La tesis XI.1o.A.T.1K (10a.),¹ puntualiza que el uso doméstico y público del agua, en relación con cualesquier otro uso, debe ser proclamado de prioridad y de seguridad nacional. Razones que excluyen la posibilidad de que pueda ser concebido atendiendo a intereses particulares o de grupos minoritarios, pues de ser así, imperaría un régimen de aprovechamiento del agua sin visión humana y social, atentando así contra la dignidad humana; y al atentar contra la dignidad humana se violenta lo dispuesto por el artículo 1 constitucional.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el año 2002, elaboró la “Observación General número 15”, en la que en el punto 11 se señala que los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas, y lo adecuado del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías, ya que este recurso debe verse desde la óptica de un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su calidad de organismo público autónomo dedicado a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, el pasado 4 de mayo de 2016, envió al Senado de la República la “Propuesta General 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento”. Se trata de una investigación aplicada que reúne los más altos estándares internacionales en la materia, con el fin de contribuir al diseño de normativa y políticas que redunden en un mejor acceso a este derecho humano. Entre las aportaciones que dicho análisis contiene, destaca la que reconoce y define la obligación de garantizar, por parte del Estado mexicano, las condiciones que permitan la realización progresiva del derecho

humano al agua y el saneamiento hasta lograr una cobertura universal, para lo cual es ineludible “priorizar el suministro de agua para usos personales y domésticos por encima de cualquier otro uso”.²

Por último, pero no menos importante, del modo como ejerzamos el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento, dependerá que éste pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras. Para tener un abastecimiento adecuado del vital líquido para consumo personal y doméstico, con cantidades suficientes, salubres, aceptables, accesibles y asequibles; es necesario generar conciencia entre la población de que el agua es un recurso escaso, por lo que su aprovechamiento y uso, debe hacerse de forma racional.

A continuación, se muestra un cuadro comparativo entre el texto vigente del sexto párrafo del artículo 4 de la Carta Magna y la propuesta concreta que se pone a la consideración de esta asamblea:

<p>Texto vigente del sexto párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Texto propuesto</p>
<p>Artículo 4o. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</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>Artículo 4o. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</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 que el agua sea un bien común y del dominio público de la Nación mexicana, y que el consumo personal y doméstico de este recurso natural sea prioritario en relación con cualquier otro uso; también concientizará a la población sobre el aprovechamiento y uso racional de los recursos hídricos del país. La ley definirá las bases, apoyos y modalidades</p>

...	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. ...
-----	---

Fundamento legal

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el sexto párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reformar el sexto párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

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

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará **que el agua sea un bien común y del dominio público de la nación mexicana, y que el consumo personal y doméstico de este recurso natural sea prioritario en relación con cualquier otro uso; también concientizará a la población**

sobre el aprovechamiento y uso racional de los recursos hídricos del país. 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.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Notas

1 Tesis: XI.1o.A.T.1 K (10a.). “Agua potable. Como derecho humano, la preferencia de su uso doméstico y público urbano es una cuestión de seguridad nacional”, Décima Época, Registro: 2001560, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 3, Materia Constitucional, p. 1502.

2 “Propuesta general 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento”, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 28 de abril de 2016, p. 79. Disponible en:

http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-05-04-1/asets/documentos/INFORME_CDHDF.pdf (Última consulta: 19 de noviembre de 2017)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de noviembre de 2017.

Diputado José Santiago López (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE TÉCNICAS DE REPRODUCCIÓN ASISTIDA, A CARGO DE LA DIPUTADA LILIANA IVETTE MADRIGAL MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, Liliana Ivette Madrigal Méndez, diputada del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción XVI-A al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que expide la Ley General para regular las Técnicas de Reproducción Asistida, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo tercero (segundo vigente), protege el derecho de todas las personas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de los hijos, que a la letra versa lo siguiente:

Artículo 4o. (Se deroga el párrafo primero)

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

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Derivado de avances médicos y tecnológicos, la reproducción humana asistida, se ha desarrollado en las últimas dos décadas de manera importante, lo que ha ofrecido a diversas parejas y personas alternativas que anteriormente eran imposibles o inimaginables para lograr dar vida a un nuevo ser; así, las formas de reproducción asistida han derivado en diversas situaciones, hechos y actos jurídicos que no se encuentran regulados, o bien, su regulación es escasa. Por ejemplo, México regula la gestación subrogada o maternidad subrogada en los Códigos Civil y Familiar de los estados de Tabasco y Sinaloa, mediante la celebración de contratos en los que se monetiza a la persona.

Lo anterior se ha convertido en un gran negocio donde están involucrados abogados, **médicos, clínicas** privadas y personas tanto nacionales como extranjeras, pues si es cierto que las técnicas han sido autorizadas en esos dos estados, se ha constituido una

maquinaria mercantilista que implica la existencia de varias clínicas en distintos estados del país.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, **contempla como** una de sus metas nacionales, lograr un México incluyente, para lo cual propone enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales, por lo que en la estrategia 2.3.4., se encuentra garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud de calidad, así entre otras líneas de acción está la de consolidar la regulación efectiva de procesos y establecimientos de atención médica, e instrumentar mecanismos que permitan homologar la calidad técnica e interpersonal de los servicios de salud, siendo la regulación del uso de las técnicas de reproducción asistida un tema pendiente en la agenda nacional para cumplir con los objetivos antes planteados.

Si bien, se han hecho esfuerzos a partir de ampliar facultades a la Comisión Nacional de Bioética;¹ de la emisión de disposiciones generales para la integración y funcionamiento de los Comités Hospitalarios de Bioética, así como de los Comités de Ética en Investigación con sus respectivos lineamientos, sin duda se requiere un instrumento normativo que regule el uso de las técnicas de reproducción asistida en el Estado mexicano.

Las técnicas de reproducción asistida son una realidad científica que nacieron para resolver problemas de infertilidad y en ese contexto es necesario ubicarse. Las técnicas de reproducción asistida generan un nuevo capítulo en la reproducción humana que posibilita sobrepasar los límites procreativos que presentan algunos seres humanos, como lo son la esterilidad o infertilidad, la edad avanzada y en los tiempos modernos la posibilidad de que parejas del mismo sexo puedan concebir, es por todo ello que deben ser tuteladas jurídicamente, implementando principios axiológicos, pues la generación de vida humana es un poder que debe tener restricciones claramente establecidas en el ordenamiento jurídico.

Según la Organización Mundial para la Salud el tiempo razonable para determinar si una pareja es estéril, es de un plazo mínimo de dos años para desarrollar el embarazo, si no ocurre en este tiempo la pareja es considerada infértil. Para este organismo, hasta 2010 había 48.5 millones de parejas con padecimientos que les impedían tener hijos después de cinco años.² En la actualidad la esterilidad es percibida como un problema personal tanto en las sociedades occidentales como en otras menos favorecidas. En muchas de estas últimas a menudo se identifica el valor de la mujer con su fertilidad (la incapacidad de tener hijos puede considerarse como una desgracia social o como motivo de divorcio en muchas culturas).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Artavia Murillo y otros (‘fecundación in vitro’) versus Costa Rica” (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)³, estableció que la infertilidad, debe ser considerada una discapacidad, ya que al ser una enfermedad del sistema reproductivo, es una limitación funcional reconocida como una enfermedad, por lo cual las personas que la padezcan deben considerarse protegidas por los derechos de las personas con discapacidad que incluyen el derecho de acceder a las técnicas necesarias para resolver problemas de salud reproductiva, siendo que dicha

condición demanda una atención especial para que se desarrolle la autonomía reproductiva.⁴

Ante estas imposibilidades de procreación del ser humano, nacen las técnicas de reproducción asistida como respuesta a las problemáticas de tantas parejas, que cuando tienen problemas de infertilidad o esterilidad, sufren tanto moral como socialmente, ya que el objetivo de la mayoría es establecer una familia y tener descendencia para continuar con su estirpe, por lo cual estos avances han permitido superar estas barreras y materializarlas, para que, a través de las distintas formas de reproducción asistida, se cree una nueva gama de posibilidades de procreación.

Según la Organización Mundial de la Salud las técnicas de reproducción humana asistida⁵, son todos los tratamientos o procedimientos que incluyen la manipulación tanto de ovocitos como de espermatozoides o embriones humanos para el establecimiento de un embarazo.⁶

Es difícil enlistar de forma limitativa las técnicas de reproducción humana asistida, ya que no existe un número cerrado de estos procedimientos médicos, por lo tanto, se enuncian algunas de las técnicas de reproducción asistida más usadas: inseminación artificial, fecundación in vitro: transferencia de embriones producidos en el laboratorio, estimulación ovárica, captura folicular, donación de óvulos y la gestación subrogada.

México, carece de una ley que regule las técnicas de reproducción asistida, cuando es una realidad que existen bancos de gametos establecidos, que operan autorregulándose con estándares internacionales, **pero sin que se otorgue seguridad jurídica para las personas que asisten a ellas para atender su problemática, cuestión que independientemente del profesionalismo y calidad en la atención médica y científica, se deja a los usuarios en situación de incertidumbre jurídica.**

Así, existen diversas denominaciones **para** la gestación por sustitución, comúnmente se le denomina maternidad por sustitución, maternidad subrogada, renta de útero, alquiler de vientre, gestación por encargo o madres de alquiler,⁷ **por lo que** para efectos de esta iniciativa se adopta el término gestación subrogada, conforme al Glosario de Terminología en Técnicas de Reproducción Asistida preparada por la Organización Mundial de la Salud.

Ante el aumento en la práctica de la gestación subrogada, desde 2010, la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado, ha realizado diversos estudios e informes preliminares a partir de un grupo de expertos, y en el último de estos informes, se consideró la posibilidad de establecer en materia de cooperación internacional, instrumentos multilaterales vinculantes que permitan el reconocimiento de las decisiones judiciales extranjeras sobre la filiación legal, lo que garantizaría el derecho a la identidad de los menores nacidos bajo esta técnica.⁸

En la actualidad, la familia no debe ser definida desde un punto de vista restrictivo-tradicional, sino como un concepto que ha evolucionado. La doctrina especializada en México nos dice que por familia podemos entender aquél conjunto de personas, unidas por un lazo de filiación, adopción, matrimonio, concubinato u otra que tenga por objeto la

realización de una comunidad de vida, o bien actos de solidaridad y que pueden o no habitar en el mismo lugar.⁹

Es innegable que el origen de las técnicas de reproducción humana asistida, han revolucionado los conceptos tradicionales de procedencia romana pertenecientes al Derecho Civil y Derecho de familia, el mérito principal de la tecnología reproductiva consiste en permitir la procreación humana fuera del curso natural.

En el caso de la gestación subrogada, el derecho en México no ha dado respuesta a este progreso biomédico en concordancia con el desarrollo y bienestar de la sociedad que el mismo implica. Se hizo fácil basarse en el “contrato” sin respetar el verdadero interés jurídico que implica esta técnica de reproducción asistida, la posible trata de personas y el interés superior del menor. Ciertamente es que pocos estados habían amparado una forma jurídica de esta figura que ha sido explotada por profesionales y personas con poco sentido de humanidad y del derecho contemporáneo, la crisis de valores y los altos índices de pobreza han facilitado esta forma de comercio.

Estados como Tabasco, han brindado soluciones parciales al tema, lo que produce más confusión y perjuicios que beneficios, dando paso a soluciones y publicidad de tipo religiosa, obviando que conforme a los artículos 24 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país es una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, máxime que el Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

La gestación subrogada es una técnica de reproducción asistida, mediante la cual una mujer se embaraza de forma altruista, mediante inseminación artificial o fecundación in vitro y gesta un bebé en favor de quienes serán genética y/o legalmente sus padres.¹⁰

La gestación subrogada, es un procedimiento médico, que necesita ser regulado por el derecho y requiere de un instrumento jurídico por medio del cual se garanticen derechos y obligaciones de todos los intervinientes, pero no necesariamente tiene que ser mediante un contrato, ya que el objeto del contrato no puede ser la generación de la vida humana, **dado** que el contrato sería nulo y no gozaría de efectos jurídicos, pues su objeto no puede ser la vida, ya que se le considera el mayor bien jurídico, es decir, **la vida es** objeto merecedor de protección del sistema legal y en cuyo contenido se incluyen toda clase de valores, bienes y derechos, por lo que, en el ámbito del derecho civil patrimonial, son bienes las cosas materiales o inmateriales que pueden ser objeto de apropiación o constituir objeto de derechos.¹¹

El estudio comparativo en cuanto al tratamiento y regulación normativa que han tenido algunos de los países que permiten el uso de esta técnica, tales como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Sudáfrica, La India y Portugal, frente a la experiencia de aquellos países que la prohíben de forma expresa, tales como España, Francia e Italia, justifican la necesidad de regular en México a través de una ley especial la gestación subrogada.

Por ejemplo, a pesar de que en Italia se encuentra prohibida la gestación subrogada, es oportuno mencionar el caso Paradiso y Campanelli versus Italia, el cual fue resuelto por el

Tribunal Europeo de Derechos Humanos en enero de 2017.¹² Este caso se originó cuando un matrimonio italiano utilizó los servicios de maternidad subrogada de una mujer en Rusia, en el momento que el bebé nació, la madre gestante dio su consentimiento para que aquél fuera inscrito a nombre del matrimonio italiano en el Registro Civil de Moscú. Los problemas surgieron cuando los padres pretendieron inscribir el certificado de nacimiento de su hijo que se había expedido en Rusia ante el Registro Civil de Italia. Las autoridades italianas se negaron a practicar la inscripción solicitada, argumentando que el certificado era falso porque no había vínculo de filiación alguno entre los demandantes, ya que el niño había sido concebido mediante gestación subrogada, la cual es prohibida por el derecho italiano.

Ante la falta del vínculo biológico entre el menor y los padres, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que la decisión de los tribunales italianos no constituía una violación al respeto a la vida privada y familiar que tutela el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, lo anterior porque no existió vínculo genético que permitiera determinar algún tipo de filiación entre los demandantes y el niño que había sido concebido mediante esta técnica de reproducción asistida.

Es una realidad el número de parejas que acuden a esta técnica, sin embargo, en cuanto a su tratamiento normativo existe una preocupación a nivel internacional con respecto a la protección de los derechos de las personas que intervienen, así como del bebé que nacerá, por tanto, debemos establecer algunos criterios de solución en cuanto al uso indiscriminado que ha tenido en México, especialmente en el Estado de Tabasco, en el que han ocurrido casos trágicos que han puesto a esta entidad en los reflectores nacionales e internacionales por posible venta de niños y trata de personas.

Es de reconocerse que el derecho, no ha dado soluciones jurídicas racionales a la ciencia en el siglo XXI: es el caso de la maternidad subrogada. La patrimonialización del derecho civil acentuada después del código napoleónico, contradice los principios propios de la persona, es por ello que no puede buscarse una solución a través de un contrato porque el objeto del mismo siempre será un bien económico aun cuando éste sea gratuito u oneroso.

El derecho romano –como es el principio *mater semper certa est*– ha sido superado después de dos milenios, debido al desarrollo de la ciencia médica y los principios de la bioética surgen diversos supuestos de maternidad, por lo cual, madre genética o biológica, no será siempre aquella que da a luz.

Las técnicas de reproducción asistida surgieron como una opción de la medicina reproductiva, para aquellas parejas que debido a alguna discapacidad por infertilidad o esterilidad no pueden tener hijos y debe continuar prevaleciendo este principio. La gestación subrogada no debe ser comercial en la era de protección de los derechos humanos, porque conforme a los criterios de la Corte Interamericana y la Europea de Derechos Humanos, la satisfacción de la necesidad de procrear debe distinguirse del interés patrimonial. La gestación subrogada no puede regularse mediante un contrato, toda vez que el contrato es el resultado de un orden jurídico y social que se apoya en el poder de la voluntad privada, en la propiedad y en la certeza del comportamiento ético de las partes, lo

que atenta contra el propósito por el que se crearon las técnicas de reproducción asistida, esto es para resolver problemas de esterilidad y/o infertilidad.

Otra figura importante que se incluye en esta iniciativa, es la donación de gametos y preembriones para el desarrollo de las técnicas de reproducción asistida. Cabe destacar que al ubicarse dentro del derecho a la salud la donación de gametos, se aleja de la concepción decimonónica como un tipo de contrato dentro del derecho civil patrimonial.

La gestación subrogada es un hecho jurídico complejo que debe ser amparado por el derecho a través de un acto jurídico normativo, mediante el cual la ley establezca las condiciones que determinen la modalidad de estos actos y su licitud, de forma que no queden al libre albedrío de las partes. Para garantizar el derecho a la identidad de los menores que nacen bajo esta técnica, debe considerarse la posibilidad de establecer en materia de cooperación internacional instrumentos multilaterales vinculantes que permitan el reconocimiento de las decisiones judiciales extranjeras sobre la filiación legal. En el caso de la gestación subrogada se deben dar respuestas jurídicas a los avances de la ciencia en todas las esferas, se conforma así una nueva forma de maternidad que implica un tipo distinto de familia, en el que se protege el interés superior de la niñez, se respetan los derechos reproductivos de la mujer y se tutela el interés público.¹³

Conforme a los criterios judiciales emitidos por el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es imposible negar los avances científicos en el Derecho, abrogar o desaparecer la figura no es la solución, debe reconocerse jurídicamente en la disciplina a la que pertenece, esto es en el derecho a la salud.

Y es que, aunado a los progresos científicos mediante la aplicación de las técnicas de reproducción asistida como opción para resolver problemas de esterilidad, se hace posible el desarrollo de otras soluciones para permitir evitar, en ciertos casos, la aparición de enfermedades, en particular en las personas nacidas que carecen de tratamiento para curarse.

Conforme a las consideraciones de la Comisión Nacional de Bioética para el marco regulatorio en Reproducción Asistida, uno de los aspectos bioéticos que debe tomarse en cuenta es el Diagnóstico Genético Preimplantatorio, mismo que debe permitirse para prevenir que enfermedades genéticas hereditarias graves e inhabilitantes puedan ser transmitidas a la descendencia, por lo que se recomienda que cada supuesto sea evaluado y autorizado por el Comité Hospitalario de Bioética.

En el derecho comparado, encontramos en España, el uso del diagnóstico genético preimplantacional como una vía en la prevención de enfermedades genéticas que en la actualidad carecen de tratamiento y a la posibilidad de seleccionar preembriones para que, en determinados casos y bajo el debido control y autorización administrativos, puedan servir de ayuda para salvar la vida del familiar enfermo.

Por otra parte, la gestación subrogada como acto jurídico normativo, esto es una norma que determina y supervisa el consentimiento informado de los intervinientes, debe ubicarse en el derecho a la salud, bajo las condiciones que fije el Estado a través de la Ley especial de

carácter general con efectos en todo el país para evitar la dispersión normativa en códigos civiles y familiares, siempre que se otorgue al Congreso la facultad constitucional para expedir leyes que armonicen y regulen el uso de las técnicas de reproducción asistida, entre las que se encuentra lo que se conoce comúnmente como maternidad subrogada.

La ley especial de la materia que aquí se propone debe auxiliarse de la bioética, entendida como una rama de la ética aplicada que reflexiona, delibera y hace planteamientos normativos y de políticas públicas, para regular y resolver conflictos que se dan en la vida social, especialmente en los campos de la ciencia que se ocupan del estudio de los seres vivos, por lo que esta disciplina es esencial en los debates públicos sobre temáticas que involucran los desarrollos científicos y tecnológicos y sus implicaciones para el desarrollo de la vida.

Por lo que se considera que esta ley, deberá contar con la participación de instituciones tales como la Secretaría de Salud, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, la Comisión Nacional de Bioética y por supuesto, se establece que el órgano facultado para autorizar y dar seguimiento a esta técnica médica son los Comités Hospitalarios de Bioética, que por su carácter interdisciplinario evitaría la participación de intermediarios en el proceso, así como cualquier intento de comercialización o explotación.

Nuestro país, **en su normatividad**, no puede ser ajeno ante el uso de las técnicas de reproducción asistida y debe estar a la vanguardia en materia jurídica para regular su uso como una alternativa de solución ante casos de infertilidad de personas o parejas que desean tener hijos, sin embargo se debe cuidar que estas técnicas se conviertan en actos de comercio.

Por lo expuesto y fundado presento a consideración de esa soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona la fracción XVI-A al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que expide la Ley General para regular las técnicas de reproducción asistida

Primero: Se adiciona la fracción XVI-A al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVI-A. Para expedir leyes generales que establezcan la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de técnicas de reproducción asistida.

Segundo: Se expide la Ley General de Técnicas de Reproducción Asistida.

Ley General de Técnicas de Reproducción Asistida

Título Primero

Disposiciones Generales

Capítulo Único

Artículo 1. La presente ley, reglamenta el **derecho de las personas a la salud reproductiva a través** de las técnicas de reproducción asistida, que tiene toda persona en los términos de los artículos 1o. y 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para la utilización de estas técnicas y la concurrencia de la federación y las entidades federativas en la materia. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

- a) Regular la aplicación de las técnicas de reproducción asistida acreditadas científicamente y clínicamente indicadas, tales como inseminación artificial; fecundación in vitro e inyección intracitoplásmica de espermatozoides con gametos propios o de donante y con transferencia de preembriones; transferencia intratubárica de gametos y gestación subrogada.
- b) Regular el acceso a la gestación subrogada en casos de infertilidad, esterilidad y/o ausencia de útero.
- c) Regular la aplicación de las técnicas de reproducción humana asistida en la prevención y tratamiento de enfermedades de origen genético, siempre que existan las garantías diagnósticas y terapéuticas suficientes y sean debidamente autorizadas en los términos previstos en esta ley.
- d) La regulación de los supuestos y requisitos de utilización de gametos y preembriones humanos criopreservados.

Para los efectos de esta ley se entiende por preembrión, el embrión in vitro constituido por el grupo de células resultantes de la división progresiva del ovocito desde que es fecundado hasta 14 días más tarde.

Se prohíbe la clonación en seres humanos con fines reproductivos, así como cualquier tipo de prácticas eugenésicas que pretendan la elección de ciertas características genéticas o fisiológicas que tengan por objeto una mejora de la descendencia conforme a estándares arbitrarios o discriminatorios que se relacionan con la calidad de vida, **así como la elección del sexo, la procreación de híbridos y otras formas de utilización de los gametos no autorizada por los donantes y que sea contraria a los principios de esta ley.**

Artículo 3. Sobre las técnicas de reproducción asistida.

1. Las técnicas de reproducción asistida que, conforme a lo que se determina en el artículo anterior, reúnen las condiciones de acreditación científica y clínica son: inseminación artificial; fecundación in vitro e inyección intracitoplásmica de espermatozoides con gametos propios o de donante y con transferencia de preembriones; transferencia intratubárica de gametos y gestación subrogada.
2. La aplicación de la técnica de gestación subrogada requerirá la autorización del Comité Hospitalario de Bioética que pertenezca a establecimientos de salud de los sectores público, social o privado, que sean específicamente autorizados para ello por la Secretaría de Salud.
3. Deberán tomarse en cuenta las buenas prácticas médicas como parámetro para la realización de las técnicas de reproducción asistida, a partir de los estándares técnicos y metodológicos que avalen la Secretaría de Salud y la Comisión Nacional de Bioética.

Artículo 4. Apartado de definiciones.

Para los efectos de esta ley se entiende por:

- I. Bancos: A los bancos de crioconservación de productos biológicos públicos y privados, autorizados por la Secretaría de Salud;
- II. Células germinales: Células reproductoras masculinas y femeninas capaces de dar origen a un embrión;
- III. Cofepris: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;
- IV. Comisión: Comisión Nacional de Bioética;
- V. Criopreservación: Es la técnica de preservación de tejidos, gametos y embriones humanos a bajas temperaturas mediante congelación;
- VI. Diagnóstico genético preimplantatorio: Es el análisis de cuerpos polares, blastómeras o trofoectodermo de ovocitos, cigotos o embriones para la detección de alteraciones específicas, genéticas, estructurales y/o cromosómicas;
- VII. Donación de embriones: Es la transferencia de embriones resultantes de gametos (espermatozoides y ovocitos) que no se originaron de la receptora y su pareja;
- VIII. Edad gestacional: Consiste en la edad de un embrión o feto calculada al sumar dos semanas (14 días) al número de semanas completadas después de la fecundación;
- IX. Embrión: Es el producto de la división del cigoto hasta el fin del estadio embrionario (8 semanas después de la fecundación);
- X. Fecundación in vitro (FIV): Técnica de Reproducción Asistida que involucra fecundación extracorpórea;

XI. Fecundación: Es la penetración de un ovocito por un espermatozoide y la combinación de sus materiales genéticos, lo que resulta en la formación de un cigoto;

XII. Feto: Consiste en el producto de la fecundación desde el fin del desarrollo embrionario, a las 8 semanas después de la fecundación, hasta el aborto o nacimiento;

XIII. Gestación subrogada: Es una técnica de reproducción asistida, mediante la cual una mujer se embaraza de forma altruista, mediante inseminación artificial o fecundación in vitro y gesta un bebé en favor de quienes serán genética y/o legalmente sus padres después de su nacimiento, renunciando a los poderes y deberes propios de la maternidad;

XIV. Implantación: Es la unión y subsecuente penetración del blastocito libre de zona pelúcida usualmente en el endometrio, que comienza 5 a 7 días después de la fecundación;

XV. Infertilidad: Es la enfermedad del sistema reproductivo definida como la incapacidad de lograr un embarazo clínico después de 12 meses o más de relaciones sexuales no protegidas;

XVI. Ley: Ley de Reproducción Asistida;

XVII. Mujer gestante: La mujer que presta su útero de manera gratuita, para el desarrollo del embrión hasta el nacimiento del producto;

XVIII. Registro Nacional: Registro Nacional en materia de Reproducción Asistida o Registro de Donantes;

XIX. Reproducción médicamente asistida: Es la reproducción lograda a través de la inducción de ovulación, estimulación ovárica controlada, desencadenamiento de la ovulación, técnicas de reproducción asistida, inseminación intrauterina, intracervical o intravaginal, con semen del esposo o pareja o un donante;

XX. Secretaría: Secretaría de Salud;

XXI. Técnicas de reproducción asistida (TRA): Todos los tratamientos o procedimientos que incluyen la manipulación tanto de ovocitos como de espermatozoides o embriones humanos para el establecimiento de un embarazo; XXII. Transferencia de embriones: Es el procedimiento mediante el cual uno o más embriones son colocados en el útero o en la trompa de Falopio;

XXIII. Transferencia intratubárica de gametos: Es un procedimiento de técnica de reproducción asistida en el cual ambos gametos (ovocitos y espermatozoides), son transferidos a la trompa de Falopio.

XXIV. Zigoto: Es la célula diploide resultante de la fecundación de un ovocito por un espermatozoide, la cual subsecuentemente se divide para formar un embrión.

Artículo 5. Condiciones personales de la aplicación de las técnicas.

1. Las técnicas de reproducción asistida se realizarán solamente cuando haya posibilidades razonables de éxito, no supongan riesgo grave para la salud, física o psíquica, de la mujer o la posible descendencia y previa aceptación libre y consciente de su aplicación por parte de la mujer, que deberá haber sido anterior y debidamente informada de sus posibilidades de éxito, así como de sus riesgos y de las condiciones de dicha aplicación.
2. En el caso de la fecundación in vitro y técnicas afines, sólo se autoriza la transferencia de un máximo de tres preembriones en cada mujer en cada ciclo reproductivo.
3. La información y el asesoramiento sobre estas técnicas, que deberá realizarse tanto a quienes deseen recurrir a ellas como a quienes, en su caso, vayan a actuar como donantes, se extenderá a los aspectos biológicos, jurídicos y éticos de aquéllas, y deberá precisar igualmente la información relativa a las condiciones económicas del tratamiento. Incumbirá la obligación de que se proporcione dicha información en las condiciones adecuadas que faciliten su comprensión a los responsables de los equipos médicos que lleven a cabo su aplicación en los establecimientos de salud autorizados para su práctica.
4. La aceptación de la aplicación de las técnicas de reproducción asistida por cada mujer receptora de ellas quedará reflejada en un formulario de consentimiento informado en el que se hará mención expresa de todas las condiciones concretas de cada caso en que se lleve a cabo su aplicación, sin ningún tipo de discriminación.
5. La mujer receptora de estas técnicas podrá pedir que se suspenda su aplicación en cualquier momento de su realización anterior a la transferencia embrionaria, y dicha petición deberá atenderse.
6. Todos los datos relativos a la utilización de estas técnicas deberán recogerse en expedientes clínicos, que deberán ser tratados con las debidas garantías de confidencialidad respecto de la identidad de los donantes, de los datos y condiciones de los usuarios y de las circunstancias que concurran en el origen de los hijos así nacidos. No obstante, se tratará de mantener la máxima integración posible de la documentación clínica de la persona usuaria de las técnicas.

Artículo 6. Requisitos de los establecimientos de salud en reproducción asistida.

1. La práctica de cualquiera de las técnicas de reproducción asistida sólo se podrá llevar a cabo en establecimientos de salud debidamente autorizados para ello por la autoridad sanitaria correspondiente. Dicha autorización especificará las técnicas cuya aplicación se autoriza en cada caso.
2. La autorización de un establecimiento de salud para la práctica de las técnicas de reproducción asistida exigirá el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en esta Ley y demás normativa vigente, en especial, la dirigida a garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

3. Cuando se presenten dilemas bioéticos, deberá darse la intervención correspondiente al Comité Hospitalario de Bioética para dictaminar el caso y emitir una alternativa de solución. En cuanto a la gestación subrogada deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 13 de la ley.

Título II

Técnicas de reproducción asistida

Capítulo I

Personas que intervienen en las técnicas de reproducción asistida

Artículo 7. Donantes y actos de donación.

1. La donación de gametos y preembriones para las finalidades autorizadas por esta Ley es un acto jurídico gratuito, formal y confidencial concertado entre el donante y el centro autorizado.

2. La donación sólo será revocable cuando el donante precisase para sí los gametos donados, siempre que en la fecha de la revocación aquéllos estén disponibles. A la revocación procederá la devolución por el donante de los gastos de todo tipo originados al centro receptor.

3. La donación nunca tendrá carácter lucrativo o comercial. La compensación económica que permite este tipo de actos jurídicos se pueda fijar sólo y estrictamente por las molestias físicas y los gastos de desplazamiento y laborales que se puedan derivar de la donación y no podrá suponer incentivo económico para ésta.

Cualquier actividad de publicidad o promoción por parte de centros autorizados que incentive la donación de células y tejidos humanos deberá respetar el carácter altruista de aquélla, no pudiendo, en ningún caso, alentar la donación mediante la oferta de compensaciones o beneficios económicos.

La Secretaría de Salud, previo informe del Comité Hospitalario de Bioética, fijará periódicamente las condiciones básicas que garanticen el respeto al carácter gratuito de la donación.

4. El acto jurídico se formalizará por escrito entre los donantes y el centro autorizado. Antes de la formalización, los donantes habrán de ser informados de los fines y consecuencias del acto. La información y el consentimiento deberán efectuarse en formatos adecuados, siguiendo las reglas marcadas por el principio del diseño para todos, de manera que resulten accesibles y comprensibles a las personas con discapacidad.

5. La donación será anónima y deberá garantizarse la confidencialidad de los datos de identidad de los donantes por los bancos de gametos, así como, en su caso, por los registros de donantes y de actividad de los centros que se constituyan.

Los hijos nacidos tienen derecho por sí o por sus representantes legales a obtener información general de los donantes. Igual derecho corresponde a las receptoras de los gametos y de los preembriones.

Sólo excepcionalmente, en circunstancias extraordinarias que comporten un peligro cierto para la vida o la salud del hijo o cuando proceda con arreglo a las Leyes procesales penales, podrá revelarse la identidad de los donantes, siempre que dicha revelación sea indispensable para evitar el peligro o para conseguir el fin legal propuesto. Dicha revelación tendrá carácter restringido y no implicará en ningún caso publicidad de la identidad de los donantes.

6. Los donantes deberán tener más de 18 años, buen estado de salud psicofísica y plena capacidad de obrar. Su estado psicofísico deberá cumplir las exigencias de un protocolo obligatorio de estudio de los donantes que incluirá sus características fenotípicas y psicológicas, así como las condiciones clínicas y determinaciones analíticas necesarias para demostrar, según el estado de los conocimientos de la ciencia y de la técnica existentes en el momento de su realización, que los donantes no padecen enfermedades genéticas, hereditarias o infecciosas transmisibles a la descendencia. Los centros autorizados podrán rechazar la donación cuando las condiciones psicofísicas del donante no sean las adecuadas.

7. El número máximo autorizado de hijos nacidos en México que hubieran sido generados con gametos de un mismo donante no deberá ser superior a cinco. A los efectos del mantenimiento efectivo de ese límite, los donantes deberán declarar en cada donación si han realizado otras previas, así como las condiciones de éstas, e indicar el momento y el centro en el que se hubieran realizado dichas donaciones.

Será responsabilidad de cada establecimiento de salud que utilice gametos de donantes comprobar de manera fehaciente la identidad de los donantes, así como, en su caso, las consecuencias de las donaciones anteriores realizadas en cuanto a la generación de hijos nacidos previamente. Si se acredita que el número de éstos supera el límite establecido, se procederá a la destrucción de las muestras procedentes de ese donante.

A partir de la entrada en funcionamiento del Registro Nacional de Donantes a que se refiere esta Ley, la comprobación de dichos datos podrá hacerse mediante consulta al registro correspondiente.

8. Las disposiciones de este artículo serán de aplicación a los supuestos de donación de gametos sobrantes no utilizados en la reproducción de la propia pareja para la reproducción de personas ajenas a ella.

Artículo 8. Usuarios de las técnicas.

1. Toda persona o pareja mayor de 18 años y con plena capacidad de obrar, con independencia de su estado civil y orientación sexual, podrá ser receptora o usuaria de las técnicas reguladas en esta Ley, siempre que haya prestado su consentimiento escrito a su

utilización de manera libre, consciente y expresa, conforme la edad que establece la Ley General de Salud en su artículo 67.

En el caso de la mujer, ésta podrá ser usuaria o receptora de las técnicas reguladas en esta Ley con independencia de su estado civil y orientación sexual.

2. Entre la información proporcionada a la mujer, de manera previa a la firma de su consentimiento, para la aplicación de estas técnicas se incluirá, en todo caso, la de los posibles riesgos, para ella misma durante el tratamiento y el embarazo y para la descendencia, que se puedan derivar de la maternidad a una edad clínicamente inadecuada.

3. Si la mujer estuviera casada o unida en concubinato, se precisará, además, el consentimiento de su marido o concubino, a menos que estuvieran separados legalmente y así conste de manera fehaciente. El consentimiento del cónyuge, prestado antes de la utilización de las técnicas, deberá reunir idénticos requisitos de expresión libre, consciente y formal.

4. La información y el consentimiento a que se refieren los apartados anteriores deberán realizarse en formatos adecuados, siguiendo las reglas marcadas por el principio del diseño para todos, de manera que resulten accesibles y comprensibles a las personas con discapacidad.

5. En la aplicación de las técnicas de reproducción asistida, la elección del donante de semen sólo podrá realizarse por el equipo médico que aplica la técnica, que deberá preservar las condiciones de anonimato de la donación. En ningún caso podrá seleccionarse personalmente el donante a petición de la receptora. En todo caso, el equipo médico correspondiente deberá procurar garantizar la mayor similitud fenotípica e inmunológica posible de las muestras disponibles con la mujer receptora.

Artículo 9. Filiación de los hijos nacidos mediante técnicas de reproducción asistida.

1. La filiación de los nacidos con las técnicas de reproducción asistida se regulará por las Leyes civiles, familiares y demás disposiciones reglamentarias del país, sin distinción o discriminación alguna por su forma de nacimiento, sin embargo, deberán atenderse las especificaciones establecidas en los siguientes artículos.

2. En ningún caso, la inscripción en el Registro Civil reflejará datos de los que se pueda inferir la forma de nacimiento.

Artículo 10. Determinación legal de la filiación.

1. Ni la mujer progenitora ni el marido, cuando hayan prestado su consentimiento formal, previo y expreso a determinada fecundación con contribución de donante o donantes, podrán impugnar la filiación matrimonial del hijo nacido como consecuencia de tal fecundación.

2. Se considera escrito indubitado el documento extendido ante el establecimiento de salud autorizado en el que se refleje el consentimiento a la fecundación con contribución de donante prestado por varón no casado con anterioridad a la utilización de las técnicas. Queda a salvo la reclamación judicial de paternidad.

3. La revelación de la identidad del donante en los supuestos en que proceda conforme a esta Ley no implica en ningún caso determinación legal de la filiación.

4. La filiación de los hijos nacidos por gestación de sustitución será determinada por la pareja o persona que aporte el material genético. El acta de nacimiento no puede, bajo ninguna circunstancia, incluso en situaciones de gestación subrogada, contener indicación de que el bebé nació mediante la aplicación de técnicas de reproducción asistida.

5. Queda a salvo la posible acción de reclamación de la paternidad respecto del padre biológico, conforme a las reglas generales.

Artículo 11. Premoriencia del marido.

1. No podrá determinarse legalmente la filiación ni reconocerse efecto o relación jurídica alguna entre el hijo nacido por la aplicación de las técnicas reguladas en esta Ley y el marido fallecido cuando el material reproductor de éste no se halle en el útero de la mujer en la fecha de la muerte del varón.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, previa autorización que emita el Comité Hospitalario de Bioética, el marido podrá prestar su consentimiento mediante testamento, para que su material reproductor pueda ser utilizado en los 12 meses siguientes a su fallecimiento para fecundar a su mujer. Tal generación producirá los efectos legales que se derivan de la filiación matrimonial. El consentimiento para la aplicación de las técnicas en dichas circunstancias podrá ser revocado en cualquier momento anterior a la realización de aquéllas.

Se presume otorgado el consentimiento a que se refiere el párrafo anterior cuando el cónyuge superviviente hubiera estado sometido a un proceso de reproducción asistida ya iniciado para la transferencia de preembriones constituidos con anterioridad al fallecimiento del marido.

Capítulo II

Procedimiento para la gestación subrogada

Artículo 12. Acto jurídico normativo.

La realización del acto jurídico normativo de gestación subrogada sólo es posible de forma excepcional por razones médicas o personales en aquellos casos en los que exista ausencia de útero, alguna lesión o enfermedad que impida llevar a término el embarazo o en situaciones clínicas por infertilidad y/o esterilidad que estén debidamente justificadas.

La gestación subrogada como técnica de reproducción asistida, solamente puede ser realizada mediante el uso de los gametos de la persona o pareja que aporte el material genético, es decir ambos cónyuges o concubinos o uno de ellos. En ningún caso, pueda usarse el material reproductor de la mujer gestante.

El acto jurídico normativo de gestación subrogada requiere la autorización previa del Comité Hospitalario de Bioética del establecimiento de salud de los sectores público, social o privado en que se practique esta técnica de reproducción asistida, además supervisará todo el proceso hasta el nacimiento, siempre está precedido de audiencia del médico tratante y sólo puede concederse en los casos en que la pareja o persona que acude al uso de la gestación subrogada se debe a una discapacidad por infertilidad y/o esterilidad que le impide tener hijos, lo que debe acreditarse mediante certificado médico que sea avalado por el Comité Hospitalario de Bioética correspondiente.

La persona que va a nacer a través del uso de la gestación subrogada, se considera como hijo de la persona o pareja que aporte el material genético, es decir ambos cónyuges o concubinos o uno de ellos.

Artículo 13. Gestación subrogada.

El acceso a la gestación subrogada solamente podrá realizarse en casos de infertilidad, esterilidad y/o ausencia de útero, así como para la prevención y tratamiento de enfermedades de origen genético, siempre que existan las garantías diagnósticas y terapéuticas suficientes y sean debidamente autorizadas en los términos previstos en esta ley.

En todos los casos anteriores, incluyendo casos excepcionales podrá realizarse la gestación subrogada por razones personales conforme a los criterios de *lex artis* o buenas prácticas médicas que autorice el Comité Hospitalario de Bioética correspondiente.

La gestación subrogada es una técnica de reproducción asistida, mediante la cual una mujer se embaraza de forma altruista, mediante inseminación artificial o fecundación *in vitro* y gesta un bebé en favor de quienes serán genética y/o legalmente sus padres después de su nacimiento, renunciando a los poderes y deberes propios de la maternidad.

Las técnicas de reproducción asistida, incluidas las realizadas mediante gestación subrogada, deberán respetar la dignidad humana de todas las personas involucradas.

Artículo 14. Prohibición de discriminación.

Se prohíbe la discriminación basada en la herencia o patrimonio genético o el hecho de nacer como resultado del uso de técnicas de reproducción asistida.

Artículo 15. Establecimientos de salud autorizados.

Las técnicas de reproducción asistida, incluidas aquellas relativas a situaciones de embarazo mediante gestación subrogada, sólo se pueden realizar en establecimientos de salud de los sectores público, social o privado, que sean específicamente autorizados para ello por la Secretaría de Salud y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Artículo 16. Prohibición para celebrar la gestación subrogada.

Se prohíbe la celebración del acto jurídico normativo de gestación subrogada cuando exista una relación de subordinación económica, incluida la relación de tipo laboral o de prestación de servicios entre las partes involucradas.

Artículo 17. Validez y eficacia del consentimiento de las partes intervinientes.

En lo que respecta a la validez y eficacia del consentimiento de las partes, el acto jurídico normativo de gestación subrogada confiere derechos y obligaciones a las partes que intervienen, así como al Comité Hospitalario de Bioética, para supervisar la asistencia médica a la madre gestante durante la gestación, el nacimiento y posterior al mismo.

Artículo 18. Quiénes pueden participar como madres gestantes.

Pueden ser madres gestantes, sólo las mujeres entre veinte y treinta y cinco años de edad que tengan una buena salud psicosomática y que han dado su consentimiento voluntario para prestar su vientre.

Artículo 19. Carácter altruista de la gestación subrogada.

Se prohíbe cualquier tipo de pago o donación de cualquier propiedad o cantidad a la madre gestante, por parte de la persona o pareja que serán genética y/o legalmente los padres después del nacimiento, excepto el importe correspondiente a los gastos derivados de la asistencia médica recibida, incluidos los gastos de transporte, debidamente justificados ante el Comité Hospitalario de Bioética.

Artículo 20. Requisitos que debe reunir el acto jurídico normativo de gestación subrogada.

El acto jurídico normativo para efectos de la gestación subrogada que autorice el Comité Hospitalario de Bioética, debe pronunciarse sobre lo siguiente:

- a) Que la pareja o persona que acude al uso de la maternidad subrogada se debe a una discapacidad por infertilidad y/o esterilidad que le impide tener hijos, lo que debe acreditarse mediante el certificado médico que ha sido avalado por el Comité Hospitalario de Bioética correspondiente.
- b) Que el criterio para asignar la maternidad o paternidad, será a partir de quiénes aporten el material genético, es decir ambos cónyuges o concubinos o uno de ellos.

- c) Que la filiación de los hijos nacidos mediante la técnica de maternidad subrogada se da por el parentesco que se genera por consanguinidad a partir de la relación con la pareja o persona que aporte el material genético y no por adopción.
- d) Que el procedimiento de maternidad subrogada se realiza con carácter altruista en todo momento y sin ánimo de lucro.
- e) Que no exista una relación de subordinación económica, incluida la relación de tipo laboral o de prestación de servicios entre las partes involucradas
- f) Que el médico autorizado que asista a la madre gestante en el parto, expedirá el certificado de nacimiento, así como una constancia de que la maternidad fue mediante una técnica de reproducción asistida, de igual forma el médico deberá rendir un informe ante el Comité Hospitalario de Bioética.
- g) El certificado de nacimiento y constancia de maternidad serán los documentos que permitan acreditar la identidad del menor y su filiación con la pareja o persona que aporte el material genético, para efectos de que el Registro Civil realice el registro de nacimiento y expida el acta correspondiente.

La ejecución del acto jurídico normativo de gestación subrogada se realizará bajo la supervisión del Comité Hospitalario de Bioética, que debe incluir en forma obligatoria, las disposiciones que deben observarse en el caso de malformaciones o enfermedades del feto y en caso de interrupción voluntaria del embarazo por parte de la mujer gestante si concurre alguna de las circunstancias fijadas por la ley.

El acto jurídico normativo de gestación subrogada no puede imponer restricciones de comportamiento a la mujer gestante o imponer normas que violan sus derechos a la libertad y la dignidad.

Será considerado nulo y sin efecto legal el acto jurídico normativo de gestación subrogada que no cumpla con lo dispuesto en los párrafos anteriores y no cuente con la autorización previa por parte del Comité Hospitalario de Bioética.

Artículo 21. Consentimiento informado en la gestación subrogada.

Antes de la celebración del acto jurídico normativo, los beneficiarios y la madre gestante deberán ser previamente informados por escrito, de la importancia de la gestación subrogada, de ahí que el consentimiento de las partes deberá ser libre, claro, por escrito y debidamente informado de las implicaciones éticas, médicas, sociales y jurídicas probables ante el Comité Hospitalario de Bioética, sin ningún tipo de discriminación. El consentimiento será irrevocable desde que se inicia la técnica, por lo que el menor nacido será considerado como hijo de los beneficiarios.

Artículo 22. Deber de confidencialidad.

Todos aquellos que, de alguna manera, estén conscientes de la utilización de las técnicas de reproducción asistida, incluso en situaciones de gestación subrogada, están obligados a mantener la confidencialidad de su identidad y sobre el acto jurídico normativo de gestación subrogada.

Artículo 23. Protección de datos personales relativos a la salud.

Para los datos personales relacionados con el proceso de técnicas de reproducción asistida, los beneficiarios respectivos, los donantes, incluida la gestación de la mujer embarazada y los niños nacidos mediante estas técnicas, se aplica la legislación respectiva en materia de protección de datos personales sobre la información genética y la información médica que contenga el expediente clínico conforme las normas oficiales mexicanas.

Artículo 24. Registro de donantes en la gestación subrogada.

La Comisión Nacional de Bioética tendrá facultades para centralizar toda la información relevante acerca de la aplicación de las técnicas de reproducción asistida que le hagan llegar los Comités Hospitalarios de Bioética, incluido el registro de donantes, incluida la relación de las mujeres que participen en el proceso de gestación subrogada, los bebés y los beneficiarios.

Artículo 25. Sanciones en la gestación subrogada.

Aquellas personas que apliquen técnicas de reproducción asistida derivadas de la gestación subrogada, en establecimientos de los sectores público, social o privado que no estén autorizados por la Secretaría de Salud, serán castigados con prisión de uno a tres años, si no se produce el embarazo como resultado de la técnica de reproducción; si resulta embarazo, se impondrá prisión de dos a ocho años.

1. Quién, como beneficiario, realice actos jurídicos de gestación subrogada a título oneroso, será castigado con prisión de seis a diecisiete años de prisión y multa por el equivalente de ocho mil a diecisiete mil días de salario mínimo general vigente. Ante aquellos casos en los que se advierta la existencia de trata de personas, deberá estarse a lo dispuesto en la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.
2. Quién participe como madre gestante, mediante un acto jurídico de gestación subrogada a título oneroso, será objeto de una multa que no exceda de ocho mil a diecisiete mil días de salario mínimo general vigente.
3. Quién, como beneficiario, realice actos jurídicos de gestación subrogada de forma gratuita, fuera de los casos previstos en esta ley, será castigado con prisión de hasta un año o una multa no superior a ocho mil días de salario mínimo general vigente.

4. Quién participe como madre gestante, realice actos jurídicos de gestación subrogada de forma gratuita, fuera de los casos previstos en esta ley, será castigada con una multa de hasta ocho mil días de salario mínimo general vigente.

5. Quienes promuevan, por cualquier medio, incluso por invitación directa o a través de un intermediario o anuncio público, la celebración de actos jurídicos de gestación subrogada fuera de los casos previstos en esta ley, serán castigados con prisión de hasta 2 años.

Capítulo III

Crioconservación y otras técnicas que permiten la reproducción asistida

Artículo 26. Crioconservación de gametos y preembriones.

1. El semen podrá crioconservarse en bancos de gametos autorizados durante la vida del varón de quien procede.

2. La utilización de ovocitos y tejido ovárico crioconservados requerirá previa autorización de la autoridad sanitaria correspondiente.

3. Los preembriones sobrantes de la aplicación de las técnicas de fecundación in vitro que no sean transferidos a la mujer en un ciclo reproductivo podrán ser crioconservados en los bancos autorizados para ello. La crioconservación de los ovocitos, del tejido ovárico y de los preembriones sobrantes se podrá prolongar hasta el momento en que se considere por los responsables médicos, con el dictamen favorable de especialistas independientes y ajenos al centro correspondiente, que la receptora no reúne los requisitos clínicamente adecuados para la práctica de la técnica de reproducción asistida.

4. Los diferentes destinos posibles que podrán darse a los preembriones crioconservados, así como, en los casos que proceda, al semen, ovocitos y tejido ovárico crioconservados, son:

a) Su utilización por la propia mujer o su cónyuge.

b) La donación con fines reproductivos.

c) La donación con fines de investigación.

d) El cese de su conservación sin otra utilización. En el caso de los preembriones y los ovocitos crioconservados, esta última opción sólo será aplicable una vez finalizado el plazo máximo de conservación establecido en esta Ley sin que se haya optado por alguno de los destinos mencionados en los apartados anteriores.

5. La utilización de los preembriones o, en su caso, del semen, los ovocitos o el tejido ovárico crioconservados, para cualquiera de los fines citados, requerirá del consentimiento informado correspondiente debidamente acreditado. En el caso de los preembriones, el

consentimiento deberá haber sido prestado por la mujer o, en el caso de la mujer casada con un hombre, también por el marido, con anterioridad a la generación de los preembriones.

6. El consentimiento para dar a los preembriones o gametos crioconservados cualquiera de los destinos citados podrá ser modificado en cualquier momento anterior a su aplicación.

En el caso de los preembriones, cada dos años, como mínimo, se solicitará de la mujer o de la pareja progenitora la renovación o modificación del consentimiento firmado previamente. Si durante dos renovaciones consecutivas fuera imposible obtener de la mujer o de la pareja progenitora la firma del consentimiento correspondiente, y se pudieran demostrar de manera fehaciente las actuaciones llevadas a cabo con el fin de obtener dicha renovación sin obtener la respuesta requerida, los preembriones quedarán a disposición de los centros en los que se encuentren crioconservados, que podrán destinarlos conforme a su criterio a cualquiera de los fines citados, manteniendo las exigencias de confidencialidad y anonimato establecidas y la gratuidad y ausencia de ánimo de lucro.

Con anterioridad a la prestación del consentimiento, se deberá informar a la pareja progenitora o a la mujer, en su caso, de lo previsto en los párrafos anteriores de este apartado.

7. La información y el consentimiento a que se refieren los apartados anteriores deberán realizarse en formatos adecuados, siguiendo las reglas marcadas por el principio del diseño para todos, de manera que resulten accesibles y comprensibles a las personas con discapacidad.

8. Los centros de fecundación in vitro que procedan a la crioconservación de gametos o preembriones humanos de acuerdo con lo establecido en este artículo deberán disponer de un seguro o garantía financiera equivalente que asegure su solvencia, en los términos que se fijen reglamentariamente, para compensar económicamente a las parejas en el supuesto de que se produjera un accidente que afecte a su crioconservación, siempre que, en el caso de los preembriones crioconservados, se hayan cumplido los procedimientos y plazos de renovación del consentimiento informado correspondiente.

Artículo 27. Diagnóstico preimplantatorio.

1. Los centros debidamente autorizados podrán practicar técnicas de diagnóstico preimplantatorio para:

a) La detección de enfermedades hereditarias graves, de aparición precoz y no susceptibles de tratamiento curativo posnatal con arreglo a los conocimientos científicos actuales, con objeto de llevar a cabo la selección embrionaria de los preembriones no afectados para su transferencia.

b) La detección de otras alteraciones que puedan comprometer la viabilidad del preembrión.

La aplicación de las técnicas de diagnóstico preimplantatorio en estos casos deberá comunicarse a la autoridad sanitaria correspondiente, que informará de ella a la Comisión Nacional de Bioética.

2. La aplicación de técnicas de diagnóstico preimplantatorio para cualquiera otra finalidad no comprendida en el apartado anterior, o cuando se pretendan practicar en combinación con la determinación de los antígenos de histocompatibilidad de los preembriones in vitro con fines terapéuticos para terceros, requerirá de la autorización expresa, caso a caso, de la autoridad sanitaria correspondiente, previo informe favorable del Comité Hospitalario de Bioética, que deberá evaluar las características clínicas, terapéuticas y sociales de cada caso.

Artículo 28. Técnicas terapéuticas en el preembrión.

1. Cualquier intervención con fines terapéuticos sobre el preembrión vivo in vitro sólo podrá tener la finalidad de tratar una enfermedad o impedir su transmisión, con garantías razonables y contrastadas.

2. La terapia que se realice en preembriones in vitro sólo se autorizará si se cumplen los siguientes requisitos:

a) Que la pareja o, en su caso, la mujer sola haya sido debidamente informada sobre los procedimientos, pruebas diagnósticas, posibilidades y riesgos de la terapia propuesta y las hayan aceptado previamente.

b) Que se trate de patologías con un diagnóstico preciso, de pronóstico grave o muy grave, y que ofrezcan posibilidades razonables de mejoría o curación.

c) Que no se modifiquen los caracteres hereditarios no patológicos ni se busque la selección de los individuos o de la raza.

d) Que se realice en centros sanitarios autorizados por la Secretaría de Salud.

3. La realización de estas prácticas en cada caso requerirá de la autorización de la autoridad sanitaria correspondiente, previo informe favorable de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Capítulo IV

Investigación con gametos y preembriones humanos

Artículo 29. Utilización de gametos con fines de investigación.

1. Los gametos podrán utilizarse de manera independiente con fines de investigación.

2. Los gametos utilizados en investigación o experimentación no podrán utilizarse para su transferencia a la mujer ni para originar preembriones con fines de procreación.

Artículo 30. Utilización de preembriones con fines de investigación.

1. La investigación o experimentación con preembriones sobrantes procedentes de la aplicación de las técnicas de reproducción asistida sólo se autorizará si se atiende a los siguientes requisitos:

a) Que se cuente con el consentimiento escrito de la pareja o, en su caso, de la mujer, previa explicación pormenorizada de los fines que se persiguen con la investigación y sus implicaciones. Dichos consentimientos especificarán en todo caso la renuncia de la pareja o de la mujer, en su caso, a cualquier derecho de naturaleza dispositiva, económica o patrimonial sobre los resultados que pudieran derivarse de manera directa o indirecta de las investigaciones que se lleven a cabo. La información y el consentimiento deberán efectuarse en formatos adecuados, siguiendo las reglas marcadas por el principio del diseño para todos, de manera que resulten accesibles y comprensibles a las personas con discapacidad.

b) Que el preembrión no se haya desarrollado in vitro más allá de 14 días después de la fecundación del ovocito, descontando el tiempo en el que pueda haber estado crioconservado.

c) En el caso de los proyectos de investigación relacionados con el desarrollo y aplicación de las técnicas de reproducción asistida, se exigirá que la investigación se realice en centros autorizados por equipos científicos cualificados, bajo control y seguimiento de las autoridades de salud competentes.

d) Que se realicen con base en un proyecto debidamente presentado y autorizado por las autoridades sanitarias competentes, previo informe favorable de la Comisión Nacional de Bioética si se trata de proyectos de investigación relacionados con el desarrollo y aplicación de las técnicas de reproducción asistida, o del órgano competente si se trata de otros proyectos de investigación relacionados con la obtención, desarrollo y utilización de líneas celulares de células troncales embrionarias.

e) En el caso de la cesión de preembriones a otros centros, en el proyecto mencionado en el párrafo anterior deberán especificarse las relaciones e intereses comunes de cualquier naturaleza que pudieran existir entre el equipo y centro entre los que se realiza la cesión de preembriones. En estos casos deberán también mantenerse las condiciones establecidas de confidencialidad de los datos de los progenitores y la gratuidad y ausencia de ánimo de lucro.

2. Una vez terminado el proyecto, la autoridad que concedió la autorización deberá dar traslado del resultado de la experimentación a la Comisión Nacional de Bioética y, en su caso, al órgano competente que lo informó.

Artículo 31. Conservación y utilización de los preembriones para investigación.

1. Los preembriones crioconservados sobrantes respecto de los que exista el consentimiento de la pareja progenitora o, en su caso, la mujer para su utilización con fines de investigación se conservarán, al igual que aquellos otros para los que se haya consentido en otros destinos posibles, en los bancos de preembriones de los centros de reproducción asistida correspondientes.

2. La utilización efectiva del preembrión con fines de investigación en un proyecto concreto en el propio centro de reproducción asistida, o su traslado a otro centro en el que se vaya a utilizar en un proyecto concreto de investigación, requerirá del consentimiento expreso de la pareja o, en su caso, de la mujer responsable del preembrión para su utilización en ese proyecto, previa información pormenorizada y comprensión por los interesados de los fines de esa investigación.

Artículo 32. Disposición supletoria.

En los casos no previstos en esta Ley para efectos de la investigación con gametos y preembriones humanos, deberá aplicarse de forma supletoria la Ley General de Salud en materia de investigación para la salud y su reglamento.

Capítulo V

Establecimientos de salud y equipos biomédicos

Artículo 33. Calificación y autorización de los establecimientos de salud en reproducción asistida.

Todos los establecimientos de salud en los que se realicen las técnicas de reproducción asistida, o sus derivaciones, así como los bancos de gametos y preembriones, se regirán por la Ley General de Salud y sus reglamentos y precisarán para la práctica de las técnicas de reproducción asistida de la correspondiente autorización específica por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Artículo 34. Condiciones de funcionamiento de los establecimientos de salud en reproducción asistida.

1. Los equipos biomédicos que trabajen en estos establecimientos de salud deberán estar especialmente cualificados para realizar las técnicas de reproducción asistida, sus aplicaciones complementarias o sus derivaciones científicas y contarán para ello con el equipamiento y los medios necesarios. Actuarán interdisciplinariamente, y el director del establecimiento de salud del que dependen será el responsable directo de sus actuaciones.

2. Los equipos biomédicos y la dirección de los establecimientos de salud en que trabajan incurrirán en las responsabilidades que legalmente correspondan si violan el secreto de la identidad de los donantes, si realizan mala práctica con las técnicas de reproducción asistida o los materiales biológicos correspondientes o si, por omitir la información o los estudios establecidos, se lesionan los intereses de donantes o usuarios o se transmiten a los

descendientes enfermedades congénitas o hereditarias, evitables con aquella información y estudio previos.

3. Los equipos médicos recogerán en una historia clínica, custodiada con la debida protección y confidencialidad conforme las normas oficiales mexicanas, todas las referencias sobre los donantes y usuarios, así como los consentimientos firmados para la realización de la donación o de las técnicas.

Los datos de las historias clínicas, excepto la identidad de los donantes, deberán ser puestos a disposición de la receptora y de su pareja, o del hijo nacido por estas técnicas o de sus representantes legales cuando llegue a su mayoría de edad, si así lo solicitan.

4. Los equipos biomédicos deberán realizar a los donantes y a las receptoras cuantos estudios estén establecidos reglamentariamente, y deberán cumplimentar igualmente los protocolos de información sobre las condiciones de los donantes o la actividad de los centros de reproducción asistida que se establezcan.

Artículo 35. Auditorías de funcionamiento.

Los centros de reproducción humana asistida se someterán con la periodicidad que establezca la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios a auditorías externas que evaluarán tanto los requisitos técnicos y legales como la información transmitida a la Comisión Nacional de Bioética a los efectos registrales correspondientes y los resultados obtenidos en su práctica clínica.

Capítulo VI

Registro nacional en materia de reproducción asistida

Artículo 36. Registro nacional de donantes.

1. El Registro nacional de donantes, adscrito a la Comisión Nacional de Bioética, es aquel ente administrativo en el que se inscribirán los donantes de gametos y preembriones con fines de reproducción humana, con las garantías precisas de confidencialidad de los datos de aquéllos.

2. Este registro, cuyos datos se basarán en los que sean proporcionados por los establecimientos de salud, en lo que se refiere a su ámbito territorial correspondiente, consignará también los hijos nacidos de cada uno de los donantes, la identidad de las parejas o mujeres receptoras y la localización original de unos y otros en el momento de la donación y de su utilización.

3. La Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, previo informe de la Comisión Nacional de Bioética, regulará la organización y funcionamiento del registro nacional.

Artículo 37. Registro nacional de actividad y resultados de los establecimientos de salud en reproducción asistida.

1. Con carácter asociado o independiente del registro anterior, el Gobierno Federal previo informe de la Comisión Nacional de Bioética, regulará la constitución, organización y funcionamiento de un registro de actividad de los establecimientos de salud en reproducción asistida.

2. El registro de actividad de los establecimientos de salud en reproducción asistida deberá hacer públicos con periodicidad, al menos, anual los datos de actividad de los centros relativos al número de técnicas y procedimientos de diferente tipo para los que se encuentren autorizados, así como las tasas de éxito en términos reproductivos obtenidas por cada centro con cada técnica, y cualquier otro dato que se considere necesario para que por los usuarios de las técnicas de reproducción asistida se pueda valorar la calidad de la atención proporcionada por cada establecimiento de salud.

El registro de actividad de los establecimientos de salud en reproducción asistida recogerá también el número de preembriones crioconservados que se conserven, en su caso, en cada centro.

Artículo 38. Suministro de información.

Los centros en los que se practiquen técnicas de reproducción asistida están obligados a suministrar la información precisa, para su adecuado funcionamiento, a las autoridades encargadas de los registros regulados en los dos artículos anteriores.

Capítulo VII

De las atribuciones de la Secretaría de Salud

Artículo 39. Corresponde a la secretaría:

1. Garantizar el derecho de las personas a la reproducción asistida;
2. Otorgar autorización a los Bancos conforme al artículo 315 de la Ley General de Salud;
3. Revocar las autorizaciones a las que hace alusión la fracción anterior;
4. Expedir los lineamientos relativos a las técnicas de reproducción asistida;
5. Elaborar y actualizar el proyecto de Reglamento de la presente ley;
6. Vigilar el cabal cumplimiento de esta ley, de los instrumentos internacionales, del Reglamento y demás disposiciones aplicables;
7. Fomentar una adecuada coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, en materia de reproducción asistida;

8. Promover la investigación en materia de reproducción asistida;
9. Formular políticas públicas en materia de reproducción asistida;
10. Garantizar el control sanitario de las donaciones y aplicación de las técnicas de reproducción asistida, por conducto de la Cofepris;
11. Brindar asesoría técnica y científica para la creación y funcionamiento de bancos estatales y municipales, así como a las instituciones públicas y privadas tanto nacionales como extranjeras que lo soliciten;
12. Autorizar para la creación y funcionamiento de bancos de competencia federal, previa asesoría técnica, científica y legal;
13. Autorizar y renovar cuando así proceda, las certificaciones correspondientes a los hospitales y clínicas que reúnan las condiciones para prestar los servicios de técnicas de reproducción asistida;
14. Autorizar y renovar cuando así proceda, las certificaciones correspondientes a los profesionales y técnicos de la salud que pretendan prestar sus servicios en los bancos de competencia federal;
15. Certificar la aplicación de los avances científicos en las técnicas de reproducción asistida;
16. Coadyuvar con la comisión en la realización de investigaciones biomédicas, y fomentar la realización de este tipo de investigaciones en los bancos estatales y municipales, así como entre las instituciones privadas nacionales y extranjeras;
17. Inspeccionar y auditar a los bancos a fin de constatar el debido cumplimiento de los requisitos técnicos, sanitarios y legales, así como evaluar los resultados obtenidos en la práctica médica;
18. Realizar estadísticas en materia de reproducción asistida, con la información que le proporcionen los bancos;
19. Suscribir convenios de colaboración con todo tipo de organismos públicos e instituciones privadas especializadas en materia de reproducción asistida; y
20. Las demás que le asigne la ley, su Reglamento y las disposiciones legales aplicables.

Capítulo IX

De las atribuciones de la Comisión Nacional de Bioética

Artículo 40. Corresponde a la comisión:

1. Coadyuvar con las autoridades correspondientes en la realización de investigaciones en materia de reproducción asistida;
2. Promover la protección de los derechos humanos inherentes a la reproducción asistida;
3. Realizar en coordinación con las demás autoridades foros, cursos, conferencias y seminarios en materia de bioética;
4. Difundir entre la sociedad y los profesionales, técnicos y auxiliares de la salud, el respeto a la dignidad y a la vida humana;
5. Apoyar el desempeño de la Secretaría de Salud;
6. Colaborar con las sanciones o temas que solicite la Secretaría de Salud;
7. Colaborar con la Secretaría de Salud, en la certificación de profesionales y técnicos de la salud en materia de reproducción asistida;
8. Certificar el proceso del consentimiento informado; y
9. Las demás que le asigne la ley, su Reglamento y las disposiciones legales aplicables.

Capítulo X

De las atribuciones de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios

Artículo 41. Corresponde a la Cofepris:

1. Garantizar y vigilar el control sanitario de las donaciones y aplicación de las técnicas de reproducción asistida;
2. Vigilar las condiciones sanitarias de los bancos;
3. Fomentar las acciones tendentes a promover la mejora continua de las condiciones sanitarias en materia de reproducción humana asistida;
4. Expedir los certificados oficiales que avalen las condiciones sanitarias de los bancos;
5. Colaborar con la Secretaría de Salud, en la certificación de profesionales y técnicos de la salud en materia de control y condiciones sanitarias inherentes a la reproducción humana asistida; y
6. Las demás que le asigne la ley, su Reglamento y las disposiciones legales aplicables.

Capítulo XI

Infracciones y sanciones

Artículo 42. Criterios generales para la determinación de infracciones en materia de reproducción asistida.

1. Las infracciones en materia de reproducción asistida serán objeto de las sanciones administrativas correspondientes, conforme al procedimiento que indica el Título Décimo Octavo de la Ley General de Salud, relativo a las medidas de seguridad, sanciones y delitos. Lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.
2. En ningún caso se impondrá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes.
3. En los procedimientos sancionadores se podrán adoptar, medidas de carácter provisional que se estimen necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que definitivamente se dicte, el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales.
4. En la adopción y cumplimiento de tales medidas se respetarán, en todo caso, las garantías, normas y procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico para proteger los derechos a la intimidad y a la protección de los datos personales, cuando éstos pudieran resultar afectados.

Artículo 43. Responsables.

De las diferentes infracciones será responsable su autor.

Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que se comentan y de las sanciones que se impongan.

Los directores de los establecimientos de salud responderán solidariamente de las infracciones cometidas por los equipos biomédicos dependientes de aquéllos.

Artículo 44. Sanciones.

1. Las infracciones serán sancionadas conforme lo que dispone el título Décimo Octavo de la Ley General de Salud.
2. La cuantía de la sanción que se imponga, dentro de los límites indicados, se graduará teniendo en cuenta los riesgos para la salud de la madre o de los preembriones generados, la cuantía del eventual beneficio obtenido, el grado de intencionalidad, la gravedad de la alteración sanitaria o social producida, la generalización de la infracción y la reincidencia.

3. En todo caso, cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, la sanción será aumentada hasta el doble del importe en que se haya beneficiado el infractor.

4. Si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o más infracciones, tipificadas en esta u otras Leyes, se tomará en consideración únicamente aquélla que comporte la mayor sanción.

Artículo 45. Competencia sancionadora.

Son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La participación de los municipios y de las autoridades de las comunidades indígenas estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales.

Artículos Transitorios

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

Segundo. La constitución, organización y funcionamiento del registro nacional de actividad y resultados de los establecimientos de salud en reproducción asistida al que se refiere esta Ley se podrá llevar a cabo, a través de los instrumentos jurídicos pertinentes, por entidades o sociedades científicas que acrediten ante la Secretaría de Salud, la experiencia y capacidad para desarrollar y mantener un registro de esta naturaleza con las garantías de calidad, fiabilidad, confidencialidad, amplitud y organización de la información que le sean requeridas por los órganos competentes de dicha secretaría.

Tercero. A la entrada en vigor de esta ley quedan derogadas todas las disposiciones normativas que se le opongan.

Cuarto. En la ley general que se emita en materia de registros civiles a que se refiere la fracción XXIX-R del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deberá preverse además de la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas, la facultad para expedir actas de nacimiento de personas nacidas mediante técnicas de reproducción asistida, incluida la gestación por subrogación.

Quinto. Los trámites y procedimientos administrativos relacionados con el objeto de esta Ley que se encuentren en trámite al momento de su entrada en vigor, se resolverán

conforme a las disposiciones vigentes en la fecha en que iniciaron dichos trámites y procedimientos.

Sexto. Corresponderá a las autoridades encargadas de las presentes disposiciones emitir y efectuar las adecuaciones normativas y reglamentos correspondientes a fin de dar cumplimiento al presente decreto. Para ello contarán con un plazo no mayor de 180 días.

Notas

1 Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del diverso por el que se crea el órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional de Bioética, publicado el 7 de septiembre de 2005, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2017.

2 Al respecto véase el estudio emitido por la Organización Mundial de la Salud, disponible en: <http://www.who.int/reproductivehealth/topics/infertility/burden/en/#>

3 Caso resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 28 de noviembre de 2012. El caso se relaciona con alegadas violaciones de derechos humanos que habrían ocurrido como consecuencia de prohibición general de practicar la fecundación in vitro que había estado vigente en Costa Rica desde 2000, tras una decisión emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de dicho país. Entre otros aspectos, se alegó que esta prohibición absoluta constituyó una injerencia arbitraria en los derechos a la vida privada y familiar y a formar una familia. Asimismo, se alegó que la prohibición constituyó una violación del derecho a la igualdad de las víctimas, en tanto que el Estado les impidió el acceso a un tratamiento que les hubiera permitido superar su situación de desventaja respecto de la posibilidad de tener hijas o hijos biológicos.

4 Puccinelli, Óscar R., “La Corte Interamericana de Derechos Humanos y las técnicas de reproducción humana asistida”, en Acedo Penco, Ángel, *Estudios jurídicos de aproximación del derecho latinoamericano y europeo*, España, Dykinson, 2014, páginas 277-288.

5 La procreación no natural, sino artificial no es un fenómeno desconocido y nuevo, pues en Grecia y Roma se ensayó y en los siglos XVI y XVII se realizan los primeros experimentos técnicos y se logra, entre ellos, la fecundación artificial del gusano de seda y en los perros, pero no imaginaron que podía aplicarse a la especie humana. Escobar Fornos, Iván “Derecho a la reproducción humana (inseminación y fecundación in vitro)”, *Cuestiones Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, número 16, enero-junio 2007, página 142.

6 Glosario de terminología en Técnicas de Reproducción Asistida. Versión revisada y preparada por el International Committee for Monitoring Assisted Reproductive Technology y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

7 Igareda González, Noelia, “La inmutabilidad del principio “mater sempre certa est” y los debates actuales sobre la gestación por sustitución en España, en *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, España, número 21, enero 2015, páginas 3 a 19.

8 Al respecto véase los informes preliminares emitidos por la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado desde 2010 a la fecha, en: <https://www.hcch.net/es/projects/legislative-projects/parentage-surrogacy>

9 González Martín, Nuria, “Modelos familiares ante el nuevo orden jurídico: una aproximación casuística” en Carbonell Sánchez, Miguel, González Martín, Nuria y Carbonell, José, *Las familias en el siglo XXI, una mirada desde el derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2012, p. 64.

10 Pérez Fuentes, Gisela María, Cantoral Domínguez, Karla y Rodríguez Collado, Margarita del Carmen, *La maternidad subrogada*, en prensa.

11 Pérez Fuentes, Gisela María y Cantoral Domínguez, Karla, *Teoría y práctica de los derechos reales en estudios de caso*, Editorial Novum, México, 2014, p. 29.

12 Sentencia emitida el 24 de enero de 2017 por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Paradiso y Campanelli versus Italia, disponible en: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:\[%22001-170359%22%7D](http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:[%22001-170359%22%7D)

13 Pérez Fuentes, Gisela María, Cantoral Domínguez, Karla y Rodríguez Collado, Margarita del Carmen, *La maternidad subrogada*, en prensa.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. México, DF, a 5 de diciembre de 2017.

Diputada Liliana Ivette Madrigal Méndez (rúbrica).

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 21, 73, 104, 105, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ARMANDO LUNA CANALES Y YULMA ROCHA AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6o fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los Diputados Federales Armando Luna Canales y Yulma Rocha Aguilar, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXIII Legislatura, ponemos a consideración de esta H. Soberanía, iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 Y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa tiene como objetivo mejorar la función de seguridad pública en el país a través de la incorporación de la conocida figura del “Mando Único”. En esta iniciativa se describe la misma, así como las propuestas planteadas a fin de lograr una adecuada implementación de la misma.

Breves antecedentes ¹

Desde hace años se había planteado la necesidad de crear una policía única nacional, lo anterior en razón de la falta de claridad que se acrecentaba ante el escenario de violencia que se incrementaba en nuestro país desde inicios de la presente década, no obstante, en ese entonces la propuesta fue descartada.

Dicho panorama generó que desde el mes de marzo del 2010, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se pronunciará a favor de la creación de una Policía Única Estatal, siendo presentada la propuesta por el entonces gobernador de Nuevo León, quien argumentaba que se impulsaría un “modelo policial que privilegie el mando único en las entidades federativas, es decir, que los Estados absorban las capacidades policíacas de los Municipios para integrar un solo cuerpo, que pueda haber una mejor coordinación que privilegie la homologación de la capacitación, del equipamiento, que privilegie también los esfuerzos de investigación, de análisis, de inteligencia y el poder lograr al final del día una policía científica”; a ella se han sumado otros gobernadores argumentando que: “nos parece oportuna, conveniente, y que se da en el marco de este escenario de intranquilidad, de insatisfacción que hay entre la sociedad ante las expectativas que se han tenido para mejorar la seguridad pública y que sin duda no se han cubierto”.

La presentación de dicha propuesta buscaba dar respuesta a distintos problemas presentes en las tareas de seguridad, los cuales hoy en día siguen teniendo vigencia, entre ellos:

Lógica delictiva más compleja

Cadenas transversales de delincuencia organizada y común; mayor sofisticación delictiva apoyada en redes financieras y círculos sociales y económicos; arraigo de delitos comunes de alto impacto; zonas con alta incidencia delictiva; carencia de autoridad y vigencia del Estado de Derecho, alto nivel de impunidad.

Debilidad institucional de corporaciones de seguridad y procuración de justicia

Asignación de facultades y funciones ineficiente y mal comprendida; prácticas policiales inerciales y no planificadas sin criterios y métodos uniformes; Infiltración, cooptación, corrupción, protección y uso de estructuras de policía para proteger y realizar delitos; ausencia de políticas de prevención del delito.

Proceso de transición de la Reforma inconcluso.

Ineficacia de la procuración de justicia y la reinserción social; no se termina la adopción del modelo policial de selección, capacitación y certificación; sistema de bienestar policial no se ha llevado a la práctica; proceso de certificación de confianza lento e ineficiente.

Limitaciones del modelo de tres policías.

Pulverización de mandos y falta de coordinación; desigualdad en calidad institucional de las policías y en la calidad de los servicios de seguridad pública prestados en el país; municipios no contaban con policía.

Sistema de coordinación inoperante.

Insuficiencia e inoperatividad de acuerdos de coordinación; desconfianza generalizada entre los cuerpos de policía; limitada articulación de acciones.

Adicionalmente, desde aquellos momentos de la discusión se esbozaban argumentos a favor de las policías unificadas, mencionándose que las mismas ya existían y funcionaban en países como Canadá, España, Alemania, Colombia, Francia y Chile, entre otros (ya fuera en el ámbito nacional o local). En ese entonces, también se reconoció que no era posible trasladar (de manera íntegra) un modelo policial a otro país, ya que lo mismo dependía de una multiplicidad de factores que debían tenerse en cuenta a efecto de adaptar cada modelo a la realidad social e institucional de cada país.

Cabe destacar que en aquel momento se planteaba, a la vez, que el objetivo del modelo unificado debía aspirar a:

Integrar las más de 2000 corporaciones municipales en 32 corporaciones estatales de policía; mejorar la calidad de vida de la población al combatir los delitos de mayor frecuencia e impacto: robo, secuestro, extorsión y homicidio, a los cuales habría que añadir el combate de otros crímenes que el Estado ha reconocido, como lo son las desapariciones y la trata de personas, la tortura y otros delitos que pueden constituir violaciones graves de los derechos humanos; frenar la evolución criminal en el país; optimizar la aplicación de

recursos públicos; fortalecer la capacidad institucional a nivel local para combate a la delincuencia; acelerar la transformación del modelo de seguridad pública; impulsar la coordinación entre instancias para el eficaz combate a la delincuencia y garantizar la protección policial; adoptar una perspectiva integral; estandarizar salarios; asegurar suficiencia de recursos en todo el país; garantizar a los alcaldes el uso de la fuerza pública para la gestión del gobierno municipal; entre otros.

Dentro de esa tesitura, la consolidación de un mando único policial posibilitará la consolidación y optimización de las labores de seguridad pública, reflejándose, entre otras, en las siguientes mejoras:

Profesionalización de los elementos policíacos; mayor impulso a las tareas de prevención del delito; fortalecimiento de la función de investigación policial; homologación de métodos, procesos y procedimientos policiales conforme a estándares de derechos humanos; control de confianza en el ingreso, permanencia y promoción de los elementos; modernización de los sistemas de operación policial, por citar algunos.

Propuesta Impulsada por el Ejecutivo Federal

Como se ha señalado, el problema y la necesidad de unificar el mando policial han sido analizados y objeto del debate público desde hace ya varios años, asimismo, como es del conocimiento público, el C. Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, presentó en diciembre del año 2014 ante el Senado de la República, una iniciativa con proyecto de Decreto para reformar los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Si bien la Colegisladora al momento de dictaminar la iniciativa de mérito junto con otras presentadas por nuestros pares del Senado de la República, los suscritos legisladores del Grupo Parlamentario del PRI, estimamos que en el análisis de la Minuta que ahora se analiza en la Cámara de Diputados, deben retomarse los contenidos de la propuesta que en su momento fue presentada por el Presidente de la República, ya que los mismos responden de manera óptima a la problemática presente en el país.

En ese sentido, los suscritos hacemos propio, mediante la presente iniciativa, el proyecto presentado en su momento ante el Senado de la República, por lo que instamos a las Comisiones dictaminadoras al pronto análisis y dictaminación de la misma.

Los legisladores del Grupo Parlamentario del PRI coincidimos plenamente con el análisis, la fundamentación y la justificación esbozados por el Ejecutivo Federal, quien acertadamente da cuenta de cómo, durante las últimas décadas, la función de seguridad pública ha recaído cada vez más en los municipios y se ha alejado, simultáneamente, de la Federación y los estados, lo cual ha generado en una disparidad y falta de coordinación que ha imposibilitado al Estado mexicano cumplir la función trascendental de garantizar la seguridad de los habitantes del país.

Los legisladores del PRI, coincidimos con nuestro Presidente cuando afirma que México requiere una transformación institucional integral en materia de seguridad pública, por lo que, una reforma superficial sería insuficiente e irresponsable.

En esta ocasión tenemos la oportunidad de replantear el modelo de seguridad pública e impulsar, desde un nuevo modelo distinto a la actual estructura institucional en la que, lamentablemente, prevalece una situación de debilidad institucional en materia policial, la cual está presente en muchísimos municipios del país y se manifiesta a través de su vulnerabilidad frente a estructuras delictivas y, en algunos casos, a través de su cooptación por organizaciones criminales, como ha quedado evidenciado en deleznable sucesos donde las personas más afectadas han sido, precisamente, los ciudadanos y habitantes que dichas corporaciones están obligadas a proteger.

El actual modelo concurrente en la función de seguridad pública (federación, estados, municipios) ha devenido, desde tiempo atrás, insuficiente frente a los retos y obstáculos crecientes que el fenómeno delictivo en nuestro país ha experimentado, de lo cual dan muestras las cifras que tristemente evidencian la comisión y, en varios casos, el incremento de los delitos conocidos como de alto impacto.

Como externa el Presidente de la República, “en los últimos años, las cifras en materia de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública han confirmado la urgencia de generar un esquema constitucional que atienda la problemática de seguridad pública de fondo.”²

Asimismo, se comparte la aseveración del Presidente, quien lejos de desconocer el problema, reconoce que no se puede pasar por alto que la sofisticación de los métodos y formas de actuación de la delincuencia común y organizada, así como la colusión y corrupción de diversas autoridades policiales y de procuración y administración de justicia, ha permitido que ciertos grupos de la delincuencia ejerzan distintos grados de control en diversas zonas del territorio nacional, a la par de que distintas corporaciones policiales municipales no han tenido la solidez institucional suficiente para hacer frente a la delincuencia, lo cual, inexorablemente, repercute en detrimento de la ciudadanía.

En ese tenor, la previsión de un mando único constitucional, se traducirá en una respuesta eficaz para homogenizar y acelerar la profesionalización y certificación de los cuerpos policiales de nuestro país, asimismo la concentración de las funciones policiales en ciertos órdenes de gobierno facilitará las condiciones de mando y la focalización de las tareas de seguridad en determinadas regiones y territorios.

Por lo anterior, es imperativo diseñar una nueva arquitectura institucional que permita a las instituciones policiales hacer frente a la realidad actual de nuestro país y hacer frente a los problemas, sin precedentes, a los que nos enfrentamos hoy en día.

Es necesario atender la función de seguridad pública en su conjunto, bajo un nuevo esquema competencial que adopte el mando policial único a nivel estatal, así como la concurrencia, coordinación y demás bases que permitan fortalecer las corporaciones

policiales y enfrentar a la delincuencia organizada y común de manera más eficiente, eficaz y contundente.

Propuesta de modificación constitucional.

La iniciativa que sometemos a la consideración de ésta Asamblea busca reformar los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 Y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación, describimos las propuestas de modificación normativa.

Artículo 21.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone: **“la obligación del Estado de velar por la seguridad pública; con base en éste todas las instituciones policiales del país deberían organizarse bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Así, es obligación de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios coordinarse para dar lugar a la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

Según antecedentes recabados por **Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública** emitido en marzo de 2016 tuvieron que transcurrir más de 75 años nuestra Constitución política avanzara hacia la articulación expresa de la seguridad pública y la policía con el proyecto de Estado democrático de derecho, con una cobertura territorial que alcanza a sus municipios en tanto divisiones político-administrativas de menor tamaño.

En la década de 1990 se pensó en un sistema de seguridad pública más allá de la prevención o persecución de conductas delictivas; se articula el sistema de impartición de justicia e involucra la coordinación entre las instituciones políticas, económicas y sociales de todo el país, en ella se expresan las funciones del Estado a niveles micro y macrosociales, así como los derechos de cada individuo a la seguridad.

En 2015, México tuvo 119.5 millones de habitantes: 92 millones habitaban en localidades urbanas y 27.5 millones en localidades rurales. El país cuenta con 2,457 municipios, de los cuales 11 tienen una población de un millón o más de habitantes. Estos municipios se sitúan en ocho de las 32 entidades del país: Distrito Federal, Estado de México, Baja California, Guanajuato, Puebla, Jalisco, Chihuahua y Nuevo León, en orden de magnitud, respectivamente.

En contraste, existen nueve municipios con menos de 250 habitantes, todos ellos en el estado de Oaxaca. Considerando tan sólo el tamaño demográfico de los municipios se deduce que los gobiernos municipales enfrentan retos no sólo diversos, sino realmente dispares, a lo cual hay que sumar su extensión territorial, orografía, ubicación en el centro, centro-occidente y norte del país. En 2010, la comparecencia de Genaro García Luna —a la sazón, Secretario de Seguridad Pública del país— en el pleno de la Cámara de Diputados indicó que el número de elementos que formaban parte de los cuerpos policiales ascendía a poco más de 400 mil elementos, de los cuales casi 160 mil correspondían a policías municipales

Es conveniente señalar, según se desprende del **Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública**, en 2009 había 32,772 policías municipales preventivos en los municipios de siete entidades federativas (Nuevo León, Baja California, Veracruz, Oaxaca, Chihuahua, Baja California Sur y Campeche, en orden de dimensión, respectivamente).² De estas entidades, en Baja California, Chihuahua y Nuevo León se ubican tres de los 11 municipios de más de un millón de habitantes del país.

Para lograr una aproximación reciente (2015) al número de trabajadores en servicios de protección y vigilancia a nivel municipal se recurrió a la información recabada por el **Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)**. Una estimación sobre todos aquellos que laboraron en este tipo de servicios (códigos 530 y 531) y que lo hicieron en algún municipio arroja una cifra de 163 mil personas, la mayor parte de ellas (99.7%) dedicadas a trabajo directo de protección y vigilancia.

Por entidad federativa indica que cerca de dos terceras partes (63.8%) de quienes se dedican a estas tareas de protección y vigilancia a nivel municipal laboran en 11 de las 32 entidades federativas.

En el ámbito municipal la diversidad de tamaños demográficos, extensiones territoriales, disponibilidad de recursos, condicionan la toma de decisiones y el establecimiento de políticas, estrategias y líneas de acción en el combate al delito.

De acuerdo a la información registral del Secretariado Ejecutivo (SNSP) es esencialmente estratégica, pues permite visualizar el panorama delictivo en los municipios del país. A su vez, las estimaciones que provienen de encuestas especializadas, como la Intercensal 2015 —responsabilidad del INEGI— ofrecen insumos imprescindibles en materia demográfica.

Por ahora, el uso combinado de los registros y las estimaciones estadísticas hacen posible un acercamiento al estatus que guarda a nivel municipal la actividad de protección y vigilancia.

Sin embargo, la solidez de los registros administrativos del Secretariado Ejecutivo permitiría disponer de datos cuya consistencia sea coherente con otras fuentes de información (encuestas, censos de gobierno y justicia) y avanzar en que éstos puedan utilizarse estadísticamente; tal vez acometer en el estudio de tendencias, como ocurre por ejemplo con la información de homicidios que proviene de los datos de los registros administrativos de defunciones. Finalmente, la relación entre policías y delitos hace patente la necesidad de mejorar nuestras técnicas de investigación con relación al número de policías, tipo de delitos y población. La formación de “corredores de seguridad”, implica inicialmente clasificar a los municipios del país según la incidencia delictiva predominante. Existen ciertamente avances en esta materia, pero no contamos, como sociedad, con un panorama total y actualizado de lo que acontece en cada uno de los municipios del país.

En conclusión, de los Retos de las policías municipales ante el mando único Como parte de los diversos diagnósticos que en torno a las corporaciones de seguridad pública municipal se han elaborado, se ha hecho énfasis en que el actual modelo constitucional en el que

convergen los tres órdenes de gobierno con policías que desempeñan idénticas atribuciones —en especial las locales y las municipales presenta graves deficiencias.

Junto con lo anterior se ha señalado que entre las deficiencias más notorias al respecto están la pulverización de mandos, la heterogeneidad o inexistencia de los protocolos de actuación, la falta de capacitación, una distribución geográfica inadecuada de elementos de seguridad pública a lo largo del territorio nacional, así como la falta de colaboración entre órdenes de gobierno e instituciones.

Lo anterior en un contexto en el que además existen alrededor de 600 municipios que, por razones de carácter político o presupuestal, no cuentan con una corporación policial propia.

Entre los rasgos que la propia Presidencia de la República ha destacado acerca de las policías municipales se advierte que, de alrededor de las 1,800 agrupaciones existentes, éstas representan solamente 32% del total de la fuerza policial en el país, a pesar de ser la policía de cercanía con la sociedad al estar a cargo de prevenir los delitos del orden común que más afectan a las personas en su integridad física y patrimonio.

Una información a tener en cuenta en torno a la desvinculación entre sociedad y los cuerpos de seguridad pública de nuestro país es la que arroja un estudio de opinión pública que examina la naturaleza de la relación entre ambos.

México. Elementos que integran los cuerpos de seguridad

	<i>Número de elementos</i>
<i>Total</i>	409,536
Policías municipales	159,734
Policías estatales	186,862
Procuradurías generales de justicia	26,329
Procuradurías generales de la República e Instituto Nacional de Migración	4,347
Policía Federal	32,264

Fuente: Olivares, F.E. (2010). Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública en México. D.F., Fundación Friedrich Ebert Stiftung. [library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/081201001.pdf, marzo de 2016).

En relación a estos elementos, pretendemos reformar el artículo 21 constitucional para señalar que la seguridad pública es una función que corresponde tanto a la Federación como a las entidades federativas, y que, en cuanto a los municipios, éstos participarán, desde el ámbito de su competencia, en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos. A la par, prevemos desde la Constitución las bases mínimas en las que ésta función pública se dará, entre ellos, precisamos que las bases mínimas serán: Las reglas para la homologación de los criterios y procedimientos para la selección, el ingreso, la remuneración mínima, la formación, la permanencia, la actualización, la evaluación, el reconocimiento, la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas atribuciones; La reglas para la homologación de los protocolos de actuación y operación, equipamiento y demás aspectos que permitan construir capacidades en todo el país para la eficaz función policial y; la obligación de las instituciones policiales de las entidades federativas de actuar bajo el mando de las federales, en los casos que determine la ley.

Artículo 73.

Pretendemos modificar la fracción XXI de éste artículo a fin de dotar al Congreso de la Unión de expedir, por una parte, las leyes que establezcan los delitos y las faltas contra la

Federación y las penas y sanciones que por ellas deban imponerse dada la naturaleza del sistema de Mando Único que busca implementarse.

De otra parte, buscamos dotar al Congreso de la facultad para expedir las leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones respecto de determinadas conductas y que distribuyan competencias para su investigación, persecución y sanción. Queda previsto que las legislaturas locales podrán legislar en materia penal respecto de aquellas conductas que no estén tipificadas y sancionadas conforme a lo anteriormente señalado. De igual modo, se faculta a expedir la ley general que distribuya competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero, incluyendo como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación. Finalmente, se faculta al Congreso a expedir leyes que definan la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública.

Estas disposiciones son de absoluta necesidad dado el modelo de Mando Único que se busca implementar, por ello es que se requiere de la homologación tanto en la tipificación de determinadas conductas como en la investigación y persecución de las mismas. A este objeto nos ayuda la naturaleza de las Leyes Generales que, en los casos precisados, se pretende implementar.

Debe indicarse que las Leyes Generales son normas (conjuntos normativos) expedidas por el Congreso de la Unión, en las que se distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y, además, sientan las bases para su regulación. Las Leyes Generales no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido a estas Leyes en los siguientes términos:

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.³

Artículo 104.

Esta disposición constitucional determina la competencia de los Tribunales de la Federación. Un sistema de mando único sin lugar a dudas dará lugar a una pluralidad de situaciones cuya incidencia también se observará en la impartición de justicia. Actualmente, no se prevé en éste artículo las hipótesis jurídicas derivadas de las Leyes Generales en la que existe concurrencia entre los diversos órdenes de gobiernos. Nuestra iniciativa busca la expedición de diversas leyes de éste tipo por lo que a fin de dar armonía y coherencia en la impartición de justicia buscamos reformar la fracción I del artículo 104 para prever como competencia de los Tribunales Federales las situaciones que resulten de los procedimientos derivados de las Leyes Generales correspondientes. Debe tenerse en cuenta que, cada Ley General, de acuerdo con la realidad local o federal que en cada caso se atienda puede prever un procedimiento especial (local o federal) en cuyo caso deberá estarse al mismo (principio de especialidad) pero en los demás casos no señalados y derivados de la concurrencia entre diversos órdenes de gobierno deberán ser los tribunales de la federación los encargados de dirimir las controversias respectivas.

Artículo 105.

AL igual que en el caso anterior, pretendemos prever los conflictos que puedan derivarse de controversias constitucionales por lo que realizamos la aclaración de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer de las mismas, excepto la relativa a la intervención de la Federación en los municipios a que se refiere el último párrafo de la fracción I del Artículo 115 de la Constitución. (Se desarrolla a continuación).

Artículo 115.

Modificamos el artículo 115 para incluir diversas previsiones necesarias en el modelo de mando único. En primer término, se modifica el último párrafo de la fracción I del artículo 115 para incluir una situación que desgraciadamente se ha presentado en diversos casos en nuestro país y que es, la infiltración del crimen organizado en el funcionamiento de los municipios. Prevemos que el Fiscal General de la República, al advertir indicios suficientes para considerar que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, lo deberá de comunicar al Secretario de Gobernación, para que, de estimarlo procedente, en forma conjunta, soliciten la aprobación del Senado de la República para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio, en los términos que disponga la Ley Reglamentaria. Para el caso de la asunción total de las funciones, la legislatura del Estado deberá de convocar a elecciones de conformidad con lo previsto en su Constitución y, si las Constituciones locales no prevén este supuesto, se estará a lo dispuesto en la Ley Reglamentaria.

De igual modo, modificamos la fracción II del artículo 115 acorde a las necesidades de un Mando Único (para que los ayuntamientos dejen de tener la facultad de expedir bandos de policía), a la par en el inciso h) de la fracción III se aclara que, tratándose de los bandos de gobierno y de las infracciones administrativas, de ningún caso éstas podrán asumirse como “de policía”. Finalmente, acorde con el Mando Único se deja en claro (fracción VII) que la

seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados por conducto de su corporación policial estatal y que, los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados, en los términos que determinen sus leyes, para la realización de esta función.

Artículo 116.

Ésta disposición que reglamenta la división del poder en las Entidades Federativas debe ser también armonizada por lo que toca al tema de la seguridad pública. A fin de ello, modificamos la fracción VII (que se refiere a los servicios públicos prestados por las Entidades) para precisar que tratándose de los Convenios que puedan celebrarse para la prestación de servicios, los mismos no podrán realizarse en tratándose del servicio de seguridad pública.

Artículo 123.

Modificamos el apartado B, fracción XIII en el que se prevén las relaciones entre el Estado y Ministerios Público, peritos y miembros de las instituciones policiales. En esta fracción armonizamos la redacción previendo también el caso de los elementos de las entidades federativas y no solamente los de la federación.

Régimen Transitorio

Se prevé que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, que el Congreso deberá expedir las leyes que el Decreto mandata dentro de un plazo máximo de 180 días posteriores.

Se contemplan diversos plazos de derogación y entrada en vigor de disposiciones constitucionales y legales, así como la forma en la que se procederá con relación a la regulación y vigencia de diversos cuerpos legales.

Se enuncian el tratamiento relativo a la emisión de los modelos de base en diversas entidades federativas y el manejo de sus planes estratégicos de transición, así como su contenido.

Se mandata a la Legislaturas Locales para que realicen las adecuaciones a sus respectivas Constituciones y leyes de conformidad con lo previsto en el Decreto. Se precisa que, en tanto se realizan dichas adecuaciones, seguirán en vigor las leyes, reglamentos, incluidos los de tránsito, bandos de policía municipales y demás normatividad administrativa.

Se contemplan el plazos fatales de 90 días posteriores para que las entidades federativas presenten sus propuestas de planes estratégicos de transición una vez que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública haya emitido el modelo relativo al resto de las entidades federativas (que no sean Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas). Así como la forma de definición conjunta de los planes estratégicos de transición que será vinculante para cada estado y los supuestos para los casos en que no se defina de dicha forma.

Se precisa que durante el periodo de transición, los convenios celebrados entre estados y municipios en materia de mando único podrán seguirse aplicando conforme a lo previsto en los mismos, siempre y cuando no se opongan a la transición prevista en el Decreto.

Se contempla que, a partir de la entrada en vigor del Decreto, los Gobernadores de los estados podrán asumir el mando de las policías municipales en casos de alteración del orden, fuerza mayor o en aquellos en los que consideren que la situación lo amerita a efecto de garantizar la seguridad de uno o varios municipios, o del propio estado. Se especifica, además, que lo anterior no implicará la modificación de las relaciones jurídicas, administrativas y de cualquier otro tipo, de las policías municipales con sus municipios, hasta que formen parte de las corporaciones policiales estatales de conformidad con el plan estratégico de transición correspondiente.

Se contempla que, conforme a los planes estratégicos de transición, las ministraciones correspondientes a los municipios relativas a las participaciones, aportaciones y subsidios federales en materia de seguridad pública se considerarán otorgadas al estado al que pertenezcan con base en los convenios que se celebren. Igualmente, que los Presidentes Municipales deberán entregar a los Gobernadores los presupuestos y recursos, tanto materiales como financieros que los municipios destinen en materia de seguridad pública, incluyendo todo el equipamiento, armamento y vehículos destinados a dichas funciones.

Finalmente, de conformidad con dichos planes estratégicos, se prevé que los miembros de los cuerpos municipales de policía formarán parte de las corporaciones de seguridad pública estatal, de conformidad con las evaluaciones, controles y certificaciones correspondientes que apliquen los estados.

En atención a lo anterior, tengo a bien presentar la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 Y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ÚNICO.- Se REFORMAN el noveno párrafo, el décimo párrafo y sus incisos a) y e), del artículo 21 ; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción I del artículo 104; la fracción I del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción 11, el inciso h) de la fracción 111 , y la fracción VII del artículo 115; el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116; el segundo y tercer párrafos de la fracción XIII del artículo 123; y se ADICIONAN los incisos f) y g) al párrafo décimo del artículo 21; Y el párrafo sexto a la fracción I del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación y las **entidades federativas**, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. **Los municipios participarán, desde el ámbito de su competencia, en el diseño y ejecución de políticas públicas de prevención no policial de los delitos.**

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de la **Federación y las entidades federativas**, deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) Las reglas para la homologación de los criterios y procedimientos para la selección, el ingreso, la remuneración mínima, la formación, la permanencia, la actualización, la evaluación, el reconocimiento, la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación y **las entidades federativas** en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) a d)

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional, serán aportados a las entidades federativas para ser destinados exclusivamente a estos fines.

f) La reglas para la homologación de los protocolos de actuación y operación, equipamiento y demás aspectos que permitan construir capacidades en todo el país para la eficaz función policial.

g) La obligación de las instituciones policiales de las entidades federativas de actuar bajo el mando de las federales, en los casos que determine la ley.

Artículo 73

I. a XX ...

XXI. Para expedir:

a) **Las leyes que establezcan los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellas deban imponerse;**

b) **Las leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones respecto de determinadas conductas y que distribuyan competencias para su investigación, persecución y sanción. Las legislaturas locales podrán legislar en materia penal respecto de aquellas conductas que no estén tipificadas y sancionadas conforme a este inciso y al anterior;**

c) ...

d) **La ley general que distribuya competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero, incluyendo como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación en esta materia.**

XXII

XXIII. Para expedir leyes que definan **la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública**, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

XXIV. a XXX

Artículo 104

I. De los procedimientos relacionados con delitos del orden federal **y los que determinen las leyes generales correspondientes;**

II. a VIII. ...

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 **y la relativa a la intervención de la Federación en los municipios a que se refiere el último párrafo de la fracción I del Artículo 115 de esta Constitución** , se susciten entre:

a) a l) ...

...

...

II. y III. ...

...

...

Artículo 115. ...

I. ...

...

...

...

...

Cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones, el Fiscal General de la República advierta indicios suficientes para considerar que hay una infiltración del crimen organizado en la administración o ejecución de servicios públicos municipales, lo comunicará al Secretario de Gobernación, para que, de estimarlo procedente, en forma conjunta, soliciten la aprobación del Senado de la República para que la Federación asuma temporalmente, en forma total o parcial, las funciones del municipio, en los términos que disponga la Ley Reglamentaria. En caso de asunción total de las funciones, la legislatura del Estado correspondiente convocará a elecciones de conformidad con lo previsto en su Constitución. Si las Constituciones locales no prevén este supuesto, se estará a lo dispuesto en la Ley Reglamentaria.

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 gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

a) a e) ...

...

III. ...

a) a g) ...

h) La aplicación de los bandos de buen gobierno e infracciones administrativas por conducto de agentes administrativos que en ningún caso tendrán el carácter de policía; e

i) ...

...

...

...

IV. a VI. ...

VII. La seguridad de los municipios estará a cargo de los gobernadores de los estados por conducto de su corporación policial estatal. Los municipios deberán realizar las aportaciones a los estados, en los términos que determinen sus leyes, para la realización de esta función.

...

VIII. a X.

Artículo 116. ...

I. a VI. ...

VII. ...

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, **con excepción del servicio de seguridad pública.**

VIII. y IX. ...

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 y **de las entidades federativas**, 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 **de la Federación y de las entidades federativas**, 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.

...

XIII bis. y XIV

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Congreso de la Unión en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la publicación del presente Decreto, deberá:

- a) Realizar las adecuaciones a las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, y
- b) Expedir la Ley Reglamentaria del último párrafo de la fracción I del artículo 115 de esta Constitución.

TERCERO. La derogación de los párrafos penúltimo y último de la fracción XXI del artículo 73 de esta Constitución, entrará en vigor en la misma fecha en que lo haga la ley general a que se refiere el inciso d) de la fracción XXI del mismo artículo.

La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; 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, y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, seguirán en vigor y serán aplicadas salvo que expresamente se abroguen por el Congreso de la Unión, sin perjuicio de que pueda ejercer respecto de estas materias la facultad que le confiere el inciso b) de la fracción XXI del artículo 73 de esta Constitución.

La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada seguirá en vigor y será aplicada, y podrá ser adicionada o reformada con fundamento en el inciso b), de la fracción XXI, del artículo 73 de esta Constitución reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 18 de junio de 2008 y que se encuentra vigente con anterioridad al presente Decreto. Lo anterior, sin perjuicio de que el Congreso de la Unión la considere materia de regulación de una ley general conforme al inciso b) de la fracción XXI del artículo 73 de esta Constitución que se reforma por virtud del presente Decreto. Por lo que en esta materia corresponde de forma exclusiva legislar al Congreso de la Unión, en los términos señalados.

Las leyes que establezcan los delitos, faltas, penas y sanciones contra la Federación continuarán vigentes y deberán ser aplicadas.

CUARTO. Dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública emitirá el modelo con base en el cual los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas deberán, dentro de los 90 días posteriores a la emisión de dicho modelo, presentar una propuesta inicial de plan estratégico de transición que contendrá como mínimo:

- a) Una evaluación pormenorizada de la situación que guarda cada corporación policial municipal;
- b) Un estudio sobre las necesidades de despliegue e inversiones en cada municipio, así como el grado de cumplimiento de los estándares de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de cada una de las corporaciones policiales municipales;
- c) Las acciones necesarias para ejecutar la transición de las policías municipales a la corporación estatal, tales como el tabulador de sueldos a partir del escalafón establecido, el rediseño de los procesos operativos, la administración del personal, las inversiones necesarias para homogeneizar las plataformas tecnológicas, las comunicaciones, el aprovechamiento de la capacidad instalada, el balizado de las patrullas y los uniformes, entre otras;
- d) Los servidores públicos responsables de cada acción y las consecuencias del incumplimiento, y
- e) El calendario de inversiones que se deben realizar y la forma de financiamiento.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá realizar las observaciones pertinentes a las propuestas de planes de los estados. Posteriormente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el estado correspondiente deberán definir de forma conjunta el plan estratégico de transición que será vinculante para el estado, mismo que será publicado tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el periódico oficial del estado. La transición en estos estados deberá concluir en un plazo máximo de 2 años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

En caso de que no se defina en forma conjunta el plan estratégico de transición en un plazo máximo de 6 meses, el Consejo Nacional de Seguridad Pública lo definirá a propuesta del Secretariado Ejecutivo.

Las policías municipales de estos estados conservarán sus facultades de conformidad con el periodo y formas previstos en los planes estratégicos a que se refiere este transitorio. Sin perjuicio de lo anterior, a partir del día siguiente a la entrada en vigor de este Decreto, los gobernadores de los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas, por conducto de las corporaciones policiales estatales, asumirán el mando de las policías municipales que corresponden a cada estado, sin que se modifiquen las relaciones jurídicas, administrativas y de cualquier otro tipo, con los municipios, hasta que formen parte de las corporaciones policiales estatales, de conformidad con el plan estratégico de transición.

Las Legislaturas de los Estados deberán realizar las adecuaciones a sus Constituciones y las leyes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto, que deberán entrar en vigor una vez que concluya el periodo de transición. En tanto se realizan dichas adecuaciones, seguirán en vigor las leyes, reglamentos, incluidos los de tránsito, bandos de policía municipales y demás normatividad administrativa.

QUINTO. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, emitirá el modelo con base en el cual los estados no previstos en el transitorio anterior deberán presentar una propuesta de plan estratégico de transición a más tardar a los 90 días de emitido dicho modelo.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberá realizar las observaciones pertinentes a las propuestas de planes de los estados. Posteriormente, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el estado correspondiente deberán definir de forma conjunta el plan estratégico de transición que será vinculante para el estado, mismo que será publicado tanto en el Diario Oficial de la Federación, como en el periódico oficial del estado. A partir de dicha publicación iniciará el periodo de transición.

En caso de que no se defina en forma conjunta el plan estratégico de transición en un plazo máximo de un año, el Consejo Nacional de Seguridad Pública lo definirá a propuesta del Secretariado Ejecutivo.

Las policías municipales de estos estados conservarán sus facultades de conformidad con el periodo y formas previstos en los planes estratégicos a que se refiere este transitorio.

Las Legislaturas de los Estados deberán realizar las adecuaciones a sus Constituciones y las leyes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto, que deberán entrar en vigor una vez que concluya el periodo de transición. En tanto se realizan dichas adecuaciones, seguirán en vigor las leyes, reglamentos, incluidos los de tránsito, bandos de policía municipales y demás normatividad administrativa.

Durante el periodo de transición, los convenios celebrados entre estados y municipios en materia de mando único podrán seguirse aplicando conforme a lo previsto en los mismos, siempre y cuando no se opongan a la transición prevista en el presente Decreto.

SEXTO. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Gobernadores de los estados podrán asumir el mando de las policías municipales en casos de alteración del orden, fuerza mayor o en aquellos en los que el Gobernador considere que la situación lo amerita para efectos de garantizar la seguridad de uno o varios municipios, o del estado. Lo anterior no implicará la modificación de las relaciones jurídicas, administrativas y de cualquier otro tipo, de las policías municipales con sus municipios, hasta que formen parte de las corporaciones policiales estatales de conformidad con el plan estratégico de transición correspondiente.

SÉPTIMO. De conformidad con los planes estratégicos de transición, las ministraciones correspondientes a los municipios relativas a las participaciones, aportaciones y subsidios federales en materia de seguridad pública se considerarán otorgadas al estado al que pertenezcan con base en los convenios que se celebren.

OCTAVO. De conformidad con los planes estratégicos de transición, los Presidentes Municipales deberán entregar a los Gobernadores los presupuestos y recursos, tanto materiales como financieros que los municipios destinen en materia de seguridad pública, incluyendo todo el equipamiento, armamento y vehículos destinados a dichas funciones.

NOVENO. De conformidad con los planes estratégicos de transición, los miembros de los cuerpos municipales de policía formarán parte de las corporaciones de seguridad pública estatal, de conformidad con las evaluaciones, controles y certificaciones correspondientes que apliquen los estados.

Notas:

1 La información aquí expuesta ha sido tomada de la ponencia del Mtro. Martín Barrón Cruz Profesor Investigador INACIPE, Memoria de la Mesa Redonda: Mando Único Policial, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/memoria_mando_unico.pdf

2 Véase iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante el

Senado, el 1 de diciembre de 2014, por el C. Presidente de la República. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_Seg_Justicia/Iniciativa_Poder_Ejecutivo.pdf

3 Tesis: P. VII/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, abril de 2007. Pág. 5. Pleno. Tesis Aislada (Constitucional).

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 30 días del mes de Noviembre de 2017

Diputada Yulma Rocha Aguilar
Diputado Armando Luna Canales

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN VILLAGÓMEZ GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Ramón Villagómez Guerrero, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 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 soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de 2008 ha sido un gran cambio de modelo, el más grande en los últimos 100 años en materia de procuración de justicia, al que le siguió el Código Nacional de Procedimientos Penales en el año 2014, sistema que entró en vigor apenas el año pasado, por lo que no obstante nuestro sistema de justicia penal no ha alcanzado su máximo grado de efectividad.

En estos momentos nos encontramos en una etapa de consolidación en donde se está perfeccionando, ya que como todo nuevo proceso, está sujeto a gradualidad en su implementación y consolidación.

Uno de los grandes cambios que tuvo este sistema fue generar un catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa, contenido en el actual artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a letra señala:

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.

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.

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 inculcado 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.”

En este cambio constitucional, y posteriormente legal, realizado en la citada reforma de 2008 y en vigor en el año 2016, fueron eliminados los delitos “graves”, mismos que, hoy en día es necesario ponderar en esta transitoriedad de consolidación del sistema y las instituciones de procuración de justicia, para una adecuada transición, como lo es el robo con violencia. Ya que la sociedad actualmente sufre de graves daños causados por este delito, y se tiene la percepción de impunidad por los cambios de los principios del nuevo sistema de justicia penal, pero principalmente por los cambios en la legislación secundaria que, el ciudadano al no encontrar mecanismos preventivos eficaces por la comisión de un ilícito quedan en la intranquilidad, situación que ha sido conocida como “la puerta giratoria” del sistema penal, que si bien es cierto dicho sistema es más garantista y es loable ir en esa dirección, para materializar este cambio de paradigma, es también necesario tomar acciones desde nuestros ámbitos de competencia para lograr llegar a un nuevo sistema óptimo en las mejores condiciones.

Ahora bien, en concreto, respecto al delito de robo, podemos observar que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹, ha dado a conocer en su informe de incidencia delictiva del fuero común 2016 sobre el mismo un aumento en este ilícito desde inicios de año, sólo en enero fueron registrados 43 mil 698, en febrero 44 mil 290 y en

marzo 46 mil 432, y particularmente el robo con violencia fueron registrados en enero 12 mil 525, febrero 13 mil 214, y en marzo 14 mil 232. Y en inicios de este año el delito de robo aumentó aún más, llegando a 54 mil 705 y aquel con violencia a 17 mil 774 sólo en enero.

Ante este claro aumento de este ilícito que lacera y lastima en las propiedades de nuestros ciudadanos, y genera una gran inseguridad, como legisladores federales, tenemos la responsabilidad de realizar los ajustes necesarios en la transición de este sistema penal, escuchando las necesidades y exigencias de justicia de nuestra sociedad, de todos los mexicanos.

Es por esto que propongo esta iniciativa, por la que se reforme el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lograr contemplar entre los delitos de prisión preventiva oficiosa el robo con violencia.

Las modificaciones que se proponen se identifican en el siguiente cuadro comparativo:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
DICE	DEBE DECIR
<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</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</p>

<p>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.</p> <p>La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.</p> <p>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</p>	<p>preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, robo con violencia, 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.</p> <p>La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.</p> <p>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</p>
---	--

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	--

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.
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.	

Con base en los argumentos previamente expuestos, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que dar 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, **robo con violencia**, 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.

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Nota

1http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2016_052016.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de diciembre de 2017.

Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 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 soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción III al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

A nivel federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce exclusivamente de dos mecanismos de control constitucional conforme al artículo 105 de la Ley Suprema general: las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, conforme a lo que establece su artículo 105 que a letra dice:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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)** La Federación y una entidad federativa;
- b)** La Federación y un municipio;
- c)** El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d)** Una entidad federativa y otra;
- e)** Se deroga.
- f)** Se deroga.
- g)** Dos municipios de diversos Estados;
- h)** Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

k) Se deroga.

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

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 una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) El Ejecutivo federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) Se deroga.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Aunque de forma tradicional y de manera formal en nuestra Carta Magna son reconocidos estos mecanismos de control constitucional, el avance en los criterios del Máximo intérprete de la constitución y las leyes, ha ido progresivamente ampliando el parámetro y objeto de control, creando así el control sobre la omisión legislativa.¹

Este mecanismo como causal de procedencia, también denominada “inconstitucionalidad por omisión”, surgió por primera vez en la Controversia Constitucional 46/2002.

Dicha controversia tiene su origen en un aspecto de suma relevancia para los medios de control jurídico de Nuevo León, en este caso de legalidad y no de constitucionalidad, respecto de los actos municipales, un asunto relacionado, que se expone brevemente el fondo del conflicto y las consecuencias jurídicas de dicha controversia a manera de antecedente:

La Constitución federal estableció por decreto de 23 de diciembre de 1999 un inciso a) a la fracción II del artículo 115 de la Constitución federal en el que previó que los ayuntamientos tendrían facultades para aprobar, con base en las leyes que en la materia municipal establezcan las legislaturas locales, disposiciones administrativas, a fin de crear las bases de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad (reforma publicada mediante Decreto no. 147 en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 23 de diciembre de 1999), una especie de función jurisdiccional a cargo de los municipios.

Posterior a ello, el 11 de mayo de 2001 se adecuó la Constitución de nuestro Estado, a fin de armonizar la ley suprema local a la federal, respecto de las facultades del Congreso para expedir la ley en materia municipal, con base en la cual, los Ayuntamientos podrán aprobar sus ordenamientos administrativos de aplicación dentro de sus respectivos territorios, así como la facultad del Congreso para expedir la ley para instituir y regular el órgano de lo contencioso administrativo que se encargue de resolver las controversias que se susciten entre los particulares y los municipios (reforma publicada mediante decreto no. 49 en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, de fecha 11 de mayo de 2001).

Sin embargo, era necesario realizar las adecuaciones pertinentes a las leyes secundarias municipales, a fin de desarrollar y dar plena eficacia a dicha reforma constitucional, lo cual no sucedió sino hasta que fue resuelta la controversia constitucional 46/2002, presentada el primero de agosto del 2002, y resuelta el 10 de marzo del 2005, en la cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación insta al Congreso de Nuevo León a realizar dichas reformas a los ordenamientos jurídicos secundarios.

Como resultado de la observancia a la resolución jurisdiccional emitida por la Suprema Corte, el Estado de Nuevo León dio plena vigencia a los mecanismos de control

jurisdiccional local municipal, derivados de las reformas publicadas mediante Decreto no. 264 en el Periódico Oficial del Estado, en fecha de veintidós de julio de 2005, que reformando también el artículo 63 fracción XLV de la Constitución estatal, fueron modificados a su vez los artículos 169 y 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, para integrar al marco protector de la legalidad las controversias administrativas municipales y los medios de defensa municipales. Por una parte, las controversias administrativas municipales, son los medios por los cuales se dirimen las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los gobernados ante organismos contenciosos, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; y por otra, los medios de defensa municipales, son aquellos por los cuales se sustancian los conflictos contra los actos y resoluciones administrativas que dicten o ejecuten las autoridades municipales, promovidos por los particulares afectados ante el Órgano de lo Contencioso Administrativo, o en su caso, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Lo anterior toda vez que los Órganos de Justicia Administrativa municipal, son optativos, ya que de no existir, dichas controversias las deberá dirimir el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado.²

Derivado de este antecedente, ahora la Suprema Corte conoce de las acciones por omisión legislativa, que sin embargo, no están reconocidas expresamente en la norma constitucional, para dar certeza al alcance de las mismas.

En ese sentido, se proponen realizar las siguientes modificaciones al texto constitucional:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 105. ...</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 105. ...</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. De las acciones por omisión legislativa, que tenga por objeto plantear la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa, cuando afecte el cumplimiento de esta Constitución.</p> <p>IV. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará</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.	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.
...	...
...	...

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

Decreto

Único. Se adiciona una fracción III al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I...

II...

III. De las acciones por omisión legislativa, que tenga por objeto plantear la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa, cuando afecte el cumplimiento de esta Constitución.

IV. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Para profundizar sobre la omisión legislativa y particularmente el caso Nuevo León véase: Yanome Yesaki, Mauricio, La justicia constitucional local en el Estado de Nuevo León, una utopía por negligencia del legislador ordinario, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Disponible en la biblioteca jurídica virtual: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2938/19.pdf>

2 Véase: López Sáenz, Emanuel, Derecho Procesal Constitucional (Nuevo León), en “Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional”, del Poder Judicial de la Federación y del Instituto de Investigación Jurídicas UNAM, México, en la serie Doctrina Jurídica, número 692 y 706.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de noviembre de 2017.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 70. DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Álvaro Ibarra Hinojosa, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción VI del artículo 7 de la Ley General de Educación, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

Derivado de la reforma constitucional del año 2011 en materia de derechos humanos, misma que revela un parteaguas en nuestra manera de ver el derecho en general, pero no solo de ello, sino esta reforma va más profundo, ya que también cambia la manera de que se interpreta y aplica dicho derecho en general.

Las reformas constitucionales antes referidas generan la impostergable necesidad de profundizar en el estudio de los tratados internacionales en los que se reconocen derechos humanos y en que el Estado mexicano es parte; Por lo cual ésta infiere en los diversos aspectos de la vida jurídica nacional que tengan que ver con el tema de los derechos humanos a la luz de los tratados internacionales.

En este sentido, en la reforma mencionada se hicieron diversas modificaciones a variados derechos humanos, de los cuales mencionare algunas para contextualizar la presente iniciativa:

1. La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución cambia, dejando atrás (al menos en parte) el anticuado concepto de “garantías individuales”. A partir de la reforma se llama “De los derechos humanos y sus garantías”. La expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales y es la que se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de “derechos fundamentales”.

2. El artículo 1 constitucional, en vez de “otorgar” los derechos, ahora simplemente los “reconoce”. A partir de la reforma se reconoce que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Constitución se abre de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos, demostrando de esa manera una vocación cosmopolita muy apreciable.

3. En el mismo artículo 1 constitucional se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.

4. Se incorpora en el párrafo segundo del artículo 1 constitucional el principio de interpretación *pro personae*, muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

5. Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos.

6. El Estado mexicano, señala el artículo 1 constitucional a partir de la reforma, debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

7. Queda prohibida la discriminación por causa de “preferencias sexuales”. Antes de la reforma, el texto constitucional se refería simplemente a la prohibición de discriminar por “preferencias”, lo que podía generar ciertas ambigüedades sobre el alcance de dicha prohibición. La reforma deja claramente señalado que son las preferencias sexuales las que no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles cualquier derecho.

8. Se otorga rango constitucional al asilo para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce de la misma forma el “derecho de refugio” para toda persona por razones de carácter humanitario. Esto amplía la solidaridad internacional que históricamente ha tenido México hacia las personas que sufren violaciones de derechos en sus países de origen, para quienes deben estar completamente abiertas las puertas el territorio nacional.

9. Se establece, en el artículo 18, que el respeto a los derechos humanos es una de las bases sobre las que se debe organizar el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Mediante este nuevo añadido al párrafo primero del artículo 18 constitucional la reforma del 10 de junio de 2011 subraya que en nuestras cárceles se deben respetar los derechos humanos y que no puede haber un régimen penitenciario compatible con la Constitución que permita la violación de tales derechos. La privación de la libertad de la que son objeto las personas que delinquen, no justifica en modo alguno que se violen sus derechos humanos, ni por acción ni por omisión de las autoridades.

10. Se señala, en el párrafo tercero del artículo primero, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.

11. Una de las finalidades de la educación que imparta el Estado mexicano deberá ser el respeto a los derechos humanos, de acuerdo con lo que a partir de la reforma señala el artículo 3 constitucional.¹

Como podemos ver, la reforma toca aspectos terminológicos, de principios, sobre la pena privativa de la libertad, la discriminación, el asilo, la educación, entre otros que no se mencionan, ya que como se dijo con antelación sólo se ocupó este listado de modificaciones para contextualizar el motivo que da origen a la presente iniciativa.

Así es como podemos ver entre las modificaciones realizadas en la reforma constitucional del año 2011, se encuentra una en el artículo 3 constitucional, en el que se desprende que una de las finalidades de la educación que imparta el Estado mexicano deberá ser el respeto a los derechos humanos.

En ese sentido encontramos que la modificación realizada a dicho artículo 3 constitucional se realizó en su segundo párrafo, de tal suerte que el texto vigente de mencionado segundo párrafo, expresa textualmente lo siguiente:

Artículo 3. ...

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

...

(Subrayado propio)

Como bien puede observarse tomando en cuenta el subrayado que se realiza en el texto vigente del segundo párrafo del artículo 3 constitucional, en dicha redacción solo se constriñe a señalar que la educación que imparta el Estado mexicano tenderá a fomentar el respeto a los derechos humanos, situación que a la luz de los tratados internacionales dicha expresión queda corta en razón de la importancia que con la multicitada reforma de 2011 cobran los derechos humanos.

En relación a lo anterior y tomando en cuenta la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos

humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”² mismo que en su artículo 15 menciona:

“Incumbe al Estado la responsabilidad de promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los niveles de la educación, y de garantizar que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos.”³

Como puede observarse, en dicha declaración se refleja la preocupación por que los Estados no solo fomenten el respeto a los derechos humanos, como es el caso de nuestro país, sino que además se facilite la enseñanza tanto de los derechos humanos como de las libertades fundamentales. Es decir no sólo se trata de fomentar o de promover que en este sentido pueden tomarse como sinónimos, el asunto es tomar medidas que permitan la eficacia en la enseñanza de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Por otro lado, una situación importante es el establecer en nuestra Constitución Política el deber del Estado mexicano de garantizar que las instituciones que tienen a su cargo la formación de *abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos* incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos. Esta situación resulta importantísima que quede establecida en nuestra constitución ya que para lograr un verdadero respeto de los derechos humanos, se requiere que quienes los enseñan o los ejercen tengan una visión apropiada de los mismos.

En este sentido y con esta reforma propuesta basada en el principio *pro persona*, se logrará que el Estado mexicano a través de su sistema educativo, no sólo fomente o procure la protección de los derechos humanos, sino que también tenga la obligación de facilitar la enseñanza de los mismos, sino ¿cómo se logrará el respeto de algo que no se conoce?

En ese mismo sentido y en un aspecto integral, el establecer que los encargados de instruir a los abogados y aquellas personas que trabajen con derechos humanos, tengan la obligación de garantizar programas con elementos apropiados, permitirá llegar en un tiempo razonable a nuestro país a tener una cultura de respeto a los derechos humanos que impactará en una mejor calidad de vida de los ciudadanos mexicanos y del fortalecimiento de nuestras instituciones.

Porque, como ya lo mencionó el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*“Todas las grandes transformaciones jurídicas requieren ir acompañadas de un cambio cultural que las aterra. Las normas, por sí solas, no modifican la realidad, sino que es la manera en que son acogidas en el sistema, lo que les da su plena efectividad. Así, por ambiciosa que sea una reforma constitucional o legal, su impacto y capacidad para generar un cambio social están supeditados a que encargados de aplicarlas e interpretarlas lo hagan de manera orientada a lograr sus fines.”*⁴

En este sentido, al igual que el ministro Saldívar, también me encuentro convencido que para que en nuestro país exista una verdadera protección y atención a los derechos humanos, se requiere de un cambio cultural en donde los ciudadanos adopten dichos ordenamientos, lo interioricen, es decir los hagan suyos, pero para lograrlo, también estoy convencido que la educación es el mejor medio para lograrlo.

Por ello esta iniciativa tiene dicha intención que a través del sistema educativo y de la facilitación de la enseñanza de los derechos humanos, desde los primeros niveles educativos y con elementos apropiados desde la aulas se siembre la semilla que se verá reflejada en el resto de la sociedad mexicana que permita una verdadera cultura de protección y respeto a los derechos humanos.

Para ejemplificar mejor la propuesta, a continuación, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Artículo 3o. ...	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 y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.	La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Asimismo promoverá y facilitará la enseñanza y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los niveles de educación y garantizará que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos.
...	...
I. a IX. ...	I. a IX. ...
LEY GENERAL DE EDUCACIÓN	
Artículo 7o.- ...	Artículo 7o.- ...
I.- a V. ...	I.- a V. ...
VI.- Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la inclusión y la no discriminación, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;	VI.- Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la inclusión y la no discriminación, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos, garantizando que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos;
VI Bis.- a XVI.-	VI Bis.- a XVI.-

Por lo expuesto, someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Artículo Primero. Se **reforma** el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. **Asimismo promoverá y facilitará la enseñanza y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los niveles de educación y garantizará que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos.**

I. a IX. ...

Artículo Segundo . Se **reforma** la fracción VI del artículo 7 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 7

I.- a V. ...

VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la inclusión y la no discriminación, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos, **garantizando que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos;**

VI Bis. a XVI.

Transitorio

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

Notas

1 Cabe mencionar que dicho listado de modificaciones se tomó de la página del doctor Miguel Carbonell, si se desea profundizar en el tema, puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>

2 Resolución aprobada por la Asamblea General, en el quincuagésimo tercer período de sesiones

Tema 110 b) del programa, 53/144

3 Cabe mencionar que aunque dicha declaración no es vinculante para el Estado mexicano, ésta, al ser una declaración de la ONU, y nuestro Estado al ser miembro de ésta última mencionada, se puede tomar en cuenta para fortalecer nuestro marco jurídico en materia de derechos humanos atendiendo el principio *pro persona* .

4 Consultado en *Milenio* , “Cambio cultural y el Nuevo Sistema de Justicia Penal”, disponible en electrónico
http://www.milenio.com/firmas/arturo_zaldivar/cambio-cultural-nuevo_sistema-justicia-penal-sociedad-reforma-milenio_18_1066873307.html

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de diciembre de 2017.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, A CARGO DEL DIPUTADO TIMOTEO VILLA RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Timoteo Villa Ramírez, diputado del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto se reforma el artículo 27 constitucional; se adiciona un artículo 102 Bis y 102 Ter, y se reforma el artículo 108 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, al tenor de lo siguiente

Las playas ofrecen a las personas diversos servicios ambientales: recreación, paisaje, protección contra los fenómenos naturales, y aprovechamiento de los recursos minerales.

A mediados de abril de este año, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) confirmó el daño causado en una superficie aproximada de 301.50 metros cuadrados, en una zona natural de anidación de tortugas marinas en peligro de extinción debido a la sustracción ilegal de arena en el Área de Protección de Flora y Fauna de Cozumel, Quintana Roo.

También a finales de diciembre del año 2013, la misma procuraduría aseguró un total de ocho toneladas de arena de mar en Baja California Sur, la cual era transportada ilegalmente en 320 sacos en un tractocamión y pretendía ser enviada a Puerto Vallarta, Jalisco, sin amparar su legal procedencia. Se presume que el producto pétreo marino asegurado pretendía ser transportado vía marítima en un transbordador hasta el puerto de Mazatlán, Sinaloa, con destino final a La Cruz de Hunaclaxtle, Puerto Vallarta, Jalisco, informó la procuraduría en un comunicado.

La arena de mar es un recurso no renovable y se ha convertido en uno de los más demandados por detrás del agua, superando el consumo del petróleo.

Según un informe de la Unión Internacional de Ciencias Geológicas (International Union of Geological Sciences), el tráfico mundial de la arena de mar ronda los 18.000 millones de toneladas. La arena se ha hecho necesaria en las actividades secundarias y terciarias de la población, podemos encontrar este material en la construcción, el turismo, la minería y destacándose en el sector tecnológico ya que de ella se extraen minerales como el silicio, que se usa para fabricar dispositivos.

Un estudio de la Universidad de Carolina (Estados Unidos de América, EUA), indica que 36 países ya evidencian las consecuencias de la explotación indiscriminada de este recurso: playas arrasadas y barreras de coral destruidas.

Denis Delestrac investigador y autor del documental *Sand War*, comenta que hasta ahora no ha habido una guerra por la arena, pero la voracidad de lugares como Singapur o Dubái y podríamos ver pueblos peleando por este elemento. Como se menciona anteriormente el consumo de arena para la construcción de obras para ganarle terreno al mar ocasionaría un conflicto político mundial a futuro.

Un país afectado por este tráfico ilegal es Jamaica. Entre 2008 y 2012 desapareció casi por completo la playa de Coral Spring. Cuatrocientos metros de arenas blancas con media hectárea de grosor, que fue progresivamente expoliada. Fuentes periodísticas informan que el comisionado para el Crimen de la isla y responsable de la investigación de este suceso, Mark Shields, declaró que quinientos camiones cargados llegaron a salir en una sola semana. El país isleño ha endurecido las penas contra este tráfico.

Debido al tipo de arena de su suelo, la ciudad de Dubái se ha visto en la necesidad de importar arena. Es conocido que se han construido majestuosos proyectos como el Palm Islands, que consiste en un archipiélago artificial formado por siete islas distribuidas para simular la imagen de una palmera en el mar, instalándose lujosos *resorts* en ella.

En este proyecto se necesitaron cien millones de metros cúbicos de arena sólo para construir las dos islas artificiales mayores. Y se encuentran en construcción otros magnos desarrollos de las mismas características. Pero contrariamente, a pesar de que la ciudad está en el desierto árabe, los granos de arena que forman las dunas son de una variedad que no permiten la adecuada sedimentación; en cambio, la de las playas y los fondos marinos que se importan a la ciudad árabe es idónea para estos proyectos.

Para satisfacer la demanda de construcción de espacios ganados al mar, Australia proyectó en el negocio de la venta de dicho recurso a finales de la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, los yacimientos en los que se realizaban las extracciones estaban en la península de Kurnell, pero en 1990 esta área costera estaba ya totalmente arrasada, y sus espectaculares playas habían quedado reducidas a un puñado de dunas. Desde 1998, los nuevos yacimientos se han instalado en Strandbroke, y desde allí, las empresas australianas abastecen no solo a Dubái, sino también a Reino Unido y a Dinamarca.

Otro país que abastece a Dubái es la India. Según un estudio realizado por la Sociedad de Historia Natural de Bombay (Bombay Natural History Society) en 2012, la minería ilegal de arena se ha convertido en la mayor amenaza medioambiental del país; por encima incluso de la contaminación. La imparable demanda de arena tanto para la industria local de la construcción como para la exportación ha generado una auténtica mafia. Ya que los delincuentes locales han descubierto que el contrabando de arena es un negocio tan rentable como la prostitución y la droga.

Otro problema que genera la devastación de las playas y lecho marino es la ecología. La destrucción de la duna costera es uno de los factores principales que pone en riesgo al ecosistema litoral. La arena marina cumple una función en el mantenimiento de la protección de mareas altas o fenómenos climatológicos como los huracanes y las tormentas. Debido a que la arena absorbe la humedad que éstas generan. A desaparecer se corre el riesgo de sufrir inundaciones que vulneran a la población y el entorno natural.

En México 17 de los 32 estados son costeros, en conjunto forman la línea costera que tiene una longitud aproximada de 11 mil kilómetros. Esto se define en el artículo 42 constitucional donde se marca como territorio nacional las islas, los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; así como la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores.

El artículo 27 de la constitución ratifica que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. En este mismo artículo define la correspondencia de la nación en el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos.

Durante la administración federal anterior, el Registro Público de Derechos de Agua informó que tenía concesionados **2 mil 484** títulos para extraer 99.7 millones de metros cúbicos de materiales pétreos al año; pero entonces, la Comisión Nacional del Agua (Conagua), anunciaba que el volumen pudiera haber sido mayor por la actividad ilegal.

Derivado de esta ilegalidad, durante los años 2014 a 2016 casi se cuadruplicó el contrabando de arena en nuestro país, pasando de **3.5 a 12.5** toneladas de este bien nacional.

La falta de planificación y de un buen manejo integral en las playas, la minería y el relleno para la construcción, han sido una de las principales causas en las últimas décadas de la degradación de nuestras costas, la pérdida de hábitats y aunado a esto, la pérdida de la flora y fauna que se encuentra en ellas.

Es por ello que la extracción y venta ilegal de arena de mar es un delito que vulnera nuestra soberanía, nos vulnera ante los fenómenos climatológicos y atenta contra el medio ambiente.

Para una mejor comprensión del texto establecido en la Ley Suprema presentamos el siguiente cuadro:

Texto Vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Texto Propuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<p>Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a</p>	<p>Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p> <p>Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a</p>

<p>planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p>	<p>planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p>
<p>Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de</p>	<p>Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, franja intermareal y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, arena marina, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales</p>

<p>ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.</p>	<p>u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>

Para una mejor comprensión del texto establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente presentamos el siguiente cuadro:

Texto Vigente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Texto Propuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
<p>Preservación y Aprovechamiento Sustentable del Suelo y sus Recursos</p> <p>ARTÍCULO 102.- Todas las autorizaciones que afecten el uso del suelo en las zonas selváticas o áridas, así como el equilibrio ecológico de sus ecosistemas, quedan sujetas a los criterios y disposiciones que establecen esta Ley y demás aplicables.</p> <p>ARTÍCULO 103.- Quienes realicen actividades agrícolas y pecuarias deberán llevar a cabo las prácticas de preservación, aprovechamiento sustentable y restauración necesarias para evitar la degradación del suelo y desequilibrios ecológicos y, en su caso, lograr su rehabilitación, en los términos de lo dispuesto por ésta y las demás leyes aplicables.</p> <p>ARTÍCULO 104.- La Secretaría promoverá ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y las demás dependencias y entidades competentes, la introducción y generalización de prácticas de protección y restauración de los suelos en las actividades agropecuarias, así como la realización de estudios de impacto ambiental que deben</p>	<p>Preservación y Aprovechamiento Sustentable del Suelo y sus Recursos</p> <p>ARTÍCULO 102.- Todas las autorizaciones que afecten el uso del suelo en las zonas selváticas o áridas, así como el equilibrio ecológico de sus ecosistemas, quedan sujetas a los criterios y disposiciones que establecen esta Ley y demás aplicables.</p> <p>ARTÍCULO 102 BIS.- Las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos pétreos implican la obligación de hacer un aprovechamiento sustentable de ese recurso. Cuando las actividades humanas; y las naturales deterioren gravemente el equilibrio ecológico, afecten la biodiversidad de la zona costera arenosa, así como la regeneración y capacidad productiva de los terrenos, la autoridad competente revocará, modificará o suspenderá la autorización respectiva en términos de lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.</p> <p>ARTÍCULO 102 TER. - En las zonas de franjas intermareales, el Gobierno Federal atenderá en forma prioritaria,</p>

<p>realizar previo al otorgamiento de autorizaciones para efectuar cambios del uso del suelo, cuando existan elementos que permitan prever grave deterioro de los suelos afectados y del equilibrio ecológico de la zona.</p> <p>ARTÍCULO 105.- En los estímulos fiscales que se otorguen a las actividades forestales, deberán considerarse criterios ecológicos de manera que se promuevan el desarrollo y fomento integral de la actividad forestal, el establecimiento y ampliación de plantaciones forestales y las obras para la protección de suelos forestales, en los términos de esta Ley y de la Ley Forestal.</p> <p>...</p> <p>CAPÍTULO III De la Exploración y Explotación de los Recursos no Renovables en el Equilibrio Ecológico</p> <p>ARTÍCULO 108.- Para prevenir y controlar los efectos generados en la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico e integridad de los ecosistemas, la Secretaría expedirá las normas oficiales mexicanas que permitan:</p> <p>I.- El control de la calidad de las aguas y la protección de las que sean utilizadas o sean el resultado de esas actividades, de</p>	<p>de conformidad con las disposiciones aplicables:</p> <p>I.- La preservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas costeros, donde existan o no actividades industriales y de servicios;</p> <p>II.- El cumplimiento, en la extracción de recursos no renovables, de los criterios establecidos en esta Ley, así como de las normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan;</p> <p>III.- La prevención de extracción y tráfico pético ilegal en las líneas de costa;</p> <p>IV.- La prevención de los fenómenos de erosión, deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas de la arena marina y la pérdida duradera de la vegetación natural, y</p> <p>V.- La regeneración, recuperación y rehabilitación de las zonas afectadas por fenómenos de degradación ilegal y natural;</p> <p>ARTÍCULO 103.- La Secretaría promoverá ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y las demás dependencias y entidades competentes,</p>
---	---

<p>modo que puedan ser objeto de otros usos;</p> <p>II. La protección de los suelos y de la flora y fauna silvestres, de manera que las alteraciones topográficas que generen esas actividades sean oportuna y debidamente tratadas; y</p> <p>...</p>	<p>la introducción y generalización de prácticas de protección y restauración de los suelos en las actividades agropecuarias, así como la realización de estudios de impacto ambiental que deben realizar previo al otorgamiento de autorizaciones para efectuar cambios del uso del suelo, cuando existan elementos que permitan prever grave deterioro de los suelos afectados y del equilibrio ecológico de la zona.</p> <p>ARTÍCULO 104.- En los estímulos fiscales que se otorguen a las actividades forestales, deberán considerarse criterios ecológicos de manera que se promuevan el desarrollo y fomento integral de la actividad forestal, el establecimiento y ampliación de plantaciones forestales y las obras para la protección de suelos forestales, en los términos de esta Ley y de la Ley Forestal.</p> <p>...</p> <p>CAPÍTULO III De la Exploración y Explotación de los Recursos no Renovables en el Equilibrio Ecológico</p> <p>ARTÍCULO 108.- Para prevenir y controlar los efectos generados en la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico e integridad de los ecosistemas, la</p>
---	--

	<p>Secretaría expedirá las normas oficiales mexicanas que permitan:</p> <p>I.- El control de la calidad de las aguas y la protección de las que sean utilizadas o sean el resultado de esas actividades, de modo que puedan ser objeto de otros usos;</p> <p>II. La protección de los suelos, costas arenosas y de la flora y fauna silvestres, de manera que las alteraciones topográficas que generen esas actividades sean oportuna y debidamente tratadas; y</p> <p>...</p>
--	---

Por lo anteriormente expuesto someto a la consideración de esta soberanía el siguiente:

Decreto

Artículo Primero . Se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27 . La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas

en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, **franja intermareal** y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, **arena marina**, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

...

Artículo Segundo . Se adiciona un artículo 102 Bis y 102 Ter, y se reforma el artículo 108 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, recorriéndose en su orden el articulado subsecuente, para quedar como sigue:

Preservación y Aprovechamiento Sustentable del Suelo y sus Recursos

Artículo 102. Todas las autorizaciones que afecten el uso del suelo en las zonas selváticas o áridas, así como el equilibrio ecológico de sus ecosistemas, quedan sujetas a los criterios y disposiciones que establecen esta ley y demás aplicables.

Artículo 102 Bis. Las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos pétreos implican la obligación de hacer un aprovechamiento sustentable de ese recurso. Cuando las actividades humanas; y las naturales deterioren gravemente el equilibrio ecológico, afecten la biodiversidad de la zona costera arenosa, así como la regeneración y capacidad productiva de los terrenos, la autoridad competente revocará, modificará o suspenderá la autorización respectiva en términos de lo dispuesto por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Artículo 102 Ter. En las zonas de franjas intermareales, el gobierno federal atenderá en forma prioritaria, de conformidad con las disposiciones aplicables:

- I. La preservación y el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas costeros, donde existan o no actividades industriales y de servicios;
- II. El cumplimiento, en la extracción de recursos no renovables, de los criterios establecidos en esta ley, así como de las normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan;

III. La prevención de extracción y tráfico pétreo ilegal en las líneas de costa;

IV. La prevención de los fenómenos de erosión, deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas de la arena marina y la pérdida duradera de la vegetación natural, y

V. La regeneración, recuperación y rehabilitación de las zonas afectadas por fenómenos de degradación ilegal y natural;

Artículo 103. La secretaría promoverá ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y las demás dependencias y entidades competentes, la introducción y generalización de prácticas de protección y restauración de los suelos en las actividades agropecuarias, así como la realización de estudios de impacto ambiental que deben realizar previo al otorgamiento de autorizaciones para efectuar cambios del uso del suelo, cuando existan elementos que permitan prever grave deterioro de los suelos afectados y del equilibrio ecológico de la zona.

Artículo 104. En los estímulos fiscales que se otorguen a las actividades forestales, deberán considerarse criterios ecológicos de manera que se promuevan el desarrollo y fomento integral de la actividad forestal, el establecimiento y ampliación de plantaciones forestales y las obras para la protección de suelos forestales, en los términos de esta Ley y de la Ley Forestal.

...

Capítulo III

De la Exploración y Explotación de los Recursos no Renovables en el Equilibrio Ecológico

Artículo 108. Para prevenir y controlar los efectos generados en la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico e integridad de los ecosistemas, la secretaría expedirá las normas oficiales mexicanas que permitan:

I. El control de la calidad de las aguas y la protección de las que sean utilizadas o sean el resultado de esas actividades, de modo que puedan ser objeto de otros usos;

II. La protección de los suelos, **costas arenosas** y de la flora y fauna silvestres, de manera que las alteraciones topográficas que generen esas actividades sean oportuna y debidamente tratadas; y

...

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 contravengan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de diciembre de 2017.

Diputado Timoteo Villa Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 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 soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo noveno del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

El 10 de junio de 2011, México cambió un paradigma fundamental: la traslación de las garantías individuales como un otorgamiento de derechos del Estado al ciudadano, para ahora pasar a una visión de reconocimiento de derechos inherentes al ser humano, que el Estado tiene la obligación de garantizar y proteger. Tal como ahora reza el artículo 1 constitucional: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 1. 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.

Para efectos de garantizar los mismos, además de la obligación de toda autoridad de hacerlo, existen en nuestro país órganos políticos con autonomía a nivel federal y locales que tienen la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades que violen dichos derechos.

Estas autoridades encuentran su fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a letra dice:

Artículo 102.

A...

B. *El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

Como se observa del precepto constitucional, se contempla que la elección de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas (así como el nacional), se ajusten a un procedimiento de consulta pública, con el requisito de transparencia del mismo, sin embargo, en el párrafo subsecuente, se prevé la obligación de rendición de cuentas únicamente para el presidente de la Comisión Nacional, y no así para aquellos de las entidades federativas. Situación por la cual queda este último caso a discreción de las entidades federativas la regulación sobre si es necesaria o no la presentación de un informe anual ante los poderes locales.

En definitiva, prever en la ley suprema general no sólo la obligación de transparencia y consulta pública en el proceso de selección de los titulares de los órganos protectores de derechos humanos locales, sino, el deber también de rendición de cuentas ante los poderes locales, ambos son sin duda necesarios para generar una mayor transparencia y responsabilidad de aquellos que están llamados a velar por la protección de los derechos humanos ante las quejas ciudadanas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que violen estos derechos.

En ese sentido, se proponen realizar las siguientes modificaciones al texto constitucional:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 102.</p> <p>A...</p> <p>B...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</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>Artículo 102.</p> <p>A...</p> <p>B...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y los presidentes de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, presentarán anualmente a los Poderes de la Unión, o los poderes de las entidades federativas según corresponda, un informe de actividades. Al efecto comparecerán ante las Cámaras del Congreso, o de</p>
	<p>las Legislaturas de las Entidades Federativas, según corresponda, en los términos que disponga la ley.</p>

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

Decreto

Único. Se reforma el párrafo noveno del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 102.

A...

B...

...

...

...

...

...

...

...

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y **los presidentes de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas presentarán** anualmente a los Poderes de la Unión, **o los poderes de las entidades federativas, según corresponda**, un informe de actividades. Al efecto **comparecerán** ante las Cámaras del Congreso, **o de las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda**, en los términos que disponga la ley.

...

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los siete días del mes de diciembre de 2017.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 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 soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona un sexto párrafo a la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

La reforma constitucional en materia política-electoral se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, por lo que en cumplimiento a esta reforma el 23 de mayo fueron publicados en el mismo Diario Oficial en materia electoral los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que en dicha materia los principales puntos de la reforma son los siguientes:

- * Reelección legislativa federal consecutiva, hasta por 12 años siempre por la misma vía. (Regulada su vigencia en el transitorio decimoprimer del decreto.)
- * Reelección legislativa local consecutiva hasta por tres periodos consecutivos. (Regulada su vigencia en el transitorio decimotercero del decreto.)
- * Reelección consecutiva municipal, hasta por un periodo adicional. (Regulada su vigencia en el transitorio decimocuarto del decreto.)
- * Se transforma el IFE en INE, éste como un organismo constitucionalmente autónomo.
- * Da cabida a las OPLES, que son los organismos que tienen a su cargo la organización de las elecciones en el ámbito local.
- * Establece un sistema de coordinación entre la autoridad electoral nacional y los organismos locales. Para ello se crea una Comisión de Vinculación.
- * Se transforma a los tribunales electorales en autoridades jurisdiccionales de carácter local, ajenas a los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

- * Se eleva en un punto porcentual el umbral para mantener el registro como partido político.
- * Se rediseña y se vuelve más claro el sistema de coaliciones entre los partidos políticos para participar en una elección.
- * Se señalan los términos para realizar los dos debates obligatorios entre candidatos a la Presidencia de la República, y se establece que los concesionarios de uso comercial estarán obligados a transmitirlos.
- * Se establece la obligación de transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas relativas a las preferencias electorales que se difundan.
- * Se definen a los artículos promocionales utilitarios que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político.
- * Se incorpora la figura de la Oficialía Electoral.
- * Se establece que los partidos políticos estarán obligados a garantizar que el 50 por ciento de sus candidaturas a legisladores federales y locales sean ocupadas por mujeres.
- * Se da cabida a las candidaturas independientes.
- * Se amplía y garantiza el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- * Se establecen nuevas reglas para el financiamiento privado de los partidos políticos.
- * Se crea la figura de los gobiernos de coalición.

Este último punto (los gobiernos de coalición) es un ejemplo muy reciente de esta muestra de elementos novedosos del parlamentarismo en el sistema preponderantemente presidencial mexicano, que permiten un equilibrio entre los Poderes de la Unión, esta opción de que el presidente de la república genere **gobiernos de coalición**, figura jurídica insertada en nuestra Constitución Política federal desde la publicación en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero del 2014, en el que, el presidente puede optar por un gobierno en el que se realice una agenda parlamentaria-ejecutiva en conjunto con las principales fuerzas políticas, lo que sin duda fortalece la obtención de consensos y la pluralidad de visiones en la formulación de políticas públicas.

En este sentido, los gobiernos de coalición se encuentran regulados en nuestra Carta Magna de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

I. ...

II. ...

III. *Ratificar el nombramiento que el presidente de la república haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo 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;*

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. *Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y de 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;*

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

I. ...

II. *Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

Los secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

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

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

I a XVI...

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.

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.

Como se puede observar, la figura actualmente sólo está prevista en la Constitución General, para el ámbito federal, quedando a discreción de las legislaturas locales regular o no esta institución jurídica.

Como legisladores, debemos ser responsables ante estos nuevos tiempos y retos que exige la pluralidad de las decisiones públicas, y las formas cada vez más complejas de enfrentar las problemáticas sociales a nivel federal y local. Por lo que, sin duda, el privilegiar los consensos por encima de las diferencias en los órganos públicos, es una tarea de todo servidor público.

Una forma innovadora de resolver el rezago en diferentes aspectos estratégicos y prioritarios para el país, fue el Pacto por México, en el que nuestro presidente Enrique Peña Nieto, con visión de Estado, convocó a las principales fuerzas políticas del Congreso de la Unión, a fin de generar una agenda conjunta, que trajo como resultado 13 grandes reformas constitucionales y legales, todas estructurales en diversas materias.¹ Este sin duda fue el antecedente de los gobiernos de coalición, y que es una gran muestra de los beneficios que pueden llegar a obtenerse de su utilización.

Es por ello que nuestra Carta Magna debe contemplar esta posibilidad para las entidades federativas, a fin que éstas a su vez, en sus constituciones locales, contemplen esta figura jurídica.

En ese sentido, se proponen realizar las siguientes modificaciones al texto constitucional:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.</p>	<p>Artículo 116. ...</p>
<p>Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:</p>	<p>...</p>
<p>I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.</p>	<p>...</p>
<p>La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.</p>	<p>...</p>
<p>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.</p>	<p>...</p>
<p>Nunca podrán ser electos para el período inmediato:</p>	<p>...</p>
<p>a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;</p>	<p>...</p>

<p>b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.</p> <p>Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.</p>	<p>...</p> <p>Las Constituciones de los Estados y sus leyes, deberán prever la posibilidad para que el Ejecutivo local en cualquier momento, pueda optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado.</p> <p>El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado. El convenio establecerá</p>
--	---

	<p>las causas de la disolución del gobierno de coalición.</p> <p>En el supuesto de optar por un gobierno de coalición, el Congreso del Estado deberá ratificar los nombramientos que el Ejecutivo realice de los Secretarios de Despacho, con la previa elaboración de una amplia consulta a la sociedad civil para cada uno de los cargos, convocando para tales efectos a las universidades públicas y privadas, Institutos de Investigación, Asociaciones Civiles, Organizaciones no gubernamentales, demás organismos interesados y ciudadanos, en términos de la ley de participación ciudadana.</p> <p>El Congreso del Estado deberá aprobar, por mayoría de sus miembros presentes, el convenio y el programa respectivo, para el caso de que el Ejecutivo opte por un Gobierno de Coalición.</p>
--	--

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

Decreto

Único. Se adiciona un sexto párrafo a la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

...

...

...

Las constituciones de los estados y sus leyes deberán prever la posibilidad para que el Ejecutivo local, en cualquier momento, pueda optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del estado.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso del estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

En el supuesto de optar por un gobierno de coalición, el Congreso del estado deberá ratificar los nombramientos que el Ejecutivo realice de los secretarios de despacho, con la previa elaboración de una amplia consulta a la sociedad civil para cada uno de los cargos, convocando para tales efectos a las universidades públicas y privadas, institutos de investigación, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, demás organismos interesados y ciudadanos, en términos de la ley de participación ciudadana.

El Congreso del estado deberá aprobar, por mayoría de sus miembros presentes, el convenio y el programa respectivo, para el caso de que el Ejecutivo opte por un gobierno de coalición.

Transitorios

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

Segundo. Los congresos locales deberán realizar las reformas correspondientes a sus constituciones y legislación secundaria en un plazo no mayor a 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de presente Decreto.

Tercero. En relación a la amplia consulta a la sociedad civil prevista en el presente Decreto, el Ejecutivo recibirá las propuestas para ocupar los cargos de secretarios de despacho, quienes tendrán que poseer una antigüedad mínima de cinco años en el ramo respectivo.

En el proceso de designación de los secretarios de despacho del Ejecutivo deberá garantizarse en todo momento el principio de máxima publicidad.

Nota

1 <http://pactopormexico.org>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los siete días del mes de diciembre de 2017.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I, del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 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 soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delimitación entre las competencias funcionales de ministerios públicos y policías en la etapa de investigación, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

Desde la reforma constitucional de 2008, pasando por un largo periodo de transición e implementación gradual, el sistema penal mexicano comienza a consolidarse como un modelo garantista, anclado en un complejo normativo y una estructura institucional con mecanismos para garantizar, entre otros, los derechos humanos de las partes involucradas en un procedimiento penal, a la par de hacer eficiente la labor del Estado en la prevención, investigación persecución y sanción de los hechos constitutivos de delitos.

La operatividad y eficacia del sistema depende en gran medida de dos piezas medulares en las primeras etapas de los procedimientos penales: La policía y el Ministerio Público. Ambas, instituciones con naturalezas, estructuras, capacidades técnicas y atribuciones diferenciadas, pero que dentro de la lógica del sistema penal de corte acusatorio, se complementan dentro en la instrumentación de la investigación, con el fin de conseguir un objetivo común.

De la lectura aislada del artículo 102 constitucional,¹ se colige que al Ministerio Público le corresponde la persecución de los delitos, sin embargo, tanto en dicho artículo, como en el 21 de la propia Constitución General, se especifica que, además, le corresponde buscar y presentar las pruebas que acrediten la participación de imputados en hechos que las leyes señalen como delito.

Por su parte, el referido artículo 21 de la Carta Magna fue modificado con la reforma de 2008 para establecer que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El espíritu de la reforma constitucional fue reafirmar el carácter investigador del Ministerio Público, pero también vinculando expresamente a la policía, ya que a esta institución le corresponde realizar tareas fundamentales en esta etapa, como conservar de la escena del

crimen, la recopilación de datos o evidencias que servirán para asegurar un proceso penal exitoso, etcétera.

De lo anterior, destaca que si bien el constituyente fue sensible en establecer en la redacción del artículo 21 constitucional la facultad genérica de ambas instituciones para participar en esta etapa investigadora, el nuevo texto constitucional no ha cumplido completamente con el objetivo de dotar de plena certeza jurídica a los operadores del sistema para identificar desde el marco constitucional el ámbito de competencias de ambos entes públicos, es decir, cuáles son los límites y alcances de la relación de “conducción y mando” que tiene el Ministerio Público respecto a las policías.

Lo anterior se torna especialmente importante en el periodo de implementación real del sistema penal, lamentablemente aun inacabado, en el cual, con independencia del cumplimiento del término constitucional para la implementación del mismo, se comienzan a revelar las limitaciones o problemáticas fácticas que trae aparejadas el diseño institucional del sistema.

Un de esas problemáticas, puestas en evidencia por ciertos sectores especializados de la academia, se presenta en los hechos cuando es difícil establecer los alcances de la relación de conducción y mando del Ministerio Público sobre las policías, especialmente en cuanto a la especialización técnica con la que cada una de esas entidades cuenta para instrumentar actos concretos dentro de la investigación.

Por ello se ha puesto de relieve la importancia que, por su especial naturaleza, sea desde el texto constitucional donde se incorpore el concepto de “dirección funcional”,² para referirse al tipo de relación que existe entre el Ministerio Público y las policías durante la etapa de la investigación, evitando confusiones en el diseño reglamentario del sistema que puedan derivar en subordinar orgánicamente una institución a la otra, o bien, que precisamente por dicha circunstancia, en los hechos se actualicen traslapes o invasiones de facultades y capacidades técnicas especializadas, entorpeciendo con ello la investigación y, por ende, la eficiencia del sistema.

La lógica funcional y no de subordinación entre ambas instituciones ya permeaba en el proceso de reforma constitucional en materia penal de 2008, donde podemos identificar indiciariamente la voluntad del constituyente³ para establecer un marco de relación de coordinación funcional entre Ministerio Público y policías en la etapa de investigación:

“La tesis sostenida por el constituyente permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del ministerio público y los elementos de policías. Coordinarse para lograr la investigación, significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación pero siempre cuando se trata de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del ministerio público en ejercicio de la función.”

(...)

Esta dirección y mando de la investigación por parte del ministerio público representa una **dirección funcional** de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso municipios o bien como en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará como será esta relación.”

No obstante, como ya se ha referido, fueron los conceptos de “conducción y mando” los utilizados por el constituyente para establecer la relación entre Ministerio Público y policías, para el caso de la investigación, sin que al menos se incorpore una plano de relación funcional, lo que permitiría al legislador ordinario fijar de mejor manera una política criminal adecuada, mediante la distribución competencial que permitiera fortalecer mecanismos de planeación y colaboración entre ambas instituciones, y no así el choque que en los hechos se llega a presentar entre ambas figuras.

“Para que exista una adecuada dirección del Ministerio Público sobre la policía y se aclaren los alcances de la subordinación funcional de esta a aquel y no se creen en la relación dificultades operativas que redunden negativamente en el combate a la criminalidad, es necesario una adecuada planificación, “la toma de conciencia sobre la necesidad de esta subordinación funcional y su razón de ser” y decisiones de muy alto nivel que permitan articularla de tal forma que se impida, en el trabajo diario de policías y fiscales, que surjan malos entendidos que sean obstáculos para la investigación de los delitos”.⁴

Por lo dicho, la presente iniciativa tiene como objetivo coadyuvar en el fortalecimiento del diseño normativo e institucional del sistema penal mexicano mediante modificaciones conceptuales que permitan dilucidar en el ámbito operativo y de interpretación, el contenido y alcance de instituciones torales para el funcionamiento del sistema jurídico penal nacional, ya que como se ha expresado anteriormente, la no incorporación de referencias o aclaraciones conceptuales en el primer párrafo del artículo 21 constitucional, en los hechos ha traído consigo nichos de incertidumbre para los operadores jurídicos que muchas veces no han sido superados por las técnicas de interpretación jurídica.

Para mejor comprensión de las modificaciones que se proponen, se ofrece el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.	Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde de manera coordinada y en el ámbito de sus respectivas competencias al Ministerio Público y a las policías; éstas actuarán bajo dirección funcional de aquél en el ejercicio de esta función.

En razón de lo dicho, se somete a esa honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto

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

Artículo 21. La investigación de los delitos **corresponde de manera coordinada y en el ámbito de sus respectivas competencias** al Ministerio Público y a las policías; éstas actuarán bajo **dirección funcional** de aquél en el ejercicio de esta función.

Transitorios

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

Segundo. Dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones correspondientes al Código Nacional de Procedimientos Penales.

Notas

1 Artículo 102 CPEUM:

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.

2 La dirección funcional de la investigación implica que el órgano titular de la acción penal, quien conoce los extremos normativos que serán probados en virtud del delito que se persigue y posee los conocimientos técnicos para elaborar estrategias jurídicas que lleven a la resolución de los casos, determine su contenido y modo de realizarla y, por tanto, la de na, oriente, coordine y supervise.

Reforma procesal penal y Ministerio Público. Serie Juicios Orales, núm. 22, Consultado en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3680/7.pdf>

3 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 Consultable en:

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

4 González Álvarez, Daniel, Actividades iniciales y diligencias preliminares. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3680/7.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los siete días del mes de diciembre de 2017.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA GINA ANDREA CRUZ BLACKLEDGE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura, en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, 76, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permiten someter a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho de identidad, el cual se realiza a través del registro de nacimiento del niño o niña, es un derecho humano que es reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Cuando nace un niño o niña, el registro de su nacimiento se convierte en la constancia oficial de su existencia. Aún más, la inscripción del nacimiento en el registro civil reconoce a la persona ante la ley, le dota de una identidad y establece sus vínculos familiares, culturales y nacionales.

Particularmente, la Convención sobre los Derechos de los Niños señala en el artículo 7: “El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. Los Estados parte velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”.

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en el texto *Derecho a la identidad: La cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009*, la ausencia de inscripción del nacimiento en el registro civil, constituye una clara violación del derecho humano esencial e inalienable de todo niño o niña a la identidad.

Lo anterior, acorde con el mismo instrumento, considerando que el registro de nacimiento constituye un portal de derechos cuando es universal, gratuito y oportuno entendiéndose por ello

- **Universal:** El registro universal da cobertura y visibilidad a todos los niños y niñas en el territorio de un país, independientemente de su origen étnico, condición económica o ubicación geográfica.

- **Gratuito:** La gratuidad del registro de nacimiento es un mecanismo para conseguir la universalidad y oportunidad. Consiste en que el Estado no cobre tarifas “oficiales” ni “extra oficiales” por servicios de inscripción de nacimiento de tal manera que no agregue otra limitante más para las personas viviendo en la pobreza o extrema pobreza.

- **Oportuno:** El registro oportuno es inmediato al nacimiento. El acto de inscribir el nacimiento deberá efectuarse inmediatamente después del alumbramiento ya que esto no sólo asegura el derecho del niño a su identidad, nombre y nacionalidad, sino también contribuye a garantizar la actualización y exactitud de las estadísticas nacionales.

Por otra parte, el registro de nacimiento es también una primera condición que posibilita la participación social de niños y niñas. Los derechos derivados del registro de nacimiento facilitan su inclusión en la vida económica, política y cultural del país, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como el derecho a la salud, a la educación, al cuidado, a la protección y a aquellos derechos a ejercer en la edad adulta. Por ello, una de las mayores muestras de exclusión que sufren los niños y las niñas en todo el mundo es la de no ser registrados al nacer y en consecuencia, carecer de identidad legal y acceso a sus derechos.

Tanto en México como en toda América Latina, es posible destacar la problemática del registro oportuno de nacimientos, en 2011, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, anualmente 1,3 millones de nacimientos en las Américas no eran registrados y había un total de 6.5 millones de niños que sin certificado de nacimiento.

Para atender dicha situación la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), aprobó en desde 2008, el Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad, el cual busca fortalecer las instituciones del Estado responsables del reconocimiento legal de las personas, tanto para promover la identidad civil universal, como para garantizar una mayor confiabilidad de los documentos de identidad.

Una de las estrategias que propone dicho programa es el Registro Hospitalario, el cual consiste en la conexión, sea física o virtual, de un hospital con las oficinas del registro civil de manera que sea posible realizar una inscripción de nacimiento en las instalaciones hospitalarias; pudiendo, por ejemplo, instalar una oficina del registro civil en el área de maternidad del hospital, o bien conectar en línea el sistema electrónico del hospital con el sistema de registro civil municipal o centralizado en una entidad nacional.

De acuerdo con la OEA, en el documento *Metodología para la instalación de sistemas de registro hospitalario*, publicado en 2013, los beneficios del registro hospitalario son múltiples y variados, sirviendo como mecanismo importante para combatir el subregistro de forma permanente y promover la importancia de la identidad civil tanto para los niños y niñas como para los padres. Entre los beneficios más destacables se incluyen los siguientes:

- Facilita el registro oportuno u ordinario de nacimientos, que es aquel efectuado dentro del plazo establecido por la legislación vigente.

- Facilita el acceso inmediato de los recién nacidos a servicios de salud públicos, incluyendo procesos de vacunación, controles de crecimiento y nutrición.
- Las actas emitidas son seguras; incluyen la fecha exacta de nacimiento.
- Ofrece protección a los recién nacidos, dificultando el tráfico de menores, las adopciones ilegales, el tráfico de órganos y otros abusos.
- Fortalece la red de información sobre la importancia de la identidad civil y el registro de nacimiento a través de la sensibilización del personal de salud pública y de las madres, padres y acompañantes.
- Promueve mayor eficiencia en las operaciones del registro civil.
- Disminuye los errores en las bases de datos producto de la digitación de actas de nacimiento, pues la información recopilada en el hospital será exactamente igual a la transmitida a las entidades locales y centrales del registro civil.
- Establece un ámbito de colaboración entre el Registro Civil central, municipal, la red de salud, líderes comunales y parteras para promover y asegurar facilidades para la inscripción del nacimiento de todos los niños y niñas.
- Promueve el parto hospitalario.

Si bien en México se han realizado grandes esfuerzos con el ánimo de resguardar el derecho a la identidad, como la reforma del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 17 de junio de 2014, con el propósito de garantizar a toda persona el derecho a la identidad, a través del registro inmediato de nacimientos y la expedición gratuita de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, se considera importante redoblar esfuerzos, a efecto de que todos los menores desde su nacimiento cuenten con certidumbre en este rubro.

Con base en lo anterior, es pertinente retomar la experiencia que sobre el particular ha emprendido de Baja California, el cual en aras de dar cabal cumplimiento a la garantía del derecho a la identidad de los menores, publicó en fecha 17 de abril de 2015, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el decreto número 242, expedido por la XXI Legislatura Constitucional del estado, mediante el cual se aprueban reformas del Código Civil del Estado de Baja California, Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California y Código Penal para el Estado de Baja California, las cuales buscan propiciar la inmediatez en el registro de nacimientos en Baja California, mediante la participación de las instituciones de salud públicas o privadas en el inicio del procedimiento para el registro de recién nacidos, del mismo modo dichas enmiendas buscan responsabilizar a los ciudadanos al proporcionar información veraz y suficiente a dichas instituciones, a efecto de que pueda ser remitida a la Oficialía del Registro Civil correspondiente, para expedir el acta de nacimiento.

Una ventaja del sistema de registro implantado en Baja California es que al iniciar el procedimiento de registro en instituciones de salud, no se hace necesario que los ciudadanos presenten al recién nacido en la oficina del Registro Civil, lo cual reduce significativamente la pérdida de tiempo y los gastos que los ciudadanos realizan para desplazarse a realizar trámites a oficinas públicas, se disminuye el ausentismo laboral, pero principalmente se asegura que los recién nacidos cuentan con un nombre (identidad) desde el momento que las instituciones de salud integran los datos correspondientes en la declaración de nacimiento.

Dados los positivos resultados que se han observado en Baja California, a sólo un año de haber entrado en vigor la reforma del Código Civil, se propone hacer extensivos dichos beneficios a todos los recién nacidos en la República Mexicana, a través de una reforma al citado artículo 4o. de la Carta Magna, a fin de en todo el país los registros de recién nacidos inicien en la institución donde tenga lugar su nacimiento, y que de esta forma todos los niños cuenten con identidad en México.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos señalados, sometemos a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Decreto por el que se reforma el artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

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

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos, **para lo cual cada entidad federativa realizará las acciones tendentes a que el registro de nacimiento inicie en la institución donde tenga lugar el mismo** . La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a la legislación correspondiente en un plazo no mayor de 120 días, contados a partir de la publicación del presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.

Diputada Gina Andrea Cruz Blackledge (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN VILLAGÓMEZ GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 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 soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La accesibilidad es una condición necesaria y previa que debe ser garantizada a todas las personas para poder acceder a determinado derecho o servicio. Esta condición además, es especialmente importante para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en la sociedad en igualdad de condiciones.

Sin acceso al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, las personas con discapacidad **no tendrían iguales oportunidades de participar en sus respectivas sociedades**.

Lo anterior ha sido plenamente reconocido a nivel nacional e internacional, referentes claros podemos encontrar en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 3). En su observación general número 5 (1994) sobre las personas con discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, estableció que todos los estados tienen el deber de aplicar las Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, las cuales hacen hincapié en la importancia de la accesibilidad al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, así como las personas con algún tipo de discapacidad sensorial, por ejemplo personas sordas o personas ciegas, se enfrentan diariamente con barreras cuando intentan acceder a la información y la comunicación debido a la falta de formatos fáciles de leer y de modos de comunicación aumentativos y alternativos. Asimismo, encuentran barreras al tratar de acceder a los servicios, debido a los prejuicios y a la falta de capacitación adecuada del personal que presta esos servicios.

En el informe *Making Televisión Accessible*, publicado en 2011 por la Unión Internacional de Telecomunicaciones en cooperación con la Iniciativa Mundial en favor de una tecnología de la información y las comunicaciones de carácter incluyente, se señaló que una proporción importante de los mil millones de personas que viven con alguna forma de discapacidad al rededor del mundo no puede disfrutar del contenido audiovisual de la televisión. Ello se debe a la falta de accesibilidad en cuanto al contenido, la información y/o los dispositivos necesarios para tener acceso a esos servicios.

Se considera que el acceso a la información y la comunicación es una condición previa para la libertad de opinión y de expresión, garantizada en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la medida en que los bienes, productos y servicios están abiertos al público o son de uso público, deben ser accesibles a todas las personas, independientemente de que la entidad que los posea u ofrezca sea una autoridad pública o una empresa privada. Las personas con discapacidad deben tener igualdad de acceso a todos los bienes, productos y servicios abiertos al público o de uso público de una manera que garantice su acceso efectivo y en condiciones de igualdad y respete su dignidad.

Lo anterior también tiene como base el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido por la Constitución mexicana en el artículo primero, bajo este enfoque la denegación de acceso debe considerarse un acto discriminatorio, independientemente de que quien lo cometa sea una entidad pública o privada.

Por lo tanto, soy consciente de que debe asegurarse la accesibilidad a todas las personas con discapacidad, con independencia del tipo de discapacidad con la que vida, sin distinción de ninguna clase por motivos tales como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, el patrimonio, el nacimiento u otra condición, la situación jurídica o social, el género o la edad. La accesibilidad debe tener especialmente en cuenta las perspectivas del género y la edad de las personas con discapacidad.

La obligación de los estados de proporcionar la accesibilidad es una parte esencial de las obligaciones constitucionales establecidas en el artículo primero de nuestra Carta Magna en cuanto a respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas. Por lo tanto, la accesibilidad debe considerarse en el contexto del derecho al acceso, visto desde la perspectiva específica de la discapacidad. El derecho al acceso de las personas con discapacidad se garantiza mediante la estricta aplicación de las normas de accesibilidad. Las barreras que impiden el acceso a los objetos, instalaciones, bienes y servicios existentes que están destinados o abiertos al público se eliminarán gradualmente de forma sistemática y, lo que es más importante, con una supervisión continua, al objeto de alcanzar la plena accesibilidad.

Sin acceso a la información y la comunicación, el disfrute de la libertad de pensamiento y de expresión y de muchos otros derechos y libertades fundamentales puede verse gravemente menoscabado y restringido.

Es por tanto que considero necesario que la legislación mexicana, desde su propia Constitución, establezca las prerrogativas necesarias para respetar, proteger y garantizar el derecho a la accesibilidad, especialmente en lo relacionado con la información y la comunicación.

Se deben ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a información, y promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida internet, mediante la aplicación de normas de accesibilidad obligatorias. La información y la comunicación deben estar disponibles en formatos fáciles de leer y modos y métodos aumentativos y alternativos para las personas con discapacidad que utilizan esos formatos, modos y métodos.

Como consecuencia de todos los argumentos vertidos anteriormente, propongo que se agregue al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente en su artículo 28, en el párrafo 14 que, el Instituto Federal de Telecomunicaciones desarrolle eficientemente y **de manera accesible** todos los servicios relacionados con la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Para efecto de entender mejor la iniciativa se anexa el siguiente cuadro comparativo:

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

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

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

Artículo 28. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente y **accesible** de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, 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, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2017.

Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN VILLAGÓMEZ GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Ramón Villagómez Guerrero, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 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 soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que la que se reforma la Base I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de facultades de regidurías municipales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

El municipio mexicano constituye una de las más antiguas y fecundas instituciones de América.

Estrechamente ligado al desarrollo de México debido a su origen, evolución y características propias, el municipio tiene en la extensión completa del territorio nacional, una rica variedad de modalidades que expresan las formas de ser de nuestro pueblo y de sus valores culturales y regionales.

El primer ayuntamiento de México fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, fundado el 22 de abril de 1519, que le otorgó a Hernán Cortés en nombre del Rey de España los títulos de Capitán General y Justicia Mayor del Cabildo Veracruzano; este acto lo desligó del gobierno de Diego de Velázquez con sede en Cuba, para depender en lo absoluto de la Corona española. Estaba integrado además por Alonso Hernández Portocarrero y Francisco Montejo como Alcaldes Ordinarios; Alonso de Ávila, Gonzalo de Sandoval y los dos hermanos Alvarado como Regidores; Juan de Escalante, Alguacil Mayor; Pedro de Alvarado como Alférez Real; Álvarez Chico, Procurador; Tesorero, Gonzalo Mejía; Alguaciles del Real, Ochoa y Romero; Diego Godoy como Escribano.

El 1 de diciembre de 1916, reunido el Congreso Constituyente, don Venustiano Carranza, pronunciando un histórico mensaje entre otros conceptos dijo: “el municipio Independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica; puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable, que de ordinario han demostrado los gobernadores,” indudablemente que las fuentes directas del moderno municipalismo mexicano, podrían ser encontradas en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro.

Desde entonces y hasta nuestros días, al texto del Artículo 115 Constitucional se le han hecho algunas modificaciones, pero ninguna tan enriquecedora como las que en diciembre de 1982 aprobara el Constituyente Permanente y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Para fortalecer el espíritu constitucional del Artículo 115, fue necesario plasmar las aspiraciones legítimas del pueblo de México, recogidas por el licenciado Miguel de la Madrid, en una amplia consulta popular. En este marco se encuadra la iniciativa de reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional que viene a revitalizar al municipio mexicano, otorgándole mayores facultades en lo político, en lo jurídico, en lo económico y en lo administrativo.

En la exposición de motivos del 6 de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid sostiene: “el municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica’ de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación”. “Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos”. La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

En estos términos, la iniciativa presidencial atiende de manera amplia y especial el precepto que regula al municipio: el Artículo 115 Constitucional, sin alterar su esencia ni el sistema de organización y dejando intacto el Pacto Federal, en cuanto a las entidades federativas se refiere; se reestructuraron totalmente las fracciones 11, 111, IV Y V, que corresponden al municipio y al ayuntamiento que asume su administración, adicionándolo con las fracciones VI, VII, VIII, IX Y X.

Del espíritu de la iniciativa se desprende que el fortalecimiento municipal no sólo es el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los difíciles problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. “El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional. A este respecto ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el municipio aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político...”La citada iniciativa se propone vigorizar la hacienda municipal, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación. “Estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el

desarrollo regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los municipios libres”.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que se emprendieron con la iniciativa de ley, comenzará por devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de dicha institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

Dentro de los aspectos más relevantes que contempla la reforma se encuentran los siguientes:

1. Se consagra un procedimiento uniforme para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la Ley, otorgándose al derecho de audiencia y requiriéndose un quórum de votación que constituya garantías de exacta y correcta aplicación, dando con esto confianza a los ciudadanos para exigir a sus gobernantes que cumplan con sus obligaciones.
2. Se reconocen facultades a los ayuntamientos para expedir los bandos de Policía y buen Gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general; es decir, los municipios y su vida social habrán de estar basados en leyes, normas y procedimientos específicos que reglamentan derechos y obligaciones.
3. Se definen los servicios públicos que los municipios deben prestar, mismos que podrán desarrollarse con el auxilio de los Estados, y se establece un sistema flexible para dividir la competencia entre los estados y los municipios, pudiendo para la realización de los mismos coordinarse y/o asociarse; lo que obliga a la Federación o al propio Estado a que si es menester que intervengan por razones de importancia, nacional o estatal, tendrá que hacerlo a través de la Legislatura Local y así salvaguardar la vida Municipal, sin deteriorar su tradición, cultura y capacidad de decisión.
4. Se determinan las fuentes de ingreso específicas e intransferibles a favor de los municipios y se reconoce la potestad de que los presupuestos de egresos sean aprobados por los Ayuntamientos con base en la disponibilidad de sus ingresos; esto fortalece económicamente y le da posibilidades reales de planear su desarrollo económico y social.
5. Se garantiza la integración plural de la totalidad de los Ayuntamientos del país conforme al principio de representación proporcional, respetando, fortaleciendo y alentando el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
6. Se faculta a las Legislaturas de los Estados para que normen las relaciones de trabajo entre las Entidades Federativas, los municipios y sus trabajadores, conforme en el Artículo 123 Constitucional.

No cabe duda que el nuevo texto del artículo 115 Constitucional fortalece en lo administrativo, lo jurídico, lo económico y lo político a la célula primaria del Estado mexicano. Con ello se da un importante paso en el proceso democrático del país, se posibilita la descentralización de la vida nacional y se rescata una de las más ricas tradiciones institucionales de México: El municipio Libre.

El fortalecimiento municipal no implica, en esencia más que la vuelta a un federalismo viviente en el que con sano criterio jurídico y notoria sensibilidad política se dispone la redistribución de competencias de la Federación, los Estados y los municipios.

Una nación plural como la nuestra descubre cada día en el ‘municipio Libre un punto de coincidencia fundamental. Hoy nos rige un texto más generoso y justo; nuestro tiempo se caracteriza también por una marcada vocación y voluntad política de transformar la realidad por el camino del derecho. Dos son las vertientes que le permitirán a los ayuntamientos asumir con plenitud las nuevas facultades y atribuciones derivadas del artículo 115 Constitucional: suficiencia financiera y capacidad administrativa. El mismo precepto Constitucional se los garantiza; el reto es la adecuada instrumentación de las medidas necesarias.

El sistema Jurídico mexicano se enriquece al recoger en sus mandatos normativos aquellos principios de la realidad que deben ser preservados por el Derecho, y al incorporar preceptos que hagan evolucionar la realidad hacia los ámbitos ideales del deber ser; con las adiciones y reformas’) al Artículo 115 Constitucional, se realiza la misión del derecho: confirmar la realidad social en todo lo que tiene de valioso y conformar una realidad social en todo lo que tenga de deseable.

De forma breve se plasman algunas de las principales reformas al artículo 115 de la Carta Magna en materia de municipios:

20 de agosto de 1928

Se adicionó a la fracción III lo referente al número de representantes en las legislaturas locales.

29 de abril de 1933

En este año se asentó el principio de la “no reelección”; por lo tanto se adicionó un texto en la fracción 1 donde se indica a los gobernadores, presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente y de manera directa que no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

8 de enero de 1943

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma que amplió el término de cuatro a seis años; periodo que no excederán en duración los gobernadores.

12 de Febrero de 1947

Las funciones de los Ayuntamientos fueron considerados entonces como la célula primaria para la votación femenina, que en unos años más pudo ser reconocida en toda su extensión nacional.

6 de Febrero de 1976

Para intensificar nuestro sistema federal a base de fortalecer a las entidades federativas, dentro de una verdadera política de racionalización en la distribución de la población a lo largo del territorio nacional, a través de la debida regulación y ordenamiento de los asentamientos humanos y mediante la necesaria coordinación entre Federación, Estados y municipios se adicionaron al citado precepto constitucional las fracciones IV y V.

6 de Diciembre de 1977

Se dispuso que los principios de la representación proporcional se adoptaran en la elección de los ayuntamientos de municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El texto que se agregó al final de la fracción IJI dice: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos y municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.

Texto actual constitucional y planteamiento del problema.

Siguiendo este orden cronológico, el artículo 115 ha tenido hasta la fecha 14 modificaciones, mismo que actualmente dispone lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres

años. La postulación sólo 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 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.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

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

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

- a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

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

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales 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.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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. 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;

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.

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del

Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.

Como ha quedado claro de la cronología histórica de la regulación constitucional del municipio mexicano, se puede percibir, como se observa desde su origen en 1917, que el municipio Independiente, es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo tiene como objetivo la libertad política a la vida municipal, sino también su independencia económica; puesto que tiene como objetivo originario desde el punto de vista económico el manejo de fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable, que de ordinario han demostrado los gobernadores,

Por otra parte y como también se señaló al inicio, en la exposición de motivos del 6 de diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid sostiene: “el municipio libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación”. “Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos”. La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Por ello, y como se observa de las facultades y obligaciones de servicio público que tiene el municipio, que se encuentran reguladas en las fracciones III y V del multicitado artículo 115 de nuestra Carta Magna, es indispensable como legisladores profundizar en la forma eficiente de fortalecer el ámbito municipal. Uno de los aspectos que indudablemente ha afectado el buen funcionamiento de las funciones municipales es la actual crisis económica que vive el país, que gran parte es producto de aspectos de carácter internacional, como lo

es la situación petrolera a nivel mundial, lo cual ha impactado en todos los ámbitos y niveles de gobierno, y en la ciudadanía.

Por lo anterior, los servidores públicos debemos tomar acciones que vayan encaminadas a que, con una política de austeridad responsable, logremos que el ciudadano tenga un menor impacto negativo respecto de esta crisis económica.

En este orden de ideas, ante la gran importancia del quehacer municipal, vale la pena analizar las áreas de oportunidad que permitan eficientizar el trabajo local, y una forma idónea es la optimización de las labores de los servidores públicos municipales, en particular aquella de los regidores. Como es bien conocido, las funciones principales de los regidores es proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y de disposiciones administrativas, circulares y acuerdos del Ayuntamiento y vigilar su debido cumplimiento y Participar en las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz en las deliberaciones y voto en las resoluciones; además de vigilar el cumplimiento de sus acuerdos y generalmente también Estar informados del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del Ayuntamiento y de la Administración Pública Municipal, teniendo acceso a la información a detalle del origen y aplicación de los recursos públicos municipales, pudiendo acceder a manera de consulta al sistema de contabilidad, incluyendo el libro auxiliar de mayor, del cual se puedan obtener reportes de las diversas operaciones que lleve a cabo la administración municipal; así? como a los registros de bienes muebles e inmuebles del municipio;

Sin embargo, los regidores, concedores de las finanzas públicas y de los principales problemas que aquejan a los ciudadanos de tu territorio, entre sus facultades el municipio debe permitirles la posibilidad de poder colaborar más directamente en las áreas, obligaciones de servicio público y facultades que son competencia exclusiva del municipio mismo conforme a las fracciones III y V del citado artículo 115 de la Constitución General.

Propuesta.

Por lo expuesto, quien suscribe la presente iniciativa, tomando la experiencia de mi gestión como Alcalde del municipio de General Terán en el Estado de Nuevo León, opté por permitirle a mis regidores en ese entonces, a través de la figura de “coordinador”, participar directamente en las funciones que habitualmente realiza otro servidor público generalmente con el carácter de “director” en un sector de servicio municipal específico.

Permitirle al regidor poder realizar actividades que actualmente los municipios contratan a otra persona, permite sin duda eficientizar y optimizar los gastos públicos, involucrar más y de mejor manera al regidor, y tener finanzas más sanas.

Por lo expuesto, la presente iniciativa busca modificar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, como acción de responsabilidad de sana austeridad, para que todos los municipios del país tengan la posibilidad de permitir a sus regidores participar activamente en las funciones y tareas que el Constituyente Permanente ha encomendado a los municipios.

Para mejor comprensión de las modificaciones que se proponen, se ofrece el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>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:</p> <p>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.</p> <p>Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección</p>	<p>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:</p> <p>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. Los regidores de cada Municipio podrán fungir en carácter de coordinadores, a fin de coordinar las funciones, servicios públicos y facultades contenidas en las bases III y V del presente artículo.</p> <p>Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección</p>

<p>consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo 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.</p> <p>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.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>	<p>consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo 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.</p> <p>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.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>
--	--

<p>En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p> <p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la</p>	<p>En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p> <p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la</p>
---	---

<p>administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</p> <p>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y</p>	<p>administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p> <p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</p> <p>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y</p>
--	--

<p>IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p> <p>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p>	<p>IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p> <p>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p>
---	---

<p>III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>b) Alumbrado público.</p> <p>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d) Mercados y centrales de abasto.</p> <p>e) Panteones.</p> <p>f) Rastro.</p> <p>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-</p>	<p>III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>b) Alumbrado público.</p> <p>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d) Mercados y centrales de abasto.</p> <p>e) Panteones.</p> <p>f) Rastro.</p> <p>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-</p>
---	---

<p>económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>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.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre 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;</p>	<p>económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>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.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre 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;</p>
--	--

<p>Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p> <p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación</p>	<p>Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p> <p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación</p>
---	---

<p>a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y</p>	<p>a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y</p>
--	--

<p>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>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>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;</p> <p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p>	<p>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>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>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;</p> <p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p>
---	---

<p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p>b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p> <p>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p> <p>d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p>e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y</p>	<p>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</p> <p>b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</p> <p>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</p> <p>d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p>e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y</p>
--	--

<p>aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</p> <p>h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</p> <p>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p> <p>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. 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;</p> <p>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</p>	<p>aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</p> <p>h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e</p> <p>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p> <p>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. 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;</p> <p>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</p>
---	---

<p>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.</p> <p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p> <p>VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en</p>	<p>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.</p> <p>VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p> <p>VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en</p>
<p>lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>IX. Derogada.</p> <p>X. Derogada.</p>	<p>lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>IX. Derogada.</p> <p>X. Derogada.</p>

En razón de lo dicho, se somete a consideración de esa honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único: Se reforma la base 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. **Los regidores de cada municipio podrán fungir en carácter de coordinadores, a fin de coordinar las funciones, servicios públicos y facultades contenidas en las bases III y V del presente artículo.**

...

...

...

...

II. a X. ...

Transitorios

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

Segundo: Dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, los Congresos de las entidades federativas deberán realizar las modificaciones conducentes a sus Constituciones y legislaciones secundarias correspondientes.

Notas

1 Véase: Palacios Alcocer, Mariano, El municipio libre en México, origen, evolución y fortalecimiento, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de diciembre de 2017

Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica)

Artículo 64. Los servidores públicos encargados de la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la presente Ley, en caso de incumplimiento, serán sancionados de acuerdo a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás legislación que resulte aplicable, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en la que pudiesen incurrir.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo del Estado emitirá el Reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor a sesenta días naturales posteriores a su entrada en vigor.

Tercero. Los recursos financieros, equipo e insumos relacionados con programas o acciones para la detección o atención de cáncer de mama que manejen las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, pasarán a formar parte del Programa Nacional de Prevención y Atención Integral del Cáncer de Mama.

Para tal efecto, la Secretaría Hacienda y Crédito Público adoptará las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta disposición, en un plazo no mayor a sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

Cuarto. La integración del Comité Técnico para el Seguimiento del Programa Nacional de Prevención y Atención Integral del Cáncer de Mama, se hará a más tardar a los sesenta días naturales posteriores a la entrada en vigor de la presente Ley.

Quinto. La Secretaría deberá publicar los lineamientos de operación del Programa Nacional de Atención Integral del Cáncer de Mama, a más tardar a los noventa días naturales a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

Notas

1 http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/cancer2017_Nal.pdf

2 Idem

3 <http://www.who.int/topics/cancer/breastcancer/es/>

4 http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/mama2016_0.pdf

5 http://cnegr.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/Can-delaMujer/InfEstad.html

6 <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31sp.pdf>.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de noviembre de 2017.— Diputada federal Rosalina Mazari Espín (rúbrica).»

La presidenta diputada Martha Hilda González Calderón: Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El secretario diputado Andrés Fernández del Valle Lai-sequilla: «Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo primero al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los subsecuentes párrafos y fracciones.»

La suscrita, diputada Rosalina Mazari Espín, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometido a consideración de esta asamblea la presente iniciativa, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como punto medular el reconocimiento del derecho a la vida y la integridad personal de forma directa y expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que a continuación se expresan, y en el sentido que más adelante se precisa.

I. Situación actual sobre el derecho a la vida e integridad personal y su respeto.

Actualmente en México existe una grave violación a los derechos a la integridad personal y a la vida, se aprecia una tendencia a la pérdida del respeto a la vida de todo ser hu-

mano, así como la aquiescencia para decidir sobre la vida e integridad personal de los más vulnerables o en manos de terceros.

Los derechos a la integridad personal y a la vida se deben respetar a toda persona humana por el hecho de serlo y éstos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado sin ninguna discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural, sexual o de ningún otro tipo.

El Estado mexicano tiene el deber de abstenerse de entablar una conducta que dé lugar a la privación arbitraria de la vida; que implique un daño deliberado o prevenible que pueda resultar de un acto u omisión por parte de un tercero o del Estado, que va más allá de la lesión a la integridad corporal, mental o amenaza a la misma.

La violencia y la criminalidad en el país durante los últimos años han lacerado profundamente a la sociedad mexicana en su conjunto. Como tales son manifestaciones extremas de un fenómeno que a pesar de su trascendencia y transversalidad no se ha analizado a profundidad y tampoco atacado de raíz. En nuestro país se ha instalado de forma progresiva una cultura de muerte e invisibilidad del respeto al otro.

Sobre esta situación conviene ver las estadísticas sobre la vulneración de la vida del ser humano, la integridad personal, así como la violencia y situaciones patológicas en el daño a este derecho y su irracionalidad para amenazar al instinto de conservación.

La cifra de homicidios asociados al crimen organizado es devastadora: 57 mil 410 muertos en conflictos asociados al crimen organizado.¹ Esto se ha reflejado también en mediciones como la del índice de Paz Global 2014, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz (IEP)², en el que México se ubicó en el lugar 144 de 162 países en el mundo de acuerdo con su tranquilidad y violencia. Este índice es la principal medida mundial de la paz global y evalúa el actual conflicto nacional e internacional, la seguridad en la sociedad y la militarización en 162 países teniendo en cuenta 22 indicadores. El estudio refiere que el costo de la violencia en nuestro país sólo en 2015 se estimaba en USD 221,435, 321,551.00 dólares.

El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS, en sus siglas en inglés), en su informe anual, situaba a México como el segundo país más violento del mundo, con

23.000 asesinatos, solo por detrás de Siria, con 50.000 y antes que Afganistán e Irak, con 17.000 y 16.000 respectivamente.³ El informe solo analiza los países en los que el organismo considera que existe un conflicto. “Para dar idea de cómo los estados de México son más seguros o peligrosos, se han comparado con las estadísticas de delincuencia de otros países”, expone “The Economist”⁴. El recrudecimiento va en aumento y 2017 ya se ve como el año más violento. El mes de marzo fue el que más homicidios dolosos registró (en 20 años).⁵

Caso especial en México son los feminicidios, que aumentaron 46%. Los últimos diez años (2007-2016) fueron asesinadas 22 mil 482 mujeres en las 32 entidades del país, revelan cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)⁶. Es decir, cada cuatro horas, en promedio, ocurrió la muerte violenta de una niña, joven o mujer adulta. Las causas: mutilación, asfixia, ahorcamiento o bien degolladas, quemadas, apuñaladas o por impactos de bala.

El Estado de México registró 1,045 homicidios de mujeres en los últimos tres años⁷. Le siguen Guerrero, Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco y Oaxaca, con 512, 445, 402, 335 y 291 asesinatos de mujeres, respectivamente, en el mismo periodo.

Según un estudio realizado por el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM, en México la ola de violencia que se agudizó en 2012 contra las mujeres en distintas entidades “no sólo refuerza la clasificación del G-20, [sino que] también evidencia lo peligroso que sigue siendo ser mujer en este país”⁸. De acuerdo con una encuesta nacional de Parametría, dos de cada cinco entrevistados (40%) sabe de alguna mujer maltratada física y emocionalmente, y una proporción similar (35%) también conoce a algún familiar o amistad del género femenino que sufre violencia en el hogar. En menor medida, 29% de la población tiene alguna conocida que ha sido discriminada por su género; 21% ha sabido de casos relacionados con acoso sexual; 12% ha oído de mujeres violadas y/o asesinadas; y uno de cada diez encuestados asocia situaciones de abandono (11%), desaparición (8%), y/o privación de la libertad (7%) con alguna de las mujeres de su círculo social más cercano.⁹

En adición, México es el segundo país con mayor índice de crímenes por homofobia en América Latina, sólo superado por Brasil¹⁰. De acuerdo con la relación de crímenes por homofobia documentada por Letra S Sida, Cultura y Vida Coti-

diana AC, en los últimos 20 años (1995-2015), se han registrado 1,310 asesinatos por homofobia.¹¹ Sin embargo, algunas estimaciones indican que puede haber un subregistro en que por cada crimen denunciado se cometen otros dos.

En otro índice, 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.¹²

Las estadísticas señalan que cada año ocurren unos 470 mil accidentes que, si bien involucran una diversidad de factores, instituciones de salud y vialidad afirman que 90% de esos eventos se pueden prevenir. Los datos de Conapra contenidos en un informe del Observatorio Nacional de Lesiones indican que los accidentes viales son la primera causa de muerte en los individuos de 5 a 34 años de edad y representan la segunda causa de orfandad en el país. Además de los 24 mil muertos, el saldo anual es de 750 mil heridos graves y más de 39 mil que quedan con alguna discapacidad.¹³

El panorama sigue evidenciando tragedia para el país. En los últimos 6 años se incrementó el número de suicidios, 87 por ciento en adolescentes de 15 a 24 años y 48% en jóvenes entre 25 y 34 años. En el 2011 según el INEGI¹⁴, de los 5,718 suicidios del 2011; 1,775 involucraron adolescentes de entre 15 a 24 años y 1,275 a jóvenes de 25 a 34 años, colocándose como la décimo cuarta causa de muerte en nuestro país.

Del total de suicidios ocurridos en 2013, 81.7% fueron consumados por hombres y 18.2% por mujeres. El ahorcamiento, estrangulamiento o sofocación es el principal método de suicidio (77.3%). El principal lugar donde ocurren los decesos es dentro de la vivienda particular (74%).

El suicidio es un problema multifactorial, que resulta de una compleja interacción de factores biológicos, genéticos, psicológicos, sociológicos y ambientales¹⁵; sin embargo, la OMS señala que la prevención y el tratamiento adecuado de la depresión, abuso de alcohol y otras sustancias, así como de quienes han intentado suicidarse, permite la reducción de las tasas de suicidio.¹⁶ México actualmente ocupa el deshonroso cuarto lugar de países con los índices más altos de suicidios en América Latina. En el 2000 se suicidaron dos mil 736 personas, pero la cifra ha ido en aumento: en el 2001 el número creció a 3 mil 89 y en el 2002 se mataron 3 mil 160; en el

2003 se mataron 3 mil 327 mexicanos, además de que 222 personas intentaron suicidarse.

Sin embargo, Oscar Sánchez Guerrero, psiquiatra e investigador de la Facultad de Psicología de la UNAM, dijo al diario La Crónica de Hoy que la cifra puede aumentar drásticamente porque hay un subregistro. Afirma que muchas muertes no son atribuidas al suicidio, sino a accidentes automovilísticos o a intoxicaciones, “pero quién nos asegura que esas personas no estaban pasando por un cuadro depresivo y atentaron contra su vida”. “El suicidio es un problema serio en nuestro país, pues se ha convertido en la segunda causa de muerte entre los jóvenes mexicanos, después de los accidentes automovilísticos”, afirmó el investigador.¹⁷

La tortura¹⁸ y la desaparición forzada están fuera de control y son una constante en México, señala amnistía internacional¹⁹. 184 fosas clandestinas han sido localizadas por la Procuraduría General de la República (PGR) de enero de 2010 a junio de 2015, a nivel nacional. En ellas fueron encontrados y extraídos restos que corresponderían a 573 víctimas. Por su parte el periódico Milenio señala que en los últimos años se han encontrado 785 restos humanos en México.

También existe un grave problema de violencia hacia autoridades, candidatos y activistas municipales. Desde 2007 a octubre de 2014 se ha contabilizado el asesinato de 82 alcaldes, 64 funcionarios municipales, 13 candidatos y 39 líderes y activistas políticos. De 2006 al 2017 han sido asesinados 43 sacerdotes.²⁰ Lo anterior, aunado a las amenazas, secuestros y desapariciones, cuyo número de víctimas llega a 441.²¹

Es de destacar que muchos de los escenarios de violencia requieren y dependen del tráfico de armas, de acuerdo con el estudio de tráfico de armas. El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y la Procuraduría General de la República (PGR) han identificado que unas 2 mil armas se introducen de manera ilegal de Estados Unidos a México cada día. Señalan también que de los 15 millones de armas circulantes en México hasta 2011, 85% es ilegal, es decir, 12 millones 750 mil son del mercado negro.

Si tomamos en cuenta además que de acuerdo con el Estudio Global sobre Homicidio 2013, elaborado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, de los homicidios registrados en América, 66% ocurre por arma

de fuego, tenemos una clara relación causa-efecto en la ola expansiva de violencia en nuestro país.

Los escasos avances que México ha tenido en creación de infraestructura y leyes, ha sido por recomendaciones de instancias internacionales y, en menor medida, órganos locales, en materia de derechos humanos. Pero sólo se han centrado en temas que sobresalen en la opinión pública.

Todo lo anterior nos muestra que el valor de la vida del ser humano está siendo subvaluado, ya sea por terceros o personalmente.

No es posible garantizar el derecho a la vida, sin el reconocimiento de ese valor básico por cada persona. Los derechos deben ser aceptados y armonizados en la propia personalidad de los ciudadanos como un bien a proteger, buscando maneras pacíficas, alternativas de enfrentar situaciones que pudieran atentar contra ella. **La vida del ser humano debe ser protegida en todas sus etapas; hacer diferencia entre ellas conlleva implícitamente un sesgo de discriminación arbitraria y sujeta a factores de poder imperantes en cada situación.**

Sin embargo, se deja en la invisibilidad y al arbitrio de terceros, temas sobre la vida del ser humano en las etapas inicial y final, por desconocimiento e ignorancia del tema.

Ante esta situación de crueldad sin precedente y atavismo de violencia, surge una indignación generalizada que se traduce en expresiones, movimientos y en una exigencia de justicia hacia las autoridades que no puede ser desoída. Sin embargo, ese voluntarismo por loable que sea corre el peligro de dejar de percibir las causas estructurales del problema. Es necesario pensar en la fortaleza de las actitudes, estructuras e instituciones y en un primer lugar en los principios de los cuales debemos derivarlas.

Por ello hay que hacer una afirmación de fondo a favor de la vida y un rechazo a la privación arbitraria de la vida del ser humano. Es necesario que se construya desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de forma clara y entendible y, de ahí parta el basamento jurídico y políticas públicas, no al revés.

El derecho a la vida del ser humano, es un derecho fundamental que no debe ser interpretado de manera restrictiva. Se refiere al derecho de las personas a estar libres de actos u omisiones arbitrarias que tengan por objeto causar su muerte prematura.

Sobre esa base constitucional, todas las autoridades, empresas y sociedad civil, deben adoptar medidas razonables y positivas en favor de la vida de todo ser humano, la integridad personal y, como consecuencia, de sus derechos derivados y transversales.

Es deber de todos proteger el derecho a la vida de todo ser humano y su integridad personal, para que se adopten medidas especiales de protección frente a las personas en situación de vulnerabilidad, cuyas vidas han sido expuestas a un riesgo inminente, debido a amenazas específicas o a patrones preexistentes de violencia.

II. Justificación de la Reforma

Primero que nada, la vida no sólo se puede ver desde la parte jurídica (deontológica). Es un deber abordarla también desde la parte científica-biológica (ontológica), toda vez que somos vivientes humanos, con diferencias propias con otras especies, derivadas de nuestra esencia y existencia.

En este particular, es propio acotar la realidad como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH):

Para efectos de la interpretación del artículo 4.1, la definición de persona está anclada a las menciones que se hacen en el tratado respecto a la “concepción” y al “ser humano”, términos cuyo alcance debe valorarse a partir de **la literatura científica.**²²

Estamos totalmente de acuerdo con ello, ya que muchas circunstancias se van transformando cuando la evidencia científica va develando la realidad, ya que la ciencia va estableciendo criterios sólidos, sin la posición de consenso, ni la creencia sobre la base de concepciones intelectuales más o menos lógicas o ideologías subjetivas, sino sobre hechos contrastados experimentalmente y demostrados empíricamente.

Al respecto, el artículo 4.1, de la Convención Americana de Derechos Humanos establece: “Derecho a la Vida 1. 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.”

Por lo anterior, ese derecho fundamental se deberá abordar de forma objetiva y a partir de la evidencia científica ac-

tual, respetando el principio de exhaustividad y evolutivo de los derechos humanos.

En primer momento, el término concepción se utiliza desde tiempos inmemoriales en el lenguaje coloquial, y describe el momento en que inicia la vida de un ser humano. Posteriormente, el término pasó al lenguaje médico-científico. William Harvey²³ y Riesgo Le-Grand²⁴ previo al descubrimiento de la fertilización, se refieren al inicio de la gestación con este término.

“El reconocimiento de que cada ser humano inicia su existencia individual como una simple célula es una sólida base para investigar la génesis del ser humano”.²⁵ En 1980, Roberto Cruz Cake, así lo define: “Por tanto la idea de la concepción de un ser humano está directa e inequívocamente relacionada con el comienzo de su vida. La concepción es un acto, un momento, donde se efectúa un proceso biológico denominado fecundación. La fecundación se define como la fertilización de un óvulo mediante un espermio. Es decir, la unión de un gameto masculino con otro femenino”.²⁶

Este artículo escrito apenas 11 años después de la Convención Americana de Derechos Humanos, refleja bien la evidencia del conocimiento científico de la época. Igualmente se opina en publicaciones recientes: “Este proceso que se ha llamado fertilización, representa el inicio de la vida de un nuevo individuo humano”.²⁷

El término concepción es utilizado en la ciencia, tan solo en la base de datos del PubMed²⁸ en los títulos de artículos médico-científicos, aparecen más de tres mil referencias, y no digamos sus términos derivados.

También es esclarecedor el significado etimológico del verbo concebir: “Unir dos o más entidades para crear una tercera distinta a las anteriores”.²⁹ La respuesta es evidente y demuestra de manera literal que la concepción se da al momento de la fecundación, pues en la implantación ya no se crea nada nuevo. En general la bibliografía médica-científica, establece como sinónimo concepción, fertilización y fecundación.³⁰

En ese sentido, si se busca “inicio de vida humana” en libros de embriología, todos coinciden en que el inicio es la fecundación.

Actualmente la embriología³¹, la genética, la epigenética, la proteómica y la biología del desarrollo nos muestra de

forma irrefutable que desde la interacción de los gametos (singamia) nos encontramos ante una nueva realidad ontológica, un nuevo individuo de la especie humana³² en desarrollo³³. Sostener lo contrario no se soporta en lo más mínimo desde un punto de vista científico y por lo cual negar su humanidad al embrión humano, también lo sería para una semilla de una planta, un huevo de ovíparo o embrión de mamífero, mismos que en muchas ocasiones se encuentran protegidos por la normatividad, desde ese mismo estadio, por lo cual sería discriminatorio desproteger al embrión humano y no reconocerle su derecho a la vida.

Tampoco se puede establecer que la vida humana empieza con la implantación en el útero, puesto que puede presentarse, a través de técnicas *in vitro*³⁴ o incluso embarazos extrauterinos (ováricos, tubáricos o peritoneales), desarrollo embrionario varios días más allá de la fecha en que se da la implantación, bajo condiciones normales *in vivo*, en la cual intervienen terceras personas, donde se deben brindar los medios adecuados para su desarrollo, previo a su implantación, hecho que confirma al embrión humano como una nueva corporeidad humana perfectamente identificable, y que no es parte del cuerpo de la mujer gestante.³⁵

Por otro lado, todavía nos encontramos en un momento donde la ciencia jurídica avanza con estándares decimonónicos en su análisis a través de peritajes y *amicus curiae*, que en muchos sentidos conlleva intereses de una ideología. En ese sentido, se tiene que corroborar con lo que la ciencia actual ya tiene cómo un estándar sólido y consolidado.

En esta línea y toda vez que sobre el derecho a la vida humana en su inicio, la Convención Americana es la más proteccionista, ya que establece su salvaguarda desde el momento de la concepción y de conformidad con las reglas de interpretación, primero se tiene que abordar qué se entiende con el término “concepción” ya señalado líneas atrás desde la bibliografía médica y biológica.

Es de aclarar que la Convención Americana no definió el término concepción, sin embargo, fue un tema ampliamente debatido. Los delegados de Brasil y Costa Rica proponían eliminar este punto del documento final, sin embargo, el Presidente de la Convención, señor Gonzalo García Bustillos, en su calidad de representante de Venezuela, defendió el tema afirmando que: “en cuanto al derecho a la vida, desde el momento de la concepción del ser humano, no puede haber concesiones y que juzga inaceptable una Convención que no consagre dicho principio”. Al final, el punto fue aceptado por mayoría sin modificaciones³⁶.

El negar los acuerdos establecidos en la convención, interpretaciones regresivas, o ideologías contrarias a los hechos y avances científicos, es actualizar un acto arbitrario e injusto.

La simple lógica nos afirma que cada viviente es necesariamente individuo de la especie que le dio origen; por tanto, el ser que proviene de un hombre y una mujer humana, tiene que ser un ser humano. La ley ontogénica también apunta que en los organismos pluricelulares el inicio es unicelular y que el desarrollo siempre va de lo simple a lo complejo. Así, todo ser humano inicia de esta forma.

Es importante señalar que todos los libros de biología del desarrollo y embriología, utilizados para la enseñanza en las carreras de Medicina y Ciencias de la Salud en todo el mundo, sitúan el origen de la vida humana en la activación del óvulo fecundado. Este hecho es de suma importancia, pues de no aceptarse debería entonces acusarse a las Facultades y Escuelas de Medicina de estar preparando a sus profesionistas con conceptos erróneos, entre otros:

- Cigoto: Célula totipotente de gran especialización que constituye el inicio de todos los seres humanos, como individuos únicos. Contiene cromosomas y genes que se derivan de la madre y el padre.³⁷
- “Todos los animales superiores comienzan sus vidas a partir de una sola célula, el óvulo fecundado (cigoto). El cigoto representa el punto inicial en la historia de la vida u ontogenia del individuo.”³⁸
- “El desarrollo humano comienza en la fecundación por la unión de espermatozoide y el ovulo. Esta unión produce un cigoto, este es el inicio o comienzo de la vida de un nuevo ser humano.”³⁹

Más aún, ahora con la intervención biotecnológica, se puede establecer que una definición más reciente sobre un embrión humano es una entidad discreta que procede: de la fertilización de un ovocito humano por un espermatozoide de la misma especie, o bien por cualquier otro proceso que conduzca al desarrollo organizado de una entidad biológica con un genoma nuclear humano o un gen ama humano alterado que tiene la potencialidad de desarrollarse hasta, o más allá, del estado en que aparece la estra primitiva, hasta alcanzar las 8 semanas de desarrollo tras la primera división mitótica.⁴⁰ Esto mismo se acredita en la resolución del Tribunal europeo: “Constituye embrión humano todo óvulo humano a partir del estado de la fecundación, todo

óvulo humano no fecundado en el que se haya implantado el núcleo de una célula humana madura y todo óvulo humano no fecundado estimulado para dividirse y desarrollarse mediante partenogénesis, o cualquier técnica que produzca un desarrollo embrionario u ontológico humano,”⁴¹ previniendo casos a futuro.

Ahora bien, actualizándose la afirmación que se establece en la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece en su numeral 1.2: “Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

En ese sentido, si bien es cierto que se establecen **definiciones sobre la misma realidad humana: embrión, feto, niño o niña, adolescente, joven, adulto, etcétera, es sólo y exclusivamente para determinar un rango de desarrollo dentro del mismo individuo, pero es para establecer un parámetro de estudio, ya que la vida es un continuo, no puede haber un salto ontológico de pre-humano a humano, siempre somos los mismos**, pero manifestando las condiciones propias de cada etapa de desarrollo, y para que dicho desarrollo sea lo más humano y congruente, se deberá ofrecer los medios más adecuados para su salud.

En éste sentido, la medicina ha ampliado su ámbito de cuidado desde el claustro materno; actualmente la programación fetal y **la teoría de Barker⁴², establecen que hay suficiente evidencia que avala el concepto de que: “la salud, que disfrutamos el resto de nuestra vida, está determinada, en gran medida, por las condiciones en las que nos desarrollamos dentro del claustro materno”**. Donde “Programación” es la palabra clave para determinar: salud o enfermedad, durante nuestra estancia en el útero materno.⁴³

Hay evidencias suficientes para considerar que la programación de la salud para el resto de la vida, se realiza de acuerdo con las condiciones en que se da nuestra estancia en el útero materno, siendo esto igual de importante que nuestra carga genética que determinará nuestro desempeño mental y físico del resto de la vida⁴⁴. Actualmente, incluso, se está viendo que se debe establecer una homologación de nutrientes en las placas de Petri para el desarrollo embrionario in vitro.

Ahora bien, sobre la viabilidad⁴⁵ (que tiene probabilidades de llevarse a cabo o de concretarse gracias a sus circunstancias o características) del ser humano, es circunstancial mientras se le otorguen los medios necesarios para su co-

recto desarrollo, salvo factores ajenos y naturales que la puedan condicionar (patología incompatible con la vida extrauterina), pero el intervenir por medio de un acto humano, es un abuso en caso de que no sea racional y proporcional, en particular arbitrario, actualizándose el injusto legal del pacto que nos ocupa.

Dicho lo anterior, la mejor inversión para todo ser humano en todas sus etapas, es brindarle los medios más adecuados necesarios para el resto de su vida, e incluso hasta el final de su vida, invirtiendo en una salud más adecuada, evitando y previniendo posibles enfermedades, que muchas de las cuales son incapacitantes, ahorrando gastos en este rubro, e invertirlos en otras circunstancias de la vida.

Aún más, en medicina donde se salvaguarda la salud, la integridad personal y la vida de todas las personas, se avanza en la medicina fetal, donde la introducción de ultrasonidos, permiten ver al feto y considerarlo como un paciente.

Como ejemplo, se puede ver que desde 1963, se consigue con éxito la primera transfusión de sangre directamente al feto.⁴⁶ Fue la primera vez que se demostró que el feto era susceptible de diagnóstico y tratamiento y, por tanto, con derecho a ser considerado un paciente. En 1970, Scrimgeour introdujo el concepto de fetoscopia en la medicina prenatal.⁴⁷ The Fetal Treatment Program at the University of California, dirigido por Harrison, Golbus y Filly, trabajó durante los años setenta para establecer las directrices que se debían tener en cuenta en todo procedimiento prenatal.⁴⁸

En 1992, la International Fetal Medicine and Surgery Society (IFMSS)⁴⁹ -un foro para cirujanos, perinatólogos y otros profesionales de la salud, orientado a compartir experiencias de trabajo-, sociedad que se hace cargo de la revista *Fetal Diagnosis and Therapy*, publicó un artículo en la Revista *Journal of American Medical Association*, que lleva por título "The fetus as patient: Ethical issues"⁵⁰, donde se sugiere una lista de 33 enfermedades congénitas susceptibles de tratamiento en la fase fetal, siete de las cuales se resolverían con cirugía intrauterina⁵¹.

A mayor abundamiento, el manual de obstetricia Williams *Obstetrics* define al feto como paciente, con total derecho a ser tratado.⁵² En resumen, se define al **feto como paciente, no en términos de viabilidad, sino como aquel individuo susceptible de observación científica cuyas dolencias son pasivas o susceptibles de diagnóstico y tratamiento.**⁵³

Los avances de la ciencia revelan una mejor atención desde el inicio de la vida humana, y negar lo que la evidencia científica revela, sobre un criterio idealista, es completamente falso y voluntarista. Con el adjetivo voluntarista nos referimos a la mentalidad de los que, con su conducta y con sus palabras, están gritando: esto es así porque lo digo yo, y además estoy orgulloso de carecer de argumentos racionales.

De lo anterior se desprende que el embrión y el feto humano es uno más de nuestra especie en su situación más incipiente, mismo que merece el debido respeto y reconocimiento de su humanidad, es ilógico que ni siquiera se quiera cuidar como especie protegida que tienen otras especies en su mismo estadio de vida, como semillas, larvas o huevos, cuando el ser humano tiene un valor especial denominado dignidad humana⁵⁴.

En este recorrido y como se desprende de la evidencia científica, el embrión es un nuevo individuo de la especie humana, y, actualizado bajo el principio *agere sequitur esse* (el acto sigue al ser), se demuestra que el ser humano se va actualizando en su forma, pero no así en su esencia.

Por último, es importante precisar que quienes sostienen⁵⁵ que el inicio de la vida humana parte en un determinado momento posterior a la fertilización obtienen conclusiones equivocadas. Al respecto se llegan a sostener las siguientes posturas:

1. La anidación es acto determinante del comienzo de la vida, dado que un embrión no tiene ninguna posibilidad de supervivencia si la implantación no sucede.⁵⁶

Este es un argumento inaceptable, porque la implantación es un suceso en el tiempo del embrión para su desarrollo, mismo que puede ser de forma natural o implantado por técnicas de fertilización humana asistida, no el origen de la vida humana. Nadie puede discutir que la primera célula que surge de la fertilización y si proviene de la unión de gametos humanos, es de la especie humana. Afirmar que el embrión preimplantatorio solamente tiene derecho a la vida al lograr la implantación carece de fundamento científico para determinar que solamente en ese momento tiene las condiciones que lo acreditan como ser humano, pues la calidad de ser humano se tiene por su genoma, el cual existe desde la singamia, en el proceso de formación del cigoto u óvulo fecundado. La implantación en este momento solamente representa una forma de sustentabilidad de la vida del embrión, la cual no ha podido ser superada actualmen-

te por las técnicas de reproducción asistida y que posiblemente se realizará con el avance de la ciencia; por tanto, el embrión es humano desde su concepción o fertilización y este hecho no cambia en ningún momento de la vida de ese sujeto en ninguna de sus etapas de desarrollo, intra o extra uterinos.

2. Para otros ⁵⁷, el individuo humano comienza a serlo después del día 14, porque sólo después de estos días se completa el proceso de la anidación y está formada la estría primitiva. La estría primitiva es inicio del desarrollo de sistema nervioso no de nutrición ni protección y, porque sólo a partir de esta fecha se está seguro de que no se produzcan gemelos. Esta consideración parece indicar que hasta momentos anteriores no habría suficiente vida porque sólo la estría primitiva permite que se formen órganos con funciones específicamente humanas.

Para responder a esta corriente, debemos notar que la estría primitiva forma parte de un proceso de desarrollo que comenzó con la fertilización.⁵⁸ Y porque “el hecho de que un individuo se vaya a dividir más adelante en otros dos individuos, que se vaya a duplicar, no obsta para que antes de dividirse sea único individuo”⁵⁹, así, también no existe razón para retrasar hasta el día 14 la consideración del individuo que no vaya a dividirse. Sería generalizar excepciones y no tener en cuenta que la gemelación acontece en casos extraordinarios. En el caso de que se produzcan embriones gemelares, ambos siguen teniendo genoma humano y por tanto pertenecen a la especie humana. Hasta ahora no hay sino teorías de formación gemelar y no se sabe científicamente cómo se producen, pero el hecho es que todo embrión humano, es humano.

3. Algunos más afirman⁶⁰ que no hay un individuo humano hasta que no esté configurado el sistema nervioso central y realice sus funciones. Así se hace depender el inicio de la vida de las funciones de estos órganos y porque el criterio científico de la muerte humana, admitido con carácter universal, es la muerte cerebral. Estos autores llegan a la conclusión de que sólo aparece vida humana cuando estos órganos funcionan.

Cabe decir aquí que la propia formación del sistema nervioso es una demostración de la continuidad del proceso del desarrollo humano y que el ser humano se define por lo que es y no por lo que puede hacer. También el hecho comprobable de la continuidad orgánica nos ayuda a entender cómo el ser humano a lo largo de su biografía cambia físicamente sin dejar de ser el mismo individuo. Estas distin-

ciones de desarrollo son arbitrarias, porque el proceso de desarrollo del embrión es continuo siempre en el mismo sujeto. El tener esbozos de sistema nervioso no lo hace más humano, sino solamente actualiza otra más de sus funciones, **es humano, por su genoma humano.**

Por tanto, con la fundada aportación de la ciencia, “hoy no hay argumentos para discutir la condición de la vida humana a partir del cigoto, simplemente porque no hay genes de primera, segunda, o tercera categoría para definir la vida en función de unos o de otros”.⁶¹ El cigoto es un ser humano actual en la primera fase de su existencia. Esta afirmación es importante a la hora de valorar la vida humana y su protección jurídica.

Retomado el término dignidad humana, señalado previamente, es de precisar que se es “alguien” y no meramente “algo”. **“La dignidad humana es un valor supremo, irreductible y absoluto, propio de la condición personal.** En efecto, “dignitas est de absolute dictis”, la dignidad corresponde a lo que se afirma de manera absoluta, es decir, aquello que es principio o punto de partida por surgir desde sí mismo, por apoyarse en sí.”⁶²

El ser que soy y que se auto revela como “digno”, como no instrumentalizable, permite que mi razón práctica descubra un imperativo categórico concreto como norma primaria para la vida moral. Este imperativo fue enunciado de manera explícita por primera vez por Emmanuel Kant; con gran agudeza nos expone lo siguiente:

“Suponiendo que hubiese algo cuya existencia en sí misma posea un valor absoluto, algo que como fin en sí mismo pudiera ser un fundamento de un posible imperativo categórico, esto es, de una ley práctica. Yo sostengo lo siguiente: el ser humano y en general todo ser racional existe como un fin en sí mismo, no simplemente como un medio para ser utilizado discrecionalmente por esta o aquella voluntad, sino que tanto en las acciones orientadas hacia sí mismo como en las dirigidas hacia otros seres racionales el ser humano ha de ser considerado siempre al mismo tiempo como un fin. Todos los objetos de la inclinación sólo poseen un valor condicionado, si no se dieran las inclinaciones y las necesidades sustentadas en ellas, su objeto quedaría sin valor alguno. Pero, en cuanto a fuentes de necesidades, las inclinaciones mismas distan tanto de albergar un valor absoluto para descartarlas por ellas mismas, que más bien ha de suponer el deseo universal de cualquier ser racional el estar totalmente libre de ellas.”⁶³

El establecer tener una vida digna, es crear perjuicios cualitativos de personas: embriones, fetos, personas con discapacidad, inconscientes, en estado comatoso, Alzheimer, etcétera. Lo que muchos dirían que esas circunstancias no son formas de reconocer como vida digna o incluso que no son personas.

Si la diferencia es cuantitativa, nos encontraríamos con que el ser persona sería una propiedad (accidental) del ser mismo del cigoto o del recién nacido. Eso no querría decir más que dicho ser tendría que ser más que persona “pluspersona” (podría proponerse este neologismo) ya que nada da lo que no tiene. Y si fuera pluspersona sería más que persona por lo que tendría plusdignidad, más que dignidad. Ergo, estarían reconociendo la dignidad de la propia vida humana desde su origen. Si la diferencia fuera cualitativa, estaríamos afirmando una clara diferencia entre dos realidades radicalmente distintas. Así el problema de que un embrión o un neonato llegaran a ser personas sería del mismo tipo que si nos planteáramos, por ejemplo, la posibilidad de que un tomate llegara a ser un vehículo u otra cosa; desde luego sería imposible.

Sobre lo señalado, es de resaltar la **Recomendación 1046 del Consejo de Europa que afirma: “el embrión y el feto humanos deben ser tratados en todas las circunstancias con el respeto debido a la dignidad humana”**⁶⁴.

En este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos enlaza los derechos inalienables con la **dignidad intrínseca** del hombre, al tiempo que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos establecen que los derechos humanos derivan de la dignidad **inherente a la persona humana**.

En castellano, inherente significa -para la Real Academia de la Lengua⁶⁵, lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar. E inherencia es la unión de cosas inseparables por su naturaleza. En inglés tiene el mismo significado según The Oxford English Dictionary⁶⁶ el más prestigioso de habla inglesa. Mismo criterio que acontece con el francés⁶⁷.

En esa tesitura, y siguiendo el principio evolutivo de Derechos Humanos, cabe destacar lo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resaltó en su sentencia del 8 de octubre de 2011⁶⁸ **“sería un grave atentado contra la dignidad humana, que se reconoce presente en el embrión”**. Más recientemente, el 27 de agosto de 2015 la Gran Cá-

mara de la Corte Europea de Derechos Humanos emitió su fallo en el caso Parrillo vs Italia (Pdto. núm. 46470/11), mismo que tras revisar sus pronunciamientos previos, recordó que **los embriones humanos no pueden ser reducidos a posesiones**.

“Recapitulando, debe recalarse que el embrión humano es condición necesaria o sine qua non para la vida de un individuo humano adulto con una dignidad inherente.”

No obstante, nos indica Michael Kloepfer: “Si en realidad la cuestión de un bien constitucional al máximo nivel tiene sentido, entonces éste es la vida y no la dignidad del hombre”⁶⁹. Sin embargo y como se ha descrito hasta ahora, y toda vez que es inherente, van de una forma consubstancial.

Por el lado del fin de la vida humana, se tiene que invertir en los cuidados paliativos, el acompañamiento y auxilio del sufriente, siendo lo más humano, proporcional y lógico, para no perder de vista el valor de la vida del ser humano, para así, brindar el apoyo, solidaridad y convivencia relacional, base del bien común de todo Estado democrático.

Esto es así, ya que en los países donde se impulsa lo contrario, se revelan repetidamente violaciones sobre la regulación de la eutanasia, los cuales han atentado contra el principio de autonomía que amparaba dichas acciones⁷⁰, por lo que no es posible eliminar el riesgo que en la práctica éstas no solamente demeriten el reconocimiento social y legal del valor de la vida, sino que banalicen ese mismo valor que siempre ha sido amparado jurídicamente.

Por tanto, la temática específica de los derechos humanos estará en función de los valores constituidos en una comunidad histórica concreta y de los fines que ella misma pretende realizar, “siempre que se respete como principio ineludible la propia esencia de la dignidad de la persona humana como el fin de sí misma, de otra forma no podríamos hablar del ser humano sino de cualquier otra cosa, aun cuando justa y útil.”⁷¹

Sobre este particular se reafirma lo señalado como dignidad ontológica, así mismo se coincide con Gómez Máximo, quien señala: **“Con ello deseo manifestar que toda persona humana posee derechos por el hecho de serlo y éstos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado sin ninguna discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual. Pero, al mismo tiempo, quiero destacar que esos derechos son**

fundamentales, es decir, que se encuentran vinculados con la idea de dignidad de la persona humana.”⁷²

Sobre lo explicado, se intuye que se habla de una dignidad objetiva, éste es el punto de partida; es decir, la dignidad inherente a la persona humana. Por eso se trata de derechos inviolables.

Al empezar a discriminar por cuestiones cualitativas o cuantitativas, como es la capacidad, autonomía, sentir, conciencia, etapa de desarrollo, podemos establecer criterios que discriminan a las personas, ejemplos históricos y recientes, son lamentables y sobran para ilustrar cómo a seres humanos adultos y capaces se les ha negado todo tipo de derechos y hasta la consideración de seres humanos, de personas o de normales. A los esclavos, los judíos, las mujeres, los homosexuales, los pertenecientes a cierta religión o raza, los niños, ancianos, etcétera, y actualmente se enfoca a los embriones, fetos, personas que tienen una discapacidad severa o en estado vegetativo, personas con enfermedades crónica-degenerativas, etcétera, se les niega por distintos motivos, el calificativo de normales o se tienden a considerar como cosas, de modo que no son calificados como titulares de derechos. Reflexión que el filósofo R. Spaeman nos precisa: “El alguien nunca será algo”.⁷³

III. Valor Jurídico

El reconocimiento explícito de un derecho humano, y máxime el de la vida, es la actividad más noble que puede realizar un Estado, porque otorga esferas de protección a todas las personas y límites a terceras personas y a los poderes públicos.

El presupuesto indispensable de todo derecho es la vida; es la base anta lógica y condición de todos los demás derechos. Resulta que el derecho en general y los derechos humanos en particular, suponen la integración normativa de las relaciones humanas dentro del contexto social, y en virtud de su contenido justo, supone integrar los tres aspectos o elementos que se complementan en la experiencia jurídica, esto es, el aspecto normativo (el derecho como norma), el aspecto fáctico (el derecho como hecho social) y el aspecto axiológico (el derecho como justo). En este supuesto, crear normas sin el fin de justicia, irracionales y justificantes sólo de nuestro actuar, sin sentido de una vida acorde con nuestra naturaleza humana y sus fines, sería como justificar la situación de violencia y la disposición de la vida arbitrariamente que estamos viviendo actualmente, imperando la ley del más fuerte, teniendo que considerar

cuatro ejes esenciales en toda reflexión jurídica: el derecho inalienable a la vida, toda vez que de ella depende el ejercicio de los demás derechos, la igualdad de todos los seres humanos en dignidad, su condición personal y desarrollo biológico adecuado al estadio de su existencia y su autonomía para reflexionar y decidir libremente. Todo aquello que conculque, límite o anule cualquiera de estos grandes pilares, debe evitarse o contrarrestarse eficazmente.

En este contexto y siguiendo la línea argumentativa y substancial del derecho a la vida, se pueden citar, entre otros, los siguientes instrumentos que forman el corpus iuris de los derechos humanos de conformidad con la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados de 1969, donde es de destacar y tomar en cuenta el valor jurídico de que el valor jurídico de dichos instrumentos y su sentido, tales como:

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 3. “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Artículo 6.

El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

El Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El derecho de toda persona a la vida... (artículo 2).

Para el Convenio de la Unión Europea.

Toda persona tiene derecho a la vida (artículo 2-1).

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo 1... Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 1. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano.

Artículo 4. Derecho a la vida

1. 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.

Sobre el artículo 4.1 de la Convención Americana, hay que precisar los errores en que incurrió la Corte IDH, en la resolución en el caso *Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica* -y que muchos juristas de forma atávica, sin reflexión y contraste científico siguen-, que establece el derecho a la vida desde la concepción, por la cual determinó⁷⁴:

[...] la “concepción” en el sentido del artículo 4.1 tiene lugar desde el momento en que el embrión se implanta en el útero, razón por la cual antes de este evento no habría lugar a la aplicación del artículo 4 de la Convención”.⁷⁵

Sin embargo, éstas afirmaciones causan ambigüedad e inconsistencia con la ciencia y tecnología actual, ya que si bien es cierto es un supuesto acotado a la fecundación que se efectúa dentro del cuerpo de la mujer (fertilización intracorporea), también lo es que actualmente se puede realizar extracorpóreamente, y el embrión, producto de alguna técnica de fertilización humana asistida, queda al arbitrio de terceros, mismos que al no contar con regulación alguna que delimite su actuar, pueden intervenir de forma arbitraria, como puede ser: manipular genéticamente, realizar escisiones, híbridos interespecíficos, clonación y otras intervenciones que permita la ciencia y tecnología que puedan afectar o destruir esa nueva realidad de la especie humana. Y en su esencia biológica, es uno más de los nuestros en su etapa más incipiente, y dada su naturaleza humana, nada debe impedirle tener un reconocimiento jurídico.

Lo anterior, devela el craso error científico de la resolución de la Corte IDH, que lo que definió es más bien el embarazo y no la concepción.

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), el embarazo comienza cuando termina la implantación, que es el proceso que inicia cuando se adhiere el blastocito a la pared del útero (unos cinco o seis días después de la fecundación); dejándolo indebidamente en el plano jurídico, como cosa, rompiendo con la lógica, y sin criterio real y actual del momento que pasa de cosa a persona, criterio

que ya quedó superado por los casos *Parrillo* y *Oliver Brüstle*, señalados con antelación, donde se actualiza el principio evolutivo y expansivo de los derechos humanos.

Es de destacar que incluso, la jurisprudencia constante y uniforme de la Corte IDH sobre el particular, se ha expresado en más de 12 casos.⁷⁶ Incluso, en el año 2012 ha sido reiterada en dos ocasiones⁷⁷, en específico, en dos casos ha estimado a los no nacidos como “hijos”⁷⁸ y “bebé”.⁷⁹

Sobre el interés superior de la niñez y para aclarar su defensa y reconocimiento, la Corte IDH de forma expansiva establece el contenido y alcance de los derechos humanos⁸⁰ y de las obligaciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), a la luz de otras normas jurídicas; excluir cualquier interpretación que conduzca a engrosar las limitaciones a los derechos humanos permitidas en la CADH⁸¹, y dotar de eficacia los mecanismos procesales e institucionales interamericanos de protección de los derechos humanos⁸², sobre éste particular la UNESCO emite la Declaración de Mónaco: reflexiones sobre la bioética y los derechos del niño⁸³, donde en su Anexo 11, establece:

“1. Los orígenes del niño

• **Todo niño es un ser singular y nuevo.**

• Se debe velar por el respeto de la dignidad del embrión constituido in vitro para permitir la procreación en caso de esterilidad de la pareja o para evitar la transmisión de una enfermedad especialmente grave, y después por la del feto.

Cuando se utilizan datos genéticos y de medicina fetal se debe respetar el principio de no discriminación y no se debe tener por objetivo la reducción o la eliminación de la diversidad humana o de los azares inherentes a la vida.”

Estableciendo una expansión del derecho de la niñez desde la etapa embrionaria (in vitro) y que se puede establecer su identidad genética desde el inicio de su existencia. Es importante resaltar, que la fertilización asistida en humanos empezó a tener efectos positivos tiempo después de la Declaración Universal, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Americana y la Europea, esto se puede colegir con “el primer nacimiento de un bebé producto de la Fecundación in Vitro (FIV) que ocurrió en Inglaterra

en 1978” y “en Latinoamérica, el nacimiento del primer bebé producto de la Fecundación in Vitro y la transferencia embrionaria fue reportado en 1984 en Argentina”⁸⁴, en México, se realizan desde hace más de 25 años, ya que desde 1988, nació la primera niña concebida en territorio mexicano por transferencia intratubárica de gametos (y estas técnicas todavía no se regulan). Por ello, “antes de la FIV no se contemplaba científicamente la posibilidad de realizar fertilizaciones fuera del cuerpo de la mujer”, supuesto que todavía no se había actualizado.

Ahora bien, sobre el interés superior de la niñez, la Convención Americana en su artículo 19. Derechos del Niño, establece: Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. La Corte IDH, también señala que niñas y niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos -menores y adultos- y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado.⁸⁵

La observación General 5, Medidas generales de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño; señala la necesidad de una perspectiva basada en los derechos del niño para garantizar la aplicación de la convención, sobre la base de los principios generales identificados por este órgano: interés superior del niño, no discriminación, **derecho a la vida**, a la supervivencia y al desarrollo.

Por otro lado, destaca la omisión del comité en el pronunciamiento del artículo 6.5 del Pacto, que establece: **“No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez**, mismo que se administró con el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 10: “Se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable, antes y después del parto”.

En este instrumento internacional se da protección especial a la madre por su estado de gestación, para proteger de la mejor manera posible al natus y la conformación de la familia, mismo que se confirma con el acta U.N. Doc. E/C.12/2000/4⁸⁶, relativa a la aplicación de dicho pacto, Observación General 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del pacto), que en lo conducente establece:

“II. Obligaciones de los estados partes...Obligaciones básicas...44. El comité confirma asimismo que entre las obligaciones de prioridad comparables figuran las siguientes: a) Velar por la atención de la salud genésica, materna (prenatal y postnatal) e infantil; [...]”

Por su parte en los instrumentos de protección de la niñez, se puede observar lo siguiente:

Declaración de los Derechos del Niño

Reconociendo que el niño es un ser humano que por su condición necesita incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento, de una protección y cuidados especiales, y del reconocimiento expreso de sus derechos, los Estados miembros de la ONU quisieron plasmar los Derechos del Niño en una declaración dedicada especial, expresa y exclusivamente a los niños, como el grupo de seres humanos más importante entre los hombres y mujeres del mundo, instando a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconocan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas adoptadas progresivamente, proclamaron la Declaración de los Derechos del Niño, que protege la vida humana de los niños así:

[...] Considerando que 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,

[...]

Convención sobre los Derechos del Niño

Preámbulo

[...]

... Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.”

[...]

Artículo 1

Para los efectos de la presente convención, **se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, [...]**.

Artículo 6

1 Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

2. Los Estados Partes garantizan en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Por su parte, el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en su artículo 2, establece: “El derecho de toda persona a la vida...”.

En resumen, se puede desprender de los instrumentos internacionales referidos que:

1. El derecho a la vida está reconocido como un derecho fundamental de toda persona humana;
- 2.- Es consustancial o inherente a toda persona humana;
- 3.- Se puede tomar como análogo persona, individuo y ser humano;
- 4.- En el caso de la niñez, se establece textualmente el reconocimiento jurídico desde antes del nacimiento, incidiendo para cualquier conflicto de derechos, prevalece su interés superior;
- 5.- La Convención Americana es el único instrumento jurídico que amplía el espectro de protección desde la concepción, y
- 6.- Se prohíbe la privación arbitraria de la vida.⁸⁷

Cabe resaltar que los tratados de Derechos Humanos son complementarios entre sí. Por ello la lectura debe ser unitaria, lo que permite llegar a la interpretación de cada derecho reconocido desde distintas perspectivas y con diferentes grados de acercamiento, siempre dentro de un sistema global. De lo contrario estaríamos admitiendo la posibilidad de contradicciones entre los mismos tratados, o bien la dispar incidencia de ellos sobre los derechos y garantías constitucionales que vienen a perfeccionar o complementar.

En tanto que complementarios entre sí, los tratados se perfeccionan entre ellos mismos, en el sentido del reconocimiento más pleno y perfecto del derecho en cuestión en una circunstancia determinada.

“La regla de la complementariedad de los tratados entre sí y con el texto constitucional es de especial trascendencia.”⁸⁸

Sin lugar a dudas el derecho a la vida ocupa un lugar especial en la nómina de los derechos fundamentales de la persona humana. Aun cuando la doctrina afirma que todos los derechos humanos tienen igual valor⁸⁹, al momento de examinar casos concretos de violaciones de este derecho, los órganos internacionales competentes no dudan en destacar el carácter específico del derecho a la vida.

En su observación general sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos lo calificó como:

“El derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones que pongan en peligro la vida de la nación.⁹⁰ Desde entonces el comité ha reiterado textualmente la frase: **“El derecho a la vida es el más esencial de estos derechos.”**⁹¹

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), de manera recurrente señala en sus sentencias vinculadas con este derecho, los parámetros de protección que deben adoptar los estados parte para hacerla efectiva:

“Este Tribunal ha señalado que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el corolario esencial para la realización de los demás derechos. Los estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. El cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que, además, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, requiere que los estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva). Esta protección activa del derecho a la vida por

parte del Estado no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal...”⁹²

La Corte IDH ha empleado un lenguaje más sutil y cuidadoso al abordar este tema, señalando: “Si el debido proceso legal, con su conjunto de derechos y garantías, debe ser respetado en cualesquiera circunstancias, su observancia es aún más importante cuando se encuentre en juego el supremo bien que reconocen y protegen todas las declaraciones y tratados de derechos humanos: la vida humana.”⁹³

De igual forma puntualiza que de la salvaguarda del derecho a la vida depende la realización de los demás derechos. **“Al no respetarse el derecho a la vida, todos los demás derechos desaparecen, puesto que se extingue su titular.”**⁹⁴

“El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite 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**”⁹⁵, y que “los estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable”.⁹⁶

De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón de dicho carácter, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. De conformidad con el artículo 27.2 de la convención, este derecho forma parte del núcleo inderogable, ya que se encuentra consagrado como uno de los que no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados Partes.⁹⁷

Asimismo, es reiterado el párrafo siguiente en el cuerpo de la jurisprudencia emitida por la propia Corte IDH: “En virtud de este papel fundamental que se le asigna en la convención, **los estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable, así como el deber de impedir que sus agentes o particulares atenten contra el mismo.** El objeto y propósito de la Convención, como instrumento para la protección del ser humano, requiere que el derecho a la vida sea interpretado y aplicado de manera que sus salvaguardas sean prácticas y efectivas (effet utile).”⁹⁸

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sido enfática en el reconocimiento del

carácter especial del derecho a la vida. En una decisión adoptada en 1996 de manera expresa puntualiza: (...) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe destacar (...) que el derecho a la vida, entendido como un derecho fundamental de la persona humana consagrado en la Declaración Americana y en diversos instrumentos internacionales a escala regional y universal, tiene el status de jus-cogens.⁹⁹

“El concepto de jus-cogens” agrega la CIDH “se deriva de un orden superior de normas establecidas en tiempos antiguos y que no pueden ser contravenidas por las leyes del hombre o de las naciones.”¹⁰⁰

Según la CIDH, en una decisión más reciente: “El derecho a la vida es ampliamente reconocido como el derecho supremo del ser humano y condición sine qua non para el goce de todos los demás derechos.”¹⁰¹

La interpretación de conformidad por el artículo 31.1 de la Convención de Viena, del citado artículo 6.1 del PIDCP, consiste en que “se respete... (la) vida” de su titular. Ese es el “objeto y fin” de dicha norma, lo que significa que ella fue establecida para que realmente alcanzara, por ella perseguida y no para que quedara sin contenido.

En su segunda frase y luego de un punto seguido, este derecho estará protegido por la ley”. Y que “nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”, es decir, de conformidad a lo que se entendía por arbitrariedad en la fecha de la convención y a lo se entiende aún ahora, es decir, que no sea un “acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o el capricho.”¹⁰²

Por último, y toda vez que no es un derecho absoluto, cuando se encuentra en peligro este mismo, se deben establecer las excluyentes o eximentes de responsabilidad penal, adecuadas y proporcionales, como son la legítima defensa y el aborto con el mismo valor de protección.

Es oportuno destacar que en el sentido de la protección de la vida y la integridad personal, el aborto, considerado como un delito en contra de la vida humana, se debe buscar una pena conmutativa proporcional y racional, diversa a la privación de la libertad, por medio de la perspectiva de justicia restaurativa, ya que es una corresponsabilidad social, donde la maternidad siempre se debe atender con las mejores circunstancias y la prevención de los embarazos, deben ser de la forma más adecuada e informada, así mismo, todo abuso sexual, debe ser sancionado, perseguido y juzgado.

Será en estos supuestos excepcionales relacionados con el aborto, como lo es la existencia de un grave peligro para la vida de la muerte y/o el embarazo cuando es consecuencia de un hecho constitutivo de delito contra la libertad o intimidad sexual, donde las instituciones de procuración de justicia, salud y atención a víctimas deberán ser efectivas, en su actuación, para evitar toda consecuencia indeseable para la mujer, y ofrecer acompañamiento médico integral y sin ningún acto de criminalización o victimización.

Por su parte, la Comisión de Población y Desarrollo ¹⁰³ señala: “12...la reducción del recurso al aborto mediante el aumento y la mejora de los servicios de planificación familiar y, en los casos en que el aborto no sea ilegal, la capacitación y el equipamiento adecuados de los proveedores de servicios de salud y otras medidas para velar por que el aborto sea seguro y accesible, reconociendo que en ningún caso debe promoverse el aborto como método de planificación familiar o de prevención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual..”

De lo cual, resulta imperioso llevar a cabo una serie de políticas sociales de protección a la maternidad, así como ayudas específicas a aquellas mujeres que tienen dificultades para llevar adelante la gestación y se ven obligadas, en contra de sus deseos, a tomar la decisión de abortar por abandono, falta de recursos o presiones que suponen una auténtica situación de violencia.

La mujer que se enfrenta a la decisión del aborto, es siempre víctima de una situación de grave conflicto personal, es de justicia que no sea la mujer en solitario quien tenga que afrontar todas las dificultades que puede traer consigo la gestación.

El objetivo es proteger “la vida, tanto de la mujer como del no nacido, así como el buen desarrollo del embarazo y la resolución de conflictos”. Éste se lleva a cabo en un momento extraordinariamente delicado para la mujer embarazada: cuando ya ha manifestado su deseo de cometer un aborto, bien porque parece que su vida corre peligro, o bien porque el embarazo ha sido resultado de una agresión sexual.

En general, la legislación siempre debe tener en cuenta tres aspectos: garantizar la protección de todos los bienes jurídicos en cuestión, favorecer el bien posible y reducir el mal menor que es, a veces, inevitable.

El justiciable también tiene el deber de un recto y responsable ejercicio de equidad, prudencia, deliberación sosegada y de auténtica sabiduría práctica.

La Resolución 1607/2008 adoptada en Asamblea Parlamentaria por el Consejo de Europa, que advierte que la evidencia muestra que las estrategias y políticas adecuadas de salud sexual y reproductiva y de derechos, incluyendo la educación obligatoria para jóvenes en el área sexual y de relaciones, adecuada a su edad y con sensibilidad de género, **lleva a recurrir mimos al aborto.**

La legalización del aborto junto con las presiones sociales e ideología de algunos grupos, puede ser un factor de presión a la mujer y la maternidad, y al establecer un nuevo derecho, puede justificar una amenaza para el naciente y los médicos que cometerán el aborto.

Más bien como señala el Comité de los derechos del niño en su Observación General 15: “(...) D. Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo y factores que determinan la salud del niño. (...) Entre los principales determinantes de la salud, la nutrición y el desarrollo del niño, cabe mencionar la realización del derecho de la madre a la salud y el papel de los progenitores y otros cuidadores. Un número considerable de fallecimientos de lactantes tiene lugar en el período neonatal, como consecuencia de la mala salud de la madre antes del embarazo, en el curso de este, después de él y en el período inmediatamente posterior al parto, así como de prácticas de lactancia natural. (...)”¹⁰⁴ Así, cumpliendo con la transversalidad de los derechos humanos, se debe buscar un beneficio de la mujer, en particular en su periodo de embarazo.

Y en el supuesto extremo, se debe buscar una justicia restaurativa¹⁰⁵, misma que es un proceso en el que las partes implicadas en un delito, determinan de manera colectiva las formas en que habrán de manejar sus consecuencias e implicaciones. Representa una respuesta evolucionada al crimen, que respeta la dignidad y la equidad de cada persona, construyendo comprensión y promoviendo la armonía social, a través de un proceso de sanación de las víctimas, los ofensores y la comunidad. Dicha respuesta se basa en virtudes como: sensibilidad, apertura, confianza, esperanza y sanación.

Por lo anterior, el Derecho a la Vida señalando su más amplio espectro de protección:

1. Se debe proteger desde la concepción o fertilización, como señala la Convención Americana y la evidencia científica;
2. Nadie puede ser privado arbitrariamente, es decir, sin razón o por un capricho;
3. Es el derecho sine qua non para el goce de todos los demás, y durante toda la existencia de la vida, por su dignidad inherente, y para todos los seres humanos, ergo personas, como establece el artículo 1.2 de la Convención Americana;
4. Toda vez que no es absoluto, se debe prever en la normatividad inferior como excusas absolutorias adecuadas y proporcionales.

En ese sentido, se estará reconociendo el derecho a la vida en la Constitución, como en la mayoría de las constituciones. Al día de hoy, todos los países que integran la Unión Europea reconocen explícitamente este derecho al igual que en el territorio americano¹⁰⁶, salvo Argentina que es omisa y Uruguay que lo hace en el contexto del debido proceso, todas las demás naciones reconocen el derecho a la vida textual y explícitamente en su constitución.

Considerando que el inicio de la declaración de derechos, el artículo 1o. constitucional, se ha vuelto un precepto definitorio de las condiciones de ejercicio del resto de derechos, la estrecha relación con la abolición de la pena de muerte, y que ésta se encuentra regulada en el artículo 22 constitucional, que se propone que sea en este numeral en donde reconozca el derecho a la vida.

Lo anterior, para hacer efectivo un derecho evidente y actual dentro del contexto de los derechos humanos, quitando de lado las ideologías o corrientes de opinión, y brindar una base normativa a los legisladores en particular, y en general a todos los operadores jurídicos.

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo primero al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los subsecuentes párrafos y fracciones.

Se propone adicionar un párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo los subsecuentes párrafos y fracciones para quedar como sigue:

(...)

Artículo 22. Todas las personas tienen derecho a la vida y la integridad personal. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. El Estado garantizará su protección desde antes del nacimiento, hasta su muerte natural, con la salvedad de las excusas absolutorias previstas por la legislación correspondiente.

Quedan prohibidas las penas de muerte (...)

I a la III (...)

Transitorios

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

Notas:

1 Fuente: <http://aristeguinoticias.com/3108/mexico/van-mas-de-57-mil-asesinatos-en-lo-que-va-del-sexenio-gobierno-oculta-9-mil-zeta/>

2 <http://www.visionofhumanity.org/#page/indexes/global-peace-index/2014/Mex/Over>

3 https://elpais.com/internacional/2017/05/12/mexico/1494544594_966817.html

4 <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/11/comparing-mexican-states-equivalent-countries>

5 <https://www.telesurtv.net/news/2017-el-ano-mas-violento-del-gobierno-de-Enrique-Peña-Nieto-20170512-0030.html>

6 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/10/22/1196308>

7 <http://www.economiahoy.mx/nacional-eAm-mx/noticias/7406635/03/16/Siete-mujeres-mueren-al-dia-en-Mexico-victimas-de-la-violencia.html>

8 Ver: Los peores países del G20 para ser mujer. Esglobal, 16 de abril de 2013.

<http://www.esglobal.org/lospeores-paises-del-G20-para-ser-mujer;> Canadá, el mejor país del G20 para ser mujer; India, el peor. Crónica, 14 de junio de 2012.

<http://www.cronica.com.mx/notas/2012/668637.html>

- 9 Ver: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Carta_Feminicidios.pdf
- 10 <http://www.explorat.org.mx/2013/01/la-homofobia/>
- 11 <https://sipse.com/mexico/mexico-segundo-lugar-nivel-mundial-crimenes-homofobia-205750>.
- 12 Conapra estima que, debido al subregistro de información, la cifra asciende, en realidad, a unas 24 mil muertes.
- 13 Ídem.
- 14 Ver: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/suicidio2016_0.pdf.
- 15 Gutiérrez García, A.G. Contreras, C.M. & Orozco Rodríguez, R.C. (2006). El suicidio, conceptos actuales. *Salud Mental*, 29 (5)66-74, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=58229510>, 18 de Agosto de 2015.
- 16 OMS (2014), Prevención del suicidio. Un imperativo global, http://www.who.int/mental_health/suicideprevention/world_report_20147/es/ 18 de agosto de 2015.
- 17 http://incriminarte.blogspot.mx/2006/02/datos-sobre-el-suicidio-en_mxico.html
- 18 Ver: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_TorturaMexicoUnaMirada.pdf
- 19 <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/stop-torture-mexico>.
- 20 <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2017/11/02/incrementa-asesinato-de-sacerdotes-en-mexico>
- 21 G. Trejo y S. Ley, "Mexico's Drug Wars and the Remaking of Local Order: Why Criminal Organizations Murder Local Officials", por publicarse en A. Giraudy, E. Moneada y R. Snyder, *Subnational Analysis in Comparative Politics*. Aparecido en Nexos, número 446, febrero 2015, p. 30.
- 22 Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Caso Artavia Murillo y Otros ("Fecundación in Vitro") vs. Costa Rica, de 28 de noviembre de 2012, párrafo 176.
- 23 Harvey, William, *De Conceptione. Exercitationes Generatione Animalium*, Londres. 1651.
- 24 Le-Grand, Riesgo. *Tratado de Embriología*, Madrid, Tipografía Greco-Latina, 1848.
- 25 Cfr. Haeckel, Ernst. *The evolution of man*, Project Gutenberg, versión disponible en: <http://www.gutenberg.org/etext/8700>. Consulta: 15-09-2015.
- 26 Cfr. Cruz Coke, Ricardo, *Fundamentos genéticos del comienzo de la vida humana*. en *Revista Chilena de Pediatría*. Vol.51 (2), 1980: pp. 121-124. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S037041061980000200006&script=sci_arttext, consulta: 14-09-2015.
- 27 Ventura-Juncá P & Santos M. *The beginning of life of a new human being from the scientific biological perspective and its bioethical implications*. *Biol Res* 44, 2011, pp. 201-207.
- 28 Principal base de datos de revistas médico científicas.
- 29 Diccionario de Etimologías de Chile. Disponible en <http://etimologias.dechile.net>, consulta: 02-02-2015.
- 30 Cruz Coke, Ricardo, *Fundamentos genéticos del comienzo de la vida humana*, en *Revista Chilena de Pediatría*. Vol.51 (2), 1980: pp.121-124. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0370-41061980000200006&script=sci_arttext. Consulta: 13-08-2015. *Lexilogos. Dictionnaire Frances en ligne* <http://www.cnrtl.fr/definition/concevoir>. 13-08-2015.
- 31 Moore and Persaud. *Embriología clínica*, 5a edición, Editorial Interamericana McGraw-Hill, México, 2005.
- 32 P.E. Solomon, L.R. Berg, D.W. Martín, C. Ville, *Biology* (3a Edic.), Saunders College Pub. 1985, también ver: M. Abercrombie, C.J. Hickman, M.L. Johnson, *Diccionario de Biología*, Edit. Labor, Barcelona 1970, R. Rieger, A. Michaelis, M.M. Green, *Glosary of Genetics and*

- Cytogenetics, Springer Verlag, Berlin, 1976. Carlson, Bruce M., Embriología humana y biología del desarrollo, España, Elsevier, 1999: p. 2, De la Garza González CE. 2012. Fertilización. El inicio de una nueva vida, en: Arteaga-Martínez M & García Peláez I. Embriología Humana y Biología del Desarrollo. Editorial Médica Panamericana, 2012, Healy, Edwyn F. Ética Médica. Editorial Buena Prensa, S.A. 1a. Edición. México, 1959. Moore, Keith L. & Persa UD, T.V.N., Embriología clínica. Interamericana Mc Graw-Hill, 2004.
- 33 Moore, K. Atlas de embriología clínica, Ed. Panamericana, México, 1996, p.1.
- 34 B. Smith, B. Brogard, Sixteen days, J. Med. Phil, 28, 2003, pp. 45-78.
- 35 Posee un genoma humano diferente al de sus padres, diferente proteoma y condiciones epigenéticas individuales, puede tener un sexo, grupo sanguíneo diferente al de su madre, etc.
- 36 Actas y Documentos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 7-22 de noviembre de 1969: p. 161.
- 37 Moore and Persaud, 5a. edición, embriología clínica, editorial interamericana- McGraw- Hill. México. 2005.
- 38 Carlson, Bruce. Embriología Básica de Parten. Interamericana. 5a. México. 2000. P:3.
- 39 Anatomía y embriología de los vertebrados. Hildebrand, Milton (Autor) México: Limusa, 1982, Elementos de embriología; embriología general. Dollander, Alexis (Autor) Fenart, Raphael (Coautor) México: Limusa, 1986 Embriología básica. Moore, Keith L. (Autor) Persaud, T.V.N. (Coautor) México: Interamericana: McGraw-Hill, 1995. Embriología básica. Carlson, Bruce M. (Autor) México: Interamericana: McGraw-Hill, 1995. Langman: embriología médica/T.W. Sadler. Sadler, T.W. (Thomas W.) (Autor) Langman, Jan Buenos Aires: Editorial Médica Panamericana, 1996. Langman: embriología médica con orientación clínica. Sadler, T. W. (Thomas W.) (Autor) Langman, Jan Buenos Aires: Editorial Médica Panamericana, 2004. 9a. ed. Biología del desarrollo/Scott F. Gilbert. Gilbert, Scott F., (Autor) Buenos Aires; Madrid: Editorial Médica Panamericana, c2005. 7a ed.
- 40 Findlay, K. citado por Jouve de la Barreda, Nicolás. Embrión humano. Vida humana en La desprotección del no nacido en el siglo XXI, editado por Zurriarain, Roberto Germán, Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias, 2012, pp. 37-38.
- 41 Ver: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c034_en.pdf
- 42 Barker DJP. The fetal and infant origins of adult disease: BMJ1990; 301: 1111
- 43 Nathanielsz PW. Fetal Programming: How the Quality of Fetal Life Alters Biology for a Lifetime. NeoReviews 2000; 1(7):e126-e131.
- 44 Hocher B, Slowinski T, Bauer CH, Halle H. The advanced fetal programming hypothesis. Nephrol Dial Transplant 2001; 16:1298-1305, Wilson J. The Barker hipótesis. Ananalysis. The Australian and New Zealand Journal of Obstetrics and Gynaecology 1999; 39(1): 1-7, Martínez de Villarreal Laura E. Programación fetal de enfermedades expresadas en la edad adulta. Medicina Universitaria.2008. Vol. 10, núm.39, Peter D. Gluckman, M.D, D. S.C, Mark A. Hanson, D. Phil., Cyrus Cooper. Effect of in utero and early life conditions on adult Health and disease. New England Journal Medicine. 2008. Vol. 359, 61- 73.
- 45 Viabilidad es la cualidad de viable (que tiene probabilidades de llevarse a cabo o de concretarse gracias a sus circunstancias o características). El concepto también hace referencia a la condición del camino donde se puede transitar. Lee todo en: Definición de viabilidad-Qué es, Significado y Concepto
- <http://definicion.de/viabilidad/#ixzz4K3j3tQ83>
- 46 Cfr. Liley, A.W., Intrauterine transfusión of foetus in hemolytic disease. Br Med J., 1963; 5365: 1107-1109.
- 47 Cfr. Scrimgeour, J.B. Other techniques for antenatal diagnosis, Emberry, H.E.H (ed.), Antenatal diagnosis of genetic disease, N.Y. 1973, PP. 40-57.
- 48 Cfr. Harrison, M. R., Golbus, M.S., Filly, R.A., The unborn patient. Prenatal diagnosis and treatment, Grune & Stratton, Orlando, Florida, 1984, p. 440.
- 49 Se puede consultar en: www.ifmss.org, 13-11-2016.
- 50 Jama, Aug 14,1981; 246(7): pp. 772-773.
- 51 Harrison y compañeros definen los riesgos y beneficios del diagnóstico y tratamiento fetal. Lo que se pretende es corregir o, al menos, mejorar una malformación.
- 52 Cfr. Pringle, K.C., Fetal surgery: it has a past, has it a future: Fetal Ther. 1986, 1: 23-31.
- 53 Ídem.
- 54 Valor que se precisará más adelante.

55 Entre otros, Peter Singer, J. Harris, Engelhardt, Joseph Fletcher, Hoerster, etcétera.

56 Caso Artavia Murillo y otros vs Costa Rica, parr. 187.

57 Entre otros el Dr. Juan Ramón La Cadena.

58 Ibidem p.256.

59 Ibidem p.43.

60 Tapia, R., La formación de la persona durante el desarrollo intrauterino, desde el punto de vista de la neurología, s/f, s/e, publicado en www.colbio.org.mx Este texto se encuentra de la exposición que el propio Ricardo Tapia realizó para el Seminario de bioética organizado por la SCJN, el día 4 de diciembre de 2007, y Valdés, M., El problema del aborto: tres enfoques, en Vázquez, R. (comp.), Bioética y derecho. Fundamentos y problemas actuales, FCE, México, 2004, p.136.

61 Jouve de la Barreda, Nicolás, Entidad del embrión Humano. Una explicación genética del desarrollo embrionario y la macro evolución, se puede consultar en:

<http://www.bioeticaweb.com/content/view/full/4515/782/lang/es/,consulta: 26-11-2007>.

62 Cfr. Guerra López, Rodrigo, Bioética y norma personalista de la acción. Elementos para una fundamentación personalista de la bioética, en Tomás y Garrido, Gloria María, la bioética: un compromiso existencial y científico, fundamentación y reflexiones, textos de bioética, Universidad Católica san Antonio por Quaderna editorial, España, 2005, p. 80 y ss.

63 Cfr. Kant, I, Fundamentación para una metafísica de las costumbres, Trad. Cast. R.R. Aramayo, Alianza, Madrid, 2002.

64 Consejo de Europa, Recomendación 1046 sobre el uso de los embriones y fetos humanos con fines diagnósticos, terapéuticos, científicos, industriales y comerciales, 38a Sesión Ordinaria, 1986, n.10.

65 Rae, Se puede consultar en:

<http://buscon.rae.es/draeI/12-01-2012>.

66 Vol. V, Oxford 1978.

67 Según el "Dictionnaire del "Académie Francaise", quiere decir: "Qui par sa nature est joint inséparablement á un sujet".

68 Sentencia en el asunto C-34/10 Oliver Brüstle / Greenpeace eV, Se puede consultar en:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=34/10&td=ALL., 29-11-2015>.

69 M. Kloe PF er, grundrechtstatbestand und grundrechtsschranken in der rechtsprechung der bundesverfassungsgerichts - dargestellt am beispiel der Menschenwürde, en Festgabe für das Bundesverfassungsgericht, vol. II, 1976, p. 412.

70 Agnes van der Heide. End-of-Life Practices in the Netherlands under the Euthanasia Act. The new england journal of medicine. 356;19, 2007.

71 Peris, Manuel. Juez, Estado y Derechos Humanos. Editorial Fernando Torres. Valencia 1976.

72 Gómez Máximo, Pacheco, El concepto de derechos fundamentales de la persona humana, en Liberamicorum, Fix-Zamudio, Héctor, Volumen I, Primera Edición: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998.

73 Ibidem.

74 Para mayor análisis ver la resolución completa, así como el voto disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, se puede consultar en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf, 12-23-2015.

75 Párr. 264.

76 Caso Myrna Mack Chang, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C N° 101, párr. 152; Caso Juan Humberto Sánchez, Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C N° 99, párr.110; Caso 19 Comerciantes, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C N° 109, párrs. 152 y 153; Caso de la Masacre de Pueblo Bello, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C N° 140; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya, sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C N° 146, párr. 150; Caso Baldeón García, Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C N° 147, párr. 82; Caso de las Masacres de Ituango, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C N° 148, párr. 128; Caso Ximenes Lopes, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C N° 149, párr. 124; Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia), Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C N° 150, párr. 63; Caso Albán Cornejo y otros, Sentencia de 22 de noviembre de 2007, Serie C N° 171, parr. 117.

77 Castillo González y Otros Vs. Venezuela y Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador, ambas sentencias de octubre de 2012.

78 Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párr.292.

79 Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de julio de 2004, párr. 67, x).

80 En esta línea de interpretación expansiva, la Corte IDH ha entendido que el artículo 29.b de la CADH expresamente obliga a un examen judicial que incorpore, al momento de determinar el alcance de los derechos, todas aquellas normas jurídicas, tanto nacionales como internacionales, que hayan reconocido un derecho de forma más extensa. En este sentido, la Corte IDH se ha referido constantemente a diversos instrumentos internacionales, ya sean regionales o universales, con el fin de dar sentido a los derechos reconocidos en la CADH, pero atendiendo a las circunstancias específicas del caso. Véanse, por ejemplo, Corte IDH, Caso Las Palmeras vs. Colombia (Fondo), Sentencia del 6 de diciembre de 2001, serie C, núm. 90; Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala (Fondo), Sentencia del 25 de noviembre de 2000, serie C, núm. 70 (alcance del derecho a la vida en situaciones de conflictos armados no internacionales); Corte IDH, Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 1 de julio de 2006, serie C, núm. 148 (prohibición del trabajo forzado u obligatorio); Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 2 de julio de 2004, serie C, núm. 107 (relación entre la libertad de expresión y la sociedades democráticas); Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo), Sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63 (derechos específicos de los niños y niñas, menores de 18 años); y Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125 (derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas), entre otros.

81 Véanse, por ejemplo, Corte IDH, Caso Las Palmeras vs. Colombia (Fondo), doc. cit., y Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209 (interpretación restringida del alcance del fuero militar, entendiendo éste como una limitación a ciertos derechos de la víctima y al principio de unidad jurisdiccional); Corte IDH, Caso Boyce y otros vs. Barbados (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 20 de noviembre de 2007, serie C, núm. 169; Corte IDH, Caso Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago (Excepciones Preliminares), Sentencia del 1 de septiembre de 2001, serie C, núm. 81; Corte IDH, Caso Constantine y otros vs.

Trinidad y Tobago (Excepciones Preliminares), Sentencia del 1 de septiembre de 2001, serie C, núm. 82; y “Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en el caso Raxcaco Reyes vs. Guatemala. Sentencia del 15 de septiembre de 2005”, en Corte IDH, Caso Raxcaco Reyes vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 133, (interpretación restringida de las condiciones bajo las cuales se puede imponer la pena de muerte), entre otras decisiones.

82 Véanse, por ejemplo, Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sa-hoyamaya vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 146 (si por una actuación negligente del Estado no se puede establecer la fecha de la muerte de las presuntas víctimas, para efectos de determinar la competencia temporal de la Corte IDH, ésta podrá conocer de las violaciones, en aplicación “procesal” del principio pro persona); y Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140, y Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158 (el no haber otorgado un poder formal de representación ante la Corte IDH no es un argumento para excluir a una persona como víctima potencial de un caso).

83 Bioética y los Derechos del Niño, 31 C/12 18 de julio de 2001 Original: Francés, Conferencia General 31ª reunión, París 2001, celebrada en Mónaco del 28 al 30 de abril de 2000, Anexo II, p. 2.

84 Párr.66.

85 Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02, del 29 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párr. 54.

86 Emitida durante el periodo de sesiones de dos mil y aprobada el once de mayo de dicho año.

87 Dentro de la locución “nadie” se comprende todo ser humano, lo que supone que ninguna vida humana puede ser privada arbitrariamente. La prohibición de no imponer la pena de muerte a las mujeres embarazadas revela la clara intención de proteger al natus pues el compromiso de no aplicar dicha pena no se sustenta en su calidad de mujer como tal, sino en su estado de gravidez, de lo que deriva que una vez concluido este estado, ya no subsistiría la prohibición.

88 Cfr. Rodolfo Carlos, Barra, La Protección Constitucional del Derecho a la Vida, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1996, pp. 41 y 42.

89 La Declaración de Viena, adoptado por la segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad debe tratar los derechos humanos en forma global de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos la misma importancia.” (párr. 5).

90 Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 6, párr. 1 (1982), mismo que se repite en la Observación general N° 14 Párr. 1 (1984).

91 Comité de Derechos Humanos, caso A.R.J. c. Australia, párr.6.8 (1997); G. T. c. Australia, párr. 8.1 (1998).

92 Corte Interamericana, Caso de la Masacre de Pueblo Bello c. Colombia, párr. 120 y Caso del Penal Miguel Castro Castro c. Perú, párr. 237, entre otras.

93 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-I6/99, párr. 135.

94 Corte Interamericana, Caso Comunidad indígena Yakye Axa c. Paraguay, párr. 161.

95 Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y Otros), Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C N° 63, párr. 144.

96 Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237, párr. 48.

97 Corte Interamericana, Caso comunidad Sawhoyamaya c. Paraguay, párr. 150 y Masacres de Ituango c. Colombia, párr. 128, entre otras.

98 Corte Interamericana, Caso Masacres de Ituango c. Colombia, párr. 129 y Caso Zambrano Vélez y otros c. Ecuador, párr. 79.

99 CIDH, caso Remolcador 13 de marzo c. Cuba, párr. 79 (1996).

100 CIDH, caso Remolcadora 13 de marzo, párr. 79. Ver también Sequieras Mangas c. Nicaragua, párr. 145 (1997). La CIDH hace una exégesis de la relación y las diferencias entre los conceptos de Derecho Consuetudinario y de jus cogens en los párrafos 43 a 50 de su decisión de en el caso Domínguez c. Estados Unidos (2002).

101 CIDH, caso Edwards y otros c. Bahamas, párr. 109 (2001).

102 Diccionario de la Real Academia de la Lengua, se puede ver:

<http://dle.rae.es/?id=3QAUXFg>

103 Consejo Económico y Social Documentos Oficiales, 2014 Suplemento núm. 5, Comisión de Población y Desarrollo, Informe sobre el 47° período de sesiones (26 de abril de 2013 y 7 a 11 de abril de 2014) E/2014/25-E/CN.9/2014/7, se puede consultar en:

http://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/N1431211_SP.pdf

104 Observación general N° 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), se puede consultar en:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC.15-Sp.pdf>

105 Para más información, ver:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3104/38.pdf>

106 Constitución de la República de El Salvador (1983) Título 1/ Capítulo Único/ La Persona Humana y los Fines del Estado Art. 1.- El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. Asimismo reconoce como persona humana a todo ser humano desde el instante de la concepción. (12) Constitución de la República de Guatemala del 14 de enero de 1986. Artículo 3: “El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona”. Constitución de la República de Chile de 1980. Artículo 19: “La constitución garantiza a todas las personas: El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica. La ley protege la vida del que está por nacer.” Constitución de la República de Venezuela de 1961. Artículo 74: “La maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre. Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables”. Constitución de la República de Ecuador de 1987.

Artículo 25 inc. 3°: “El hijo será protegido desde su concepción y se garantiza el amparo del menor a fin de que su crecimiento y desarrollo sean adecuados para su integridad moral, mental y física, así como para su vida en el hogar”.

Constitución de la República de Colombia de 1991.

Artículo 11: “El derecho a la vida es inviolable”.

Constitución de la República de Perú de 1993.

Artículo 2: Derechos fundamentales de la persona

“Toda persona tiene derecho: A la vida, a su identidad, a su integridad moral, síquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorezca”.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 14 de diciembre de 2017.— Diputada Rosalina Mazari Espín (rúbrica).»

La presidenta diputada Martha Hilda González Calderón: Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

El secretario diputado Andrés Fernández del Valle Lai-sequilla: «Iniciativa que reforma el artículo 176 de la Ley Federal del Trabajo, 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, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 176, fracción II, numeral 8, de la Ley Federal del Trabajo, con objeto de clasificar a las actividades agrícolas de menor riesgo para generar oportunidades de empleo formal en el medio rural, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Durante los últimos años, el Estado Mexicano ha redoblado los esfuerzos para erradicar el trabajo infantil por medio de acciones como la creación de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida (en junio de 2013), la reforma al artículo 123 constitucional que elevó la edad mínima de admisión al empleo de 14 a 15 años, así como las reformas derivadas a la Ley Federal del Trabajo, ambas publicadas en junio del año 2015.

Estas reformas han fortalecido el marco de protección de derechos de la infancia y la adolescencia. Sin duda alguna, hoy tenemos más herramientas para garantizar el interés superior de la niñez en México, pero debemos reconocer que la realidad no va a cambiar de la noche a la mañana y que existen casos especiales que requieren de una regulación adecuada para las distintas realidades de nuestro país.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el año 2015 la tasa de ocupación de la población de 5 a 17 años se ubicó en 8.4 por cada 100 personas en ese rango de edad, o lo que equivale a decir que más de 2.4 millones de niñas, niños y adolescentes realizaban alguna actividad económica en ese año.

Es importante diferenciar entre el trabajo infantil, que es el que se busca erradicar, respecto al trabajo de los adolescentes menores de 18 años, el cual es objeto de una regulación laboral especial que, entre otras cuestiones, prohíbe el empleo de mano de obra adolescente en diversas actividades definidas por la ley.

Bajo este tenor, cabe señalar que el 90% de los niños y jóvenes que trabajan en México lo hacen en actividades no permitidas por la ley, situándose en limbos jurídicos que los hacen todavía más vulnerables. Este es el caso del trabajo agrícola, considerado como una de las labores que se encuentra prohibida en todas sus modalidades y sin distinción alguna para los menores de 18 años.

El artículo 175 de la Ley Federal del Trabajo prohíbe la utilización del trabajo de los menores de 18 años en las labores “peligrosas o insalubres” que pueden afectar el desarrollo y la salud física y mental de los menores. De manera complementaria, el artículo 176, en su fracción II, numeral 8, clasifica a las labores agrícolas, forestales, de aserrado, silvícolas, de caza y pesca como labores “peligrosas o insalubres”.

A pesar de lo anterior, se estima que en México existen 670 mil niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 17 años de edad que trabajan en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca, los cuales equivalen prácticamente a una tercera parte del total de menores que realizan alguna actividad económica en el país.¹

Así, el trabajo agrícola de niñas, niños y adolescentes sucede, a pesar de que tanto la Constitución General de la República como la Ley Federal del Trabajo lo prohíben. Las causas de este fenómeno son múltiples, pero muchas de ellas se relacionan con la pobreza y la desigualdad so-

DEL CONGRESO DE MICHOACÁN, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Morelia, Michoacán de Ocampo, a 15 noviembre de 2017.

Diputado Jorge Carlos Ramírez Marín
Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

Conforme a lo instruido en sesión celebrada en esta fecha, por este conducto se remite a usted, acuerdo número 511 mediante el cual se aprueba remitir al Congreso de la Unión, iniciativa de decreto para reformar el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior para su conocimiento y efectos legales conducentes.

Sin otro particular, le enviamos u cordial saludo.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Miguel Ángel Villegas Soto (rúbrica)
Presidente
Diputada Jeovana Mariela Alcantara Baca (rúbrica)
Primera Secretaria
Diputada Yarabí Ávila González (rúbrica)
Segunda Secretaria
Diputada Rosalía Miranda Arévalo (rúbrica)
Tercera Secretaria

El honorable Congreso del estado, en sesión celebrada el día de hoy, tuvo a bien aprobar el siguiente:

Acuerdo 511

Único. La Septuagésima Tercera Legislatura del honorable Congreso del estado de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos remitir iniciativa de decreto para reformar al artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Decreto

Artículo 27. ...

I. a V. ...

VI. ...

Las leyes de la Federación y de las entidades federativas en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que determine el avalúo comercial.

VII a XX. ...

Transitorios

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

Segundo. Remítase a las legislaturas de los estados el presente acuerdo, para que se adhieran al mismo.

Tercero. Notifíquese el presente acuerdo, así como la propuesta de acuerdo, a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para su conocimiento y efectos legales conducentes.

Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 15 quince días del mes de Noviembre de 2017 dos mil diecisiete.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Miguel Ángel Villegas Soto (rúbrica)

Presidente

Diputada Jeovana Mariela Alcantara Baca (rúbrica)

Primera Secretaria

Diputada Yarabí Ávila González (rúbrica)

Segunda Secretaria

Diputada Rosalía Miranda Arévalo (rúbrica)

Tercera Secretaria

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO RAMÓN VILLAGÓMEZ GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Ramón Villagómez Guerrero, diputado federal a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

Problemática

Después de haber analizado el texto constitucional, se encontró que el artículo 4 contiene una redacción que beneficia a la figura de la familia por encima de la persona en lo individual, ello provoca que se contraponga al artículo 1 del mismo ordenamiento, el cual garantiza el disfrute de todos los derechos para todos los individuos de nuestro país.

Exposición de motivos

Se decidió utilizar las palabras “uso, goce y disfrute”, ya que son partes que conforman a la figura de la propiedad jurídica, de manera analógica se decidió utilizar la palabra individuo, para que no sólo concordara con el texto del artículo 1 de nuestra Constitución, sino porque el individuo, en comparación con una colectividad, es más general y por tanto se adecua a las propiedades estructurales que una ley debe tener.

La vivienda es pilar fundamental por el que una persona puede adquirir una vida decorosa y digna, la composición familiar mexicana ha sido tradicionalmente paternalista por el sentido de la tradición jurídica romana. Se le había dado gran importancia a la figura del *pater familiar*, hoy padre de familia.

Pero los tiempos, afortunadamente, han cambiado, y nuestra legislación ha avanzado en favor de reconocer las individualidades que conforman la familia como lo es la madre y los hijos; quienes hoy gozan de los mismos derechos como individuos y en su momento como ciudadanos mexicanos.

Y aunque nuestra legislación es de avanzada en materia de derechos humanos, nos ha hecho falta modificar nuestro marco jurídico en artículos específicos para corresponder a este cambio, que sin duda, es en favor de las mexicanas y mexicanos.

De manera que al igual que los primeros 29 artículos que conforman el Título Primero de nuestro máximo ordenamiento ha cambiado de nombre al ser denominado como “De los derechos humanos y sus garantías”, los artículos deben buscar concordancia en ese tenor.

A este respecto es pertinente hacer mención del artículo 4 constitucional, materia de la presente iniciativa, que dispone en su primer párrafo la protección a la que tiene por objetivo: “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y desarrollo de la *familia*”; de igual forma en el párrafo séptimo, encontramos que “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.”

Estas enunciaciones contienen faltas, una de ellas especialmente vulnera el derecho individual, que a continuación señalo.

La primera dispone que el presente artículo protegerá la organización y desarrollo de la familia; al momento de focalizar la protección hacia una colectividad de personas, no sólo se deja de lado la individualidad, sino que se vulnera el artículo 1 de la Constitución Política de nuestro país, ya que en él se enuncia que: “En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”.

En segundo momento se enuncia que toda familia tiene derecho a la vivienda, con ello se restringe o se prefiere otorgar la vivienda a la ya mencionada colectividad de personas y, por consecuencia, la persona en lo individual no puede gozar de este beneficio.

Como tercer punto se menciona el derecho a “disfrutar” de la vivienda. En términos jurídicos la propiedad se constituye con el uso, goce y disfrute; por lo tanto, cuando garantizamos únicamente el disfrute de la vivienda, entregamos una propiedad nuda con la que no se puede hacer ni uso ni goce de los frutos que pueda otorgar el bien inmueble, sin mencionar, que la propiedad nuda, al ser incompleta, no permite enajenar el bien. Con ello se menoscaba el patrimonio y no permite que los mexicanos se hagan del bien inmueble en toda la extensión de la palabra, lo anterior para darle mayor precisión al texto constitucional.

Quiero hacer énfasis en un aspecto, compañeras y compañeros, la presente iniciativa puede no ser una reforma estructural o una modificación procesal, pero en el derecho, el simple hecho de cambiar una palabra puede transformar el sentido de la disposición.

Los invito a que apoyen esta reforma que tiene por objetivo garantizar el derecho individual a lo que seguramente es lo más difícil de conseguir y que todos valoramos: la vivienda y el patrimonio que ello conlleva.

Con esta modificación avanzamos no sólo en la materia que la presente tiene como principal objetivo, sino en garantías individuales, ya que fomentamos que las personas puedan hacerse con un hogar no digno y decoroso como actualmente lo dispone nuestra máxima norma y aunado a ello abrimos el panorama de oportunidades para todos los mexicanos puedan realizarlo.

Debemos garantizar el derecho individual como lo mandata nuestro ordenamiento, para que los ciudadanos puedan gozar libremente y sin restricciones del derecho a la vivienda. Para ello se muestra el siguiente cuadro comparativo:

Artículo Vigente	Propuesta de Modificación
Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.	Artículo 4°. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y desarrollo tanto individual como el familiar.
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
(...)	(...)
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.	Todo individuo tiene el derecho al uso, goce y disfrute de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Por lo anteriormente expuesto, presento a la asamblea el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y desarrollo **tanto individual como el familiar.**

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Todo **individuo** tiene el derecho al **uso, goce y disfrute** de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Transitorio

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

Dado en la sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a los 20 días del mes de diciembre de 2017.

Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS LAURA NEREIDA PLASCENCIA PACHECO Y MARIANA BENÍTEZ TIBURCIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Las que suscriben, integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 y de más relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta Comisión Permanente, esta iniciativa de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El propósito de esta iniciativa, que reforma y adiciona diversas fracciones del Apartado A y B del artículo 123 constitucional, es para incorporar algunas disposiciones jurídicas que permitan consolidar, desde la norma constitucional, la perspectiva de género y el respeto a los derechos laborales de las mujeres trabajadoras y con ello, consolidar el trabajo decente en México, especialmente para las mujeres trabajadoras, tal y como lo establece la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Un “trabajo decente” significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.¹

Con esta iniciativa de reforma se incorporan a los apartados de este artículo constitucional, el derecho a la maternidad, paternidad y lactancia a cargo de las madres y padres trabajadores, como una medida que permita contribuir a la distribución igualitaria del trabajo reproductivo, del doméstico, o de los cuidados en sus hogares, que hasta ahora en su mayoría, descansa sobre las mujeres, lo que limita sus oportunidades educativas, laborales y les deja menos tiempo para el descanso, el ocio o la participación política,² esto podría constituir una forma de violencia y discriminación en contra de ellas, prohibidas por la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como la Convención Belém do Pará y por diversos convenios de la OIT.

Esta reforma también tiene como propósito armonizar este artículo con el nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos, vigente en nuestro país desde junio de 2011, que en su artículo primero, obliga a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.³

Con la sola incorporación de estos derechos a nivel constitucional, se propicia una dinámica jurídica, que en efecto cascada, propicia su cumplimiento desde las normas secundarias de los estándares internacionales de no discriminación e igualdad de derechos y fomenta la corresponsabilidad entre mujeres y hombres trabajadores, respecto del trabajo doméstico, del reproductivo o de los cuidados en sus hogares, en plena consonancia con diversos convenios de la OIT.

Algunos de los convenios que se cumplen con esta iniciativa, que incluso no han sido ratificados por el estado mexicano, son el Convenio 189, sobre el trabajo decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos,⁴ el Convenio 156, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares,⁵ u otros que sí están ratificados, tales como el Convenio 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor⁶ y el Convenio 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación,⁷ por señalar algunos.

Se trata de una iniciativa que no solo incorpora la perspectiva de género y el respeto a los derechos laborales de las mujeres, sino que también promueve una paternidad responsable y la construcción de nuevas masculinidades que reconozcan la función social de la maternidad, valoren y respeten los derechos de las mujeres.

Tiene además una gran relevancia social, jurídica y política, considerando la cada vez mayor incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, pero que lo ha hecho sin haberse despojado de la carga del trabajo doméstico, del reproductivo o de los cuidados en sus hogares, lo que para muchas de ellas les representa una doble o triple jornada de trabajo, limitando seriamente sus derechos y oportunidades.

Para tener en cuenta el impacto de esta iniciativa, basta referir un dato de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que elabora trimestralmente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en la que señala que, de enero a marzo de 2015, de los 49.8 millones de personas económicamente activas ocupadas en la generación de algún bien económico o servicio, 18.8 millones eran mujeres.⁸

Considerando que en nuestro país la maternidad tiene una función social, es necesario, desde una perspectiva de género y de justicia social, modificar las reglas para el otorgamiento de los permisos de maternidad, de tal suerte que le permitan a las madres trabajadoras recuperarse plenamente, física y emocionalmente del parto y regresar en condiciones óptimas a laborar a su centro de trabajo.

No obstante, debido a que la madre es la única responsable de prestar los cuidados necesarios al recién nacido, en muchas ocasiones esto no le permite recuperarse satisfactoriamente, esto puede configurarse como una forma de discriminación y violencia contra las mujeres vinculada a la maternidad.

Por eso, como bien lo señala María Teresa Conde-Pumpido Tourón, magistrada de lo social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, España, para construir un nuevo modelo social, en dónde participen hombres y mujeres en términos de igualdad, debe comenzar por

aceptarse el papel subordinado de la mujer y su asunción de las cargas familiares, porque no puede conseguirse un resultado igualitario con leyes “neutras”, que olviden la desigualdad de situaciones de partida y no se encamine a modificar tal sociedad desigual,⁹ esta propuesta de reforma tiene ese propósito: que la norma constitucional en materia de trabajo deje de ser “neutra” y se asuma como una norma con perspectiva de género.

Dice la magistrada que el nuevo modelo debe conseguir la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, lo que implica que, al margen del hecho biológico del embarazo y el parto, no existen diferencias que justifiquen la asunción de las cargas familiares tan sólo por las mujeres.

Por ello, es necesario el reparto de las responsabilidades familiares y las tareas domésticas; los derechos de conciliación deben corresponsabilizar a mujeres y hombres, y no regularse o contemplarse como una concesión de mayores derechos a las mujeres, en tanto que, si la maternidad es un hecho biológico, que puede afectar a la mitad de la población, no puede regularse como legislación excepcional protectora (de interpretación restrictiva, consecuentemente con su carácter de “excepción”), sino como una situación ordinaria posible, de interés social que se ampare con derechos, cuyo ejercicio nunca perjudique a la mujer trabajadora –que en tal situación nunca puede ser comparada con el hombre como “tertium comparationis”–, y cuyas cargas sean asumidas por el Estado, en una estrategia socializadora: si está en juego el principio de igualdad, las responsabilidades familiares deben dejar de verse como algo privado y ser elevadas a la categoría de cuestión pública.¹⁰

En este sentido, el embarazo y el parto no son estados patológicos, aun cuando ciertamente hay aspectos de la regulación legal vinculados a las particularidades físicas de la embarazo o la madre lactante (descanso obligatorio de las semanas posparto, riesgo por embarazo o por lactancia), pero más allá de la normativa de prevención de riesgos, tal vinculación se difumina, y hoy se pretende con las propuestas el disfrute del permiso de maternidad y paternidad y su protección ligada al cuidado del hijo (biológico o adoptivo) y a facilitar el contacto de éste con ambos, utilizándose como un instrumento de consecución la igualdad de oportunidades y de resultados entre mujeres y hombres.

Por ello, con esta iniciativa se plantea, en primer lugar, que para el caso del permiso de maternidad, sean cuatro semanas anteriores al parto y veinticuatro posteriores, de las cuales seis de estas, es decir, las posteriores al parto, serán de carácter obligatorio y exclusivamente para que la madre las dedique para su recuperación física y emocional.

Las restantes 18 semanas del permiso de maternidad, al igual que el padre, con el permiso de paternidad, ambos las disfrutarán de manera obligatoria para asumir, equitativamente sus responsabilidades vinculadas con la maternidad/paternidad, que abarca el cuidado del hijo e hija, el trabajo doméstico y la lactancia.

De igual forma, tratándose de la adopción de una hija o hijo, a las madres y padres trabajadores con esta iniciativa se les otorgarán 18 semanas para el cuidado y atención del mismo y para realizar el trabajo del hogar derivado de ello, contado a partir de la fecha en que se concretó la adopción.

La propuesta de ampliación del permiso de maternidad a cuatro semanas, antes de la fecha aproximada del parto y de veinticuatro semanas después del parto, tiene como fundamento el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que señala que los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para, combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; y, asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos.¹¹

Por su parte, el Convenio de la OIT sobre la Protección de la Maternidad, mejor conocido como Convenio número 183, de 2000, señala en su artículo cuarto, que la mujer trabajadora tiene derecho a una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas.¹²

Años más tarde, la OIT emitió la Recomendación número 191 de 2000, que complementa el Convenio 183, señalando que los Estados Miembros deberían procurar extender la duración de la licencia de maternidad, mencionada en el artículo 4 del convenio, a dieciocho semanas, por lo menos.¹³

Por lo anterior y con sustento en estudios científicos, la Organización Mundial de la Salud, recomienda a todas las madres la lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses, con el fin de ofrecer a sus hijos un crecimiento, desarrollo y salud óptimos. Posteriormente, hasta los 2 años o más, los lactantes deben seguir con la lactancia materna, complementada con otros alimentos nutritivos.¹⁴

La recomendación antes descrita, se sustenta, tal como la afirma la propia OMS, en su página web, en la nota descriptiva número 342, de fecha enero de 2016,¹⁵ en los siguientes datos y cifras:

De acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, todos los lactantes y niños tienen derecho a una buena nutrición. Un 45 por ciento de las defunciones de niños se asocia a la desnutrición. Se calcula que en 2013, a nivel mundial, 161,5 millones de niños menores de 5 años sufrían retraso del crecimiento y 50.8 millones presentaban un peso bajo para su talla; 41.7 millones tenían sobrepeso o eran obesos. Aproximadamente 36 por ciento de los lactantes de 0 a 6 meses se alimentan exclusivamente con leche materna. Son pocos los niños que reciben alimentación complementaria segura y adecuada desde el punto de vista nutricional; en muchos países, menos de un cuarto de los niños de 6 a 23 meses cumplen los criterios de diversidad de la dieta y frecuencia de las comidas apropiados para su edad.

Si todos los niños de 0 a 23 meses estuvieran amamantados de forma óptima, cada año se les podría salvar la vida a más de 800 mil niños de menos de 5 años.

La lactancia materna mejora el coeficiente intelectual y la asistencia a la escuela, además de asociarse a mayores ingresos en la vida adulta.

La mejora del desarrollo infantil y la reducción de los costos sanitarios gracias a la lactancia materna generan beneficios económicos para las familias y también para los países.

Visión general

La cifra estimada de muertes de niños debidas a la desnutrición es de 3,1 millones, lo cual representa 45 por ciento de todas las muertes de niños. La alimentación del lactante y del niño pequeño es fundamental para mejorar la supervivencia infantil y fomentar un crecimiento y desarrollo saludables. Los primeros dos años de la vida del niño son especialmente importantes, puesto que la nutrición óptima durante este periodo reduce la morbilidad y la mortalidad, así como el riesgo de enfermedades crónicas, y mejora el desarrollo general.

Una lactancia materna óptima tiene tal importancia que permitiría salvar la vida de más de 800 000 menores de 5 años todos los años.

La OMS y el UNICEF recomiendan:

Inicio inmediato de la lactancia materna en la primera hora de vida; lactancia exclusivamente materna durante los primeros seis meses de vida; introducción de alimentos complementarios seguros y nutricionalmente adecuados a partir de los seis meses, continuando la lactancia materna hasta los dos años o más. Sin embargo, muchos lactantes y niños no reciben una alimentación óptima. Por ejemplo, por término medio solo aproximadamente 36 por ciento de los lactantes de 0 a 6 meses recibieron lactancia exclusivamente materna durante el periodo de 2007-2014.

Las recomendaciones se han revisado para tener en cuenta también las necesidades de los lactantes cuyas madres están infectadas por el VIH. Los tratamientos antiretrovíricos actuales permiten que estos niños tengan una lactancia exclusivamente materna hasta los 6 meses y sigan recibiendo lactancia materna al menos hasta los 12 meses con un riesgo significativamente menor de transmisión del VIH.

Lactancia materna

La lactancia exclusivamente materna durante los primeros seis meses de vida aporta muchos beneficios tanto al niño como a la madre. Entre ellos destaca la protección frente a las infecciones gastrointestinales, que se observa no solo en los países en desarrollo, sino también en los países industrializados. El inicio temprano de la lactancia materna (en la primera hora de vida) protege al recién nacido de las infecciones y reduce la mortalidad neonatal. El riesgo de muerte por diarrea y otras infecciones puede aumentar en los lactantes que solo reciben lactancia parcialmente materna o exclusivamente artificial.

La leche materna también es una fuente importante de energía y nutrientes para los niños de 6 a 23 meses. Puede aportar más de la mitad de las necesidades energéticas del niño entre los 6 y los 12 meses, y un tercio entre los 12 y los 24 meses. La leche materna también es una fuente esencial de energía y nutrientes durante las enfermedades, y reduce la mortalidad de los niños malnutridos.

Los niños y adolescentes que fueron amamantados tienen menos probabilidades de padecer sobrepeso u obesidad. Además, obtienen mejores resultados en las pruebas de inteligencia y tienen mayor asistencia a la escuela. La lactancia materna se asocia a mayores ingresos en la vida adulta. La mejora del desarrollo infantil y la reducción de los costos sanitarios gracias a la lactancia materna generan beneficios económicos para las familias y también para los países.

La mayor duración de la lactancia materna también contribuye a la salud y el bienestar de las madres. Reduce el riesgo de cáncer de ovarios y de mama y ayuda a espaciar los embarazos, ya que la lactancia exclusiva de niños menores de 6 meses tiene un efecto hormonal que a menudo induce la amenorrea. Se trata de un método anticonceptivo natural (aunque no exento de fallos) denominado Método de Amenorrea de la Lactancia.

Las madres y las familias necesitan apoyo para que sus hijos reciban una lactancia materna óptima. Entre las medidas que ayudan a proteger, fomentar y apoyar la lactancia materna destacan:

La adopción de políticas como el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Protección de la Maternidad (número 183) o la recomendación número 191 que complementa dicho convenio postulando una mayor duración de la baja y mayores beneficios.

El Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la Leche Materna y las posteriores resoluciones pertinentes de la Asamblea Mundial de la Salud.

La aplicación de los diez pasos hacia una feliz lactancia natural que se especifican en la iniciativa “Hospitales amigos del niño”, tales como: contacto entre la piel del niño y de la madre inmediatamente después del parto e inicio de la lactancia materna en la primera hora de vida; lactancia materna a demanda (es decir, tan a menudo como quiera el niño, tanto de día como de noche); alojamiento conjunto, para que la madre y el niño permanezcan juntos las 24 horas del día; interdicción de otros alimentos y bebidas, incluida el agua, a no ser que sea necesario por motivos médicos.

El apoyo de los servicios de salud, proporcionando asesoramiento sobre la alimentación del lactante y del niño pequeño durante todos los contactos con los niños pequeños y sus cuidadores, como las consultas prenatales y posnatales, las consultas de niños sanos y enfermos o las vacunaciones. El apoyo de la comunidad, como pueden ser grupos de apoyo a las madres o actividades comunitarias de promoción de la salud y educación sanitaria. Las prácticas de lactancia materna responden muy bien a las intervenciones de apoyo, y es posible mejorar en pocos años la prevalencia de la lactancia exclusivamente materna y su continuidad.

Alimentación complementaria

Alrededor de los seis meses, las necesidades de energía y nutrientes del lactante empiezan a ser superiores a lo que puede aportar la leche materna, por lo que se hace necesaria la introducción de una alimentación complementaria. A esa edad el niño también está suficientemente desarrollado para recibir otros alimentos. Si no se introducen alimentos complementarios alrededor de los seis meses o si son administrados de forma inadecuada, el crecimiento del niño puede verse afectado.

Los principios rectores de una alimentación complementaria apropiada son:

Seguir con la lactancia materna a demanda, con tomas frecuentes, hasta los dos años o más. Ofrecer una alimentación que responda a las necesidades del niño (por ejemplo, darles de comer a los lactantes y ayudar a comer a los niños mayores; darles de comer lenta y pacientemente, alentándolos a que coman, pero sin forzarlos; hablarles mientras tanto, y mantener el contacto visual).

Mantener una buena higiene y manipular los alimentos adecuadamente. Empezar a los seis meses con pequeñas cantidades de alimentos y aumentarlas gradualmente a medida que el niño va creciendo. Aumentar gradualmente la consistencia y variedad de los alimentos. Aumentar el número de comidas: dos a tres al día para los lactantes de 6 a 8 meses, y tres a cuatro al día para los de 9 a 23 meses, con uno o dos refrigerios adicionales si fuera necesario. Ofrecer alimentos variados y ricos en nutrientes. Utilizar alimentos complementarios enriquecidos o suplementos de vitaminas y minerales si fuera necesario. Durante las enfermedades, aumentar la ingesta de líquidos, incluida la leche materna, y ofrecerles alimentos blandos y favoritos. Alimentación en circunstancias extremadamente difíciles. Las familias y los niños en circunstancias difíciles necesitan una atención especial y apoyo práctico. Siempre que sea posible, las madres y los niños deben permanecer juntos y tener el apoyo que necesiten para recibir la opción alimentaria más apropiada entre las disponibles. La lactancia materna sigue siendo la modalidad de alimentación preferida en casi todas las circunstancias difíciles, tales como: lactantes prematuros o con bajo peso al nacer; madres infectadas por el VIH; madres adolescentes; lactantes y niños pequeños malnutridos; familias que estén sufriendo las consecuencias de emergencias complejas; VIH y alimentación del lactante.

La lactancia materna, y en especial la lactancia exclusivamente materna y precoz es una de las formas más importantes de mejorar las tasas de supervivencia del lactante. Sin embargo, las mujeres infectadas por el VIH pueden transmitir el virus a sus hijos durante el embarazo o el parto, y también a través de la leche materna. Antes, el reto consistía en equilibrar los riesgos de que el niño adquiriera el VIH a través de la leche materna con el riesgo de muerte por causas distintas del VIH, en particular la malnutrición y enfermedades graves como la diarrea o la neumonía, cuando el niño no recibía lactancia materna. Las pruebas existentes revelan que la administración de antirretrovíricos a la madre infectada por el VIH o al niño expuesto al virus puede reducir de forma significativa el riesgo de transmisión a través de la leche materna y también mejorar la salud de la madre. Esto permite que las madres infectadas amamanten a sus hijos con un bajo riesgo de transmisión (1-2 por ciento). Por lo tanto, las mujeres infectadas con el

VIH y sus niños que viven en países en los que la diarrea, la neumonía y la malnutrición son todavía causas frecuentes de defunción de lactantes y niños pequeños, pueden aprovechar los beneficios de la lactancia materna con un riesgo mínimo de transmisión del VIH.

Desde 2010, la OMS ha recomendado que las madres infectadas con el VIH tomen medicamentos antirretrovíricos y proporcionen lactancia materna exclusiva a sus lactantes durante seis meses, e introduzcan luego alimentos complementarios adecuados y continúen amamantando hasta el primer cumpleaños del niño. La lactancia materna solo se deberá interrumpir una vez que se pueda suministrar una dieta nutricionalmente suficiente y segura sin leche materna. Incluso cuando los medicamentos antirretrovíricos no estuvieran disponibles, se debería aconsejar a las madres que proporcionaran lactancia materna exclusiva durante seis meses, y luego siguieran amamantando a sus hijos, a menos que las circunstancias ambientales y sociales sean seguras y propicias para alimentarlos con leche artificial.

Respuesta de la OMS

La OMS se ha comprometido a apoyar a los países en la aplicación y seguimiento del plan de aplicación integral sobre nutrición de la madre, el lactante y el niño pequeño, aprobado por los Estados miembros en mayo de 2012. El plan tiene seis metas, una de las cuales consiste en aumentar por lo menos a 50 por ciento, para 2025, la tasa de lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses de vida. Entre las actividades que contribuirán a alcanzar esta meta se encuentran las descritas en la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño, cuyo objetivo consiste en proteger, fomentar y apoyar una alimentación adecuada de los lactantes y los niños pequeños.

La OMS ha creado una Red para monitorear y apoyar la aplicación del Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la Leche Materna y las posteriores resoluciones pertinentes de la Asamblea Mundial de la Salud. El objetivo de la Red, denominada NetCode, es proteger y fomentar la lactancia materna, velando por que los sucedáneos de la leche materna no se comercialicen de forma inapropiada. Concretamente, NetCode está creando capacidad en los Estados Miembros y la sociedad civil para reforzar las legislaciones nacionales relativas al Código, monitorear su cumplimiento y tomar medidas para detener todas sus violaciones. Por otra parte, la OMS y el UNICEF han desarrollado cursos de capacitación dirigidos a agentes sanitarios, a fin de que puedan prestar apoyo cualificado a las madres lactantes, ayudarlas a superar problemas y hacer un seguimiento del crecimiento del niño, con miras a identificar sin demora el riesgo de subnutrición o de sobrepeso/obesidad. La OMS proporciona orientación simple, coherente y viable a los países, con el fin de promover y apoyar una mejor lactancia materna por parte de las madres infectadas con el VIH, prevenir la transmisión de la madre al niño, fomentar la buena nutrición del recién nacido y proteger la salud de la madre.

Ahora bien, dentro del derecho comparado, encontramos que en España el permiso de maternidad, el de paternidad, la excedencia o la reducción de jornada, –ambas de carácter

voluntario– para el cuidado de los hijos e hijas, la prestación por riesgo para la lactancia y la suspensión del subsidio de desempleo durante la baja maternal, son derechos recogidos en el Estatuto de los Trabajadores,¹⁶ la Ley 39/1999 de 5 de noviembre, para impulsar la conciliación de la vida familiar y laboral de los trabajadores¹⁷, y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres,¹⁸ le corresponden 16 semanas a la madre y desde el primero de enero de 2017, le corresponden 4 semanas al padre.

En Alemania, de acuerdo a lo establecido en la Ley reguladora Das Mutterschutzgesetz, la mujer no puede trabajar 6 semanas antes del parto y 8 semanas después del mismo. No se puede despedir a la mujer durante el embarazo y hasta 4 meses después del parto. Durante este periodo recibe su salario completo y es un derecho exclusivo para las mujeres trabajadoras. Sin embargo, para el cuidado de los hijos, Alemania ofrece un periodo que comienza después del tiempo de protección maternal, es decir dos meses después del parto y ese tiempo se puede compartir como se quiera entre el padre y la madre. La duración máxima son 3 años desde el parto. Se percibe 67 por ciento del salario y el empresario tiene la obligación de guardar el puesto de trabajo.

En Bulgaria, la licencia de maternidad es de 1 año con 100 por ciento de sueldo y dos con salario mínimo y se permite tanto al padre o a un abuelo, solicitar licencia para el cuidado del bebé.

En Suecia, se requiere que, de los 16 meses de licencia, al menos dos sean usados por el padre (o la madre, si es ella quien regresó a trabajar) para promover las relaciones familiares equitativas.

En Austria, se compaginan las prestaciones de seguridad social con las de la asistencia social, dando origen a prestaciones familiares. De forma tal que las madres tienen como prestaciones en especie las otorgadas por el seguro de enfermedades, asistencia médica, asistencia especializada por comadronas (Hebammenbeistand) y enfermeras pediatras y neonatales, medicamentos, aparatos médicos y atención en hospitales o en maternidades. En cuanto a las prestaciones económicas, se puede señalar el subsidio de maternidad durante ocho semanas anteriores al parto y las ocho semanas posteriores a este. En caso de partos prematuros, cesáreas o partos múltiples, el subsidio de maternidad se extenderá a doce semanas, aunado a las prestaciones anteriores se suma la del subsidio por carencia (Karenzgeld), administrado por la asistencia social, en específico por el Arbeitsmarkt (oficina del mercado laboral), cuyos destinatarios son ambos padres y consiste en otorgar durante veinticuatro meses una prestación económica al padre o madre que suspenda su actividad laboral para dedicarse al cuidado del hijo recién nacido. No pudiendo exceder de dieciocho meses para uno solo.

Para la presente propuesta de reforma, se tuvo en cuenta la iniciativa de fecha 21 de abril de 2016, publicada en el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación,¹⁹ presentada por la diputada María Hadad Castillo, diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que plantea reforma el artículo 123 en su Apartado A, fracción V, y en su Apartado B, fracción XI, inciso C de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, para que las mujeres gocen forzosamente de **cuatro semanas** de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otras **veinticuatro semanas** después del mismo, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo después del segundo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

En dicha propuesta, se plantea de igual forma que los periodos de descanso referidos, se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o del parto, según el certificado médico correspondiente, **debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.**

El fundamento jurídico para establecer las licencias de paternidad está en primer lugar en el artículo primero constitucional y la CEDAW, que obliga a los Estados parte a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la esfera del empleo, y a alentar que los padres y madres armonicen las obligaciones familiares con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública.

Esa misma convención obliga a los Estados parte a modificar los patrones socioculturales de conducta de mujeres y hombres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole, que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de mujeres y hombres, esta iniciativa contribuye a ese propósito.

Por su parte, el permiso de paternidad tiene un doble propósito. Por un lado se plantea como una medida que contribuya a fomentar una paternidad responsable y en segundo lugar al cambio de las masculinidades tradiciones, sustentadas en los roles y estereotipos de género, que le han asignado sólo a las mujeres la responsabilidad del trabajo vinculado a la maternidad, a las tareas del cuidado de los infantes o de la lactancia.

La iniciativa plantea la posibilidad de que este permiso pueda ser revocado a solicitud de la madre trabajadora, cuando el padre que lo goza se ausente durante el mismo, se enferme, se accidente, abandone a la familia, se separe, incurra en violencia familiar u otras causas análogas, que le impidan cumplir con el objeto y fin del permiso.

Por último, se plantea un aspecto novedoso para que la lactancia deje de ser una responsabilidad exclusiva de la madre y se convierta en un derecho igualitario para ambos, es decir, de las madres y de los padres trabajadores. Ambos tendrán derecho a ausentarse una hora del trabajo por lactancia de su hija o hijo hasta que cumplan los dos años de edad. Ese tiempo lo podrán dividir en dos fracciones, pero sólo podrá ser ejercido por uno de los progenitores en caso de que ambos laboren en el mismo centro de trabajo. La duración del permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto múltiple o adopción de un infante menor a los dos años.

Con esta iniciativa de reforma constitucional, se promueve como política de Estado la conciliación de la vida personal, laboral y familiar que garantice la participación de las

madres y padres trabajadores en pie de igualdad en el disfrute de los permisos de maternidad, paternidad y adopción. Con estas adecuaciones este precepto guardaría plena consonancia con lo establecido en el artículo primero de la CEDAW que prohíbe toda forma de discriminación contra las mujeres.

Como bien lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el impacto desproporcionado de una norma se da cuando existe un efecto adverso de la misma o una práctica que, en apariencia neutra y no discriminatoria, provoca un menoscabo en el ejercicio de los derechos o profundiza la desventaja histórica y sistemática de una persona o grupos de personas que pueden estar asociadas a rubros prohibidos de discriminación o categorías sospechosas.²⁰

Por lo que la discriminación no solo se resiente cuando la norma regula directamente la conducta de un grupo en situación de desventaja histórica, sino cuando las normas contribuyen a construir un significado social de exclusión o degradación de estos grupos, como lo hace la legislación laboral en el caso de las mujeres. En este sentido, es necesario partir de la premisa de que los significados son transmitidos en las acciones llevadas por las personas, al ser producto de una voluntad, de lo que no se exceptúa el Estado como persona artificial representada en el ordenamiento jurídico. En ese entendido, las leyes –acciones por parte del Estado– no sólo regulan conductas, sino que también transmiten mensajes que dan coherencia a los contenidos normativos que establecen, es decir, las leyes no regulan la conducta humana en un vacío de neutralidad, sino que lo hacen para transmitir una evolución oficial sobre un estado de cosas, un juicio democrático sobre una cuestión de interés general.²¹

Dicho esto, las leyes también reproducen roles y estereotipos de género, es decir, la asignación de tareas según el sexo y la proliferación de ideas preconcebidas, de cómo deben comportarse mujeres y hombres. Esto trae como consecuencia, por citar sólo un ejemplo, que la responsabilidad de la procreación o del cuidado de la o el recién nacido, esté asignada sólo a las mujeres. Una Ley con estas características puede ser discriminatoria.

Esta iniciativa busca saldar la enorme deuda que como sociedad y gobierno tenemos en materia de justicia social para las mujeres trabajadoras, pues son justo las diferencias entre mujeres y hombres respecto a las tareas que desempeñan para el mercado laboral y las de tipo doméstico, las que determinan algunas de las desigualdades de género más importantes.

Es precisamente el mayor tiempo que dedican las mujeres al trabajo doméstico lo que restringe su inserción laboral y su participación en otros ámbitos, como el de la política, situándolas en condiciones de desventaja con respecto a los hombres y limitando su autonomía económica.²²

Por lo expuesto, se pone a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforman y adiciona la fracción V del apartado A, c) de la fracción XI del Apartado B, del artículo 123 constitucional para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 123. ...

...

...

I. a IV. ...

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un **permiso de cuatro semanas antes de la fecha aproximada del parto y de veinticuatro semanas después del parto. En caso de parto múltiple, se puede ampliar en dos semanas más por cada hija o hijo nacido después del segundo,**debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.

Estos periodos se podrán prorrogar en caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o como consecuencia del parto, por el tiempo que determine el Instituto Mexicano del Seguro Social, quien tomará como base el historial clínico y la situación de salud de la madre.

Para contribuir con una paternidad responsable, asumir su obligación del cuidado del o los recién nacidos y del trabajo doméstico, el padre trabajador contará con un permiso con goce de sueldo de dieciocho semanas posteriores al nacimiento sus hija o hijo. La legislación laboral determinará los supuestos y requisitos para gozar de este permiso.

En caso de adopción de una hija o hijo, las mujeres y los hombres trabajadores tendrán derecho a disfrutar de un permiso con goce de sueldo de dieciocho semanas posteriores al día en que la reciban.

Las y los progenitores tendrán derecho a disponer de una hora de su jornada laboral para la lactancia de su hija e hijo, hasta que éste cumpla dos años de edad. Esta hora podrá dividirse en dos fracciones. Sólo podrá ser disfrutada por uno de los progenitores en caso de que ambos laboren en el mismo centro de trabajo.

B. ...

I. a X. ...

XI. ...

Inciso a) a b)...

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de permiso de cuatro semanas antes de la fecha aproximada del parto y de **veinticuatro semanas después del parto. En caso de parto múltiple, se puede ampliar en dos semanas más por cada hija o hijo nacido después del segundo.**

Estos periodos se podrán prorrogar en caso de que la mujer se encuentre imposibilitada para trabajar a causa del embarazo o como consecuencia del parto, por el tiempo que determine el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, quien tomará como base el historial clínico y la situación de salud de la madre.

Para contribuir con una paternidad responsable, asumir su obligación del cuidado del o los recién nacidos y del trabajo doméstico, el padre trabajador contará con un permiso con goce de sueldo de dieciocho semanas posteriores al parto de la madre de sus hijas e hijos. La legislación laboral determinará los supuestos y requisitos para gozar de este permiso.

En caso de adopción de una hija o hijo, las mujeres y los hombres trabajadores, con cargo a la seguridad social, tendrán derecho a disfrutar de un permiso con goce de sueldo de dieciocho semanas posteriores al día en que la reciban.

Las y los progenitores tendrán derecho a disponer de una hora de su jornada laboral **para la lactancia de su hija e hijo, hasta que éste cumpla dos años de edad. Esta hora podrá dividirse en dos fracciones. Sólo podrá ser disfrutada por uno de los progenitores** en caso de que ambos laboren en el mismo centro de trabajo.

Inciso d) a f)...

XII. a XIV. ...

Transitorios

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

Segundo. Los recursos para llevar a cabo la implementación de las acciones que se deriven de esta reforma, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Ejecutivo Federal, Poderes Legislativo y Judicial, órganos autónomos, estados y municipios, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes, asimismo, no requerirán de estructuras orgánicas adicionales por virtud de los efectos de la misma.

Notas

1 Organización Internacional del Trabajo, El trabajo decente. Disponible en: <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang—es/index.htm> (Consultada el 25 de noviembre de 2016).

2 ONU Mujeres, El Progreso de las Mujeres en el Mundo: Transformar las Economías para Realizar los Derechos. Disponible en: <http://progress.unwomen.org/en/2015/> (Fecha de consulta: 27 de noviembre de 2016)

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo primero. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016).

4 Organización Internacional del Trabajo. C189 - Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460 (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016).

5 Organización Internacional del Trabajo. C156 - Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL_O_CODE:C156 (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016).

6 Organización Internacional del Trabajo. C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL_O_CODE:C100 (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016).

7 Organización Internacional del Trabajo. C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL_O_CODE:C111 (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016).

8 Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el primer trimestre de 2015. http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/enoe_ie/enoe_ie2015_05.pdf (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2016)

9 Conde-Pumpido Tourón, María Teresa. Universidad del País Vasco. La Discriminación por embarazo o maternidad: aplicación y aportaciones de la Ley Orgánica 3/2007. Disponible en: http://www.f-3.net/defentsoria/2008/documentos/Teresa_Conde.pdf (fecha de consulta: 28 de noviembre de 2016).

10 Ídem.

11 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, Convención sobre los derechos del niño, artículo 24. Disponible en: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> (Fecha de consulta: 1 de diciembre de 2016).

12 Organización Internacional del Trabajo, C183 - Convenio sobre la protección de la maternidad, artículo 4. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL_O_CODE:C183 (Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2016).

13 Organización Internacional del Trabajo, R191 - Recomendación sobre la protección de la maternidad. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL_O_CODE:R191 (Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2016).

14 Organización Mundial de la Salud, La lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses es lo mejor para todos los niños. Disponible en: http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2011/breastfeeding_20110115/es/ (Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2016).

15 Organización Mundial de la Salud, Alimentación del lactante y del niño pequeño. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs342/es/> (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2016).

16 Gobierno de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Estatuto de los Trabajadores. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/sec_leyes/trabajo/estatuto06/ (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2016).

17 Gobierno de España, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Normativa/TextosLegales/Leyes/1999/39_1999/PDFs/ley391999de5denoviembrepaparapromoverlaconciliaciondela.pdf (Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2016).

18 Gobierno de España, Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-6115-consolidado.pdf> (Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2016).

19 Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal> (Fecha de consulta: 22 de octubre de 2016)

20 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 8/2014. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=161680> (Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2016).

21 Ídem

22 Instituto Nacional de las Mujeres. Desigualdad de género en el trabajo. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100923.pdf (Fecha de consulta: 28 de noviembre de 2016).

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 4 de enero de 2018.

Diputadas: Laura Nereida Plascencia Pacheco y Mariana Benítez Tiburcio (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos y aplicables, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de facultades de las Comisiones de Investigación de las Cámaras del Congreso de la Unión, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

De acuerdo a la teoría constitucional contemporánea, una de las tareas esenciales en un Estado constitucional y democrático, incluso con independencia de la forma de gobierno que se adopte, es el control parlamentario,¹ como uno de los pilares de un sistema de pesos y contrapesos, mejor denominado hoy en día como de rendición de cuentas entre órganos del Estado.

El presidencialismo, como sistema de gobierno, ha regido en nuestro país desde su nacimiento como Estado independiente, con breves periodos de interrupción monárquica, lo que no ha sido un obstáculo para que poco a poco se hayan incorporado mecanismos propios de sistemas parlamentarios, como es el caso del control que el Congreso puede realizar respecto a la actividad del gobierno.

“En los sistemas presidencialistas, los mecanismos de control pueden ser políticos, de fiscalización, presupuestales, electorales, administrativos o jurisdiccionales. La única fuente de atribuciones para el ejercicio del control parlamentario es la Constitución y la normatividad del Congreso”.²

Una muestra más fiel de esa evolución hacia el parlamentarismo o, mejor dicho, de relativización del presidencialismo tradicional, se encuentra en la redacción del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con verdaderos mecanismos de control parlamentario de índole administrativa, como el informe de actividades, las comparecencias, interpelaciones y preguntas, así como la creación de comisiones de investigación.

El artículo de referencia, a la letra, señala:

Artículo 93. Los secretarios del despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

La regulación específica del ejercicio de estas facultades se encuentra en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los respectivos reglamentos de ambas cámaras.

Las comisiones de investigación a que se refiere el párrafo tercero del numeral de referencia, se introdujeron en la gran reforma política de 1977, mediante una regulación en exceso simple. “Dos fueron los objetivos que perseguía esta adición y se reflejaron en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial: 1. Era necesario, dado que se han multiplicado el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, encontrar fórmulas que permitieran vigilar mejor las actividades de esos organismos, y 2. El párrafo en cuestión persigue que el Congreso coadyuve en forma efectiva en las labores de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto a esas corporaciones, y que esta facultad se encuadre también dentro del marco de equilibrio que se busca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo”.³

La idea de control y equilibrio de poderes comenzaba a dar frutos en el texto constitucional, siendo la facultad de investigación un mecanismo fiscalizador que, en principio, dotaba de mayores herramientas de control al Congreso para vigilar que la actividad gubernamental, a través de sus órganos descentralizados y empresas de participación estatal.

Sin demeritar la trascendencia de dicha reforma, es claro que a 40 años de su aprobación se ha dado una gran transformación en la estructura orgánica y funcional de la administración pública federal, que ha llevado que sea necesario entenderla más allá de los márgenes de la figura presidencial y sus secretarios de despacho, es decir, más allá de la coyuntura política.

Para nadie es desconocida la gran ola descentralizadora del que el gobierno federal ha experimentado desde hace más de 30 años, no solamente a nivel vertical (en cuanto al sistema federal), sino mediante una desincorporación de una serie de funciones, en principio ejecutivas o administrativas, que han sido trasladadas a la órbita de nuevos organismos dotados de diversos niveles de autonomía frente al Poder Ejecutivo, o bien, a empresas productivas o particulares.

El mayor nivel de autonomía ha sido el otorgado a los nuevos organismos constitucionales autónomos, que teórica y positivamente, se ubican en el mismo plano de jerarquía que los tradicionales “poderes de la Unión”, ejerciendo funciones formal y materialmente administrativas.

En un segundo plano de autonomía está la administración pública paraestatal, que en términos del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se compone de:

Artículo 3. ...

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III. Fideicomisos.

Si bien el poder reformador de la Constitución en 1977 tuvo a bien tomar en consideración la importancia cuantitativa que en ese momento tenían los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, los ulteriores procesos de desincorporación también se dieron al exterior del Estado, para que entes particulares empresariales coadyuvaran en esas tareas, lo que llevó a un achicamiento del tamaño del gobierno.

Adicionalmente a esa motivación del constituyente, en la actual redacción del artículo 93 constitucional destaca la no inclusión de las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, pero sobre todo, de los fideicomisos, que hoy en día siguen teniendo un papel esencial en el sistema financiero mexicano.

Derivado de la reforma energética (Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, Pemex y CFE dejaron de ser órganos descentralizados para convertirse en empresas productivas del Estado, pero sin que esa nueva naturaleza las prive de ser propiedad del gobierno federal. Tan es así, que los órganos de gobierno de estas empresas productivas del Estado con nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo federal.

Si partimos que los controles parlamentarios como el que se materializa a través de las comisiones de investigación tienen como objetivo fiscalizar, controlar, vigilar el adecuado funcionamiento de la administración pública, lo deseable es que este tipo de ejercicios de rendición de cuentas se hagan extensivos para toda la administración pública paraestatal, pero también para los organismos constitucionales autónomos, que a pesar de que no forman parte de la estructura del Poder Ejecutivo federal, su funcionamiento atañe a áreas administrativas de gran importancia para el desarrollo nacional (como las telecomunicaciones, radiodifusión, competencia económica, evaluación de la educación y

la política social, el ministerio público federal, acceso a la información y protección de datos personales, entre otros).

Tanto la administración pública paraestatal, las empresas productivas del Estado y los órganos constitucionales autónomos, con independencia de su adscripción orgánica y dejando de lado procesos políticos para la integración de sus órganos directivos, ejercen recursos públicos y toman decisiones de gran relevancia para el desarrollo nacional, por lo que en una democracia como la mexicana, su quehacer debe formar parte de un sistema de rendición de cuentas y control de poderes.

Por último, para efectos de dotar de mayor eficacia al ejercicio de la facultad de las comisiones de investigación, y en razón de que el objeto de las mismas ya no se limitaría al escrutinio de órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo federal, sino a toda la función administrativa desplegada por el Estado mexicano, se propone que los resultados de la investigación sean remitidos a las autoridades competentes para tramitar, investigar y sancionar conductas que pudieran constituir responsabilidades administrativas, políticas o penales, en términos del régimen en dicha materia establecido en el Título Cuarto de la propia Constitución.

Para mejor comprensión de las modificaciones que se proponen, se ofrece el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 93.- ...</p> <p>...</p> <p>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</p>	<p>Artículo 93.- ...</p> <p>...</p> <p>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 las entidades de la administración pública paraestatal, las empresas productivas del Estado y órganos autónomos. Los resultados de las investigaciones se remitirán a las autoridades encargadas de conocer de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto de la presente Constitución.</p>

En razón de lo dicho, se somete a consideración de esa honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Único. Se reforma el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 **las entidades de la administración pública paraestatal, las empresas productivas del Estado y órganos autónomos. Los resultados de las investigaciones se remitirán a las autoridades encargadas de conocer de las responsabilidades a que alude el Título Cuarto de la presente Constitución.**

Transitorios

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

Segundo. Dentro del plazo de 90 días posteriores al inicio de vigencia del presente Decreto, las Cámaras de Diputados y de Senadores deberán realizar las modificaciones a sus respectivos Reglamentos, así como a las normas en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Notas

1 “Controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas”. Mora Donatto, Cecilia. Revista Cuestiones Constitucionales, número 4. Consultado en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5611/7307>

2 <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=56>

3 Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema5.htm>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 4 días del mes de enero de 2018.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 11 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en 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; el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 116 y los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos y aplicables, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 11 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La sociedad está integrada por personas con múltiples adscripciones, es decir, que se desenvuelven todos los días en campos sociales diferenciados.¹ En la actualidad no existe ninguna actividad profesional, de recreación, de estudio, de vida familiar, amistosa, asociativa o cultural que pueda realizarse sin una necesidad relativamente importante de movimiento. Casi todas las formas de vida social involucran indispensables combinaciones de proximidad y distancia que demandan diversas formas de movilidad.²

Los primeros acercamientos al fenómeno de la movilidad han sido guiados por sociólogos, geógrafos y urbanistas,³ quienes lo conciben como una práctica social de desplazamiento de todas las personas a través del tiempo y del espacio para acceder a distintos bienes, servicios y destinos de su interés y demanda.⁴ En el centro del movimiento se encuentra la persona y su necesidad y deseo para moverse.⁵

Desde esta perspectiva, el desplazamiento tiene un valor en sí mismo que debe ser visto como un atributo esencial del ser humano, lo que ha llevado a varios autores a caracterizarlo incluso como un *homo mobilis*.⁶ Esta expresión, desarrollada por el urbanista francés Georges Amar, busca mostrar a las personas en su entorno socioeconómico y espacial, iniciando un nuevo paradigma en donde la persona es quien dispone y crea su riqueza al moverse.⁷

El análisis de la movilidad requiere un enfoque multidisciplinario, ya que este complejo fenómeno está relacionado con diversos campos, entre los que se pueden señalar la planeación de asentamientos humanos, el desarrollo urbano, el medio ambiente, los derechos humanos, las finanzas y la política.

Con base en el planteamiento de que la movilidad constituye un elemento esencial para la vida digna y el desarrollo pleno y armónico de las personas y sociedades, a continuación se presentará una serie de argumentos que apuntan al reconocimiento de un auténtico derecho

humano a la movilidad; se identificarán y analizarán el contenido y los elementos esenciales que lo conforman, y se precisarán las obligaciones que deberían asumir todos los estados con la finalidad de respetarlo, protegerlo, garantizarlo y promoverlo. Si bien la movilidad como derecho se encuentra en proceso de configuración, requiere una atención inmediata ante el escenario de crecimiento urbano y desarticulación existente de los sistemas de movilidad que predomina en gran parte de las ciudades y regiones del mundo.

Es clara la necesidad de medidas específicas de movilidad para garantizar el desarrollo de las personas, pues el contexto actual en el que nos desarrollamos implica que necesariamente existan mecanismos para garantizar la movilidad.

En tal sentido, ahora corresponde preguntarnos si efectivamente la movilidad podría comprenderse como un derecho humano que debe estar reconocido en nuestra Constitución. Es claro que el primer pensamiento sería buscar un referente internacional que reconozca el derecho a la movilidad como un derecho fundamental para el desarrollo de las personas.

El derecho a la movilidad está catalogado como un derecho colectivo y difuso, como parte de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que va desde el derecho de las y los usuarios de los sistemas de transporte colectivo de pasajeros masivo a recibir un servicio de calidad, hasta el derecho que tienen todas las personas a la movilidad y accesibilidad segura, sustentable y equitativa para transitar por diversas zonas del país.

El reconocimiento de la movilidad como derecho humano también está vinculado de manera estrecha con las discusiones y movilizaciones de alcance mundial entorno al derecho a la ciudad, las cuales se han materializado en particular a través de la promulgación de la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Aun cuando ese instrumento no tiene un carácter jurídico formal y, por lo tanto, no obliga a los estados con la misma fuerza que los tratados y convenciones internacionales, contiene opiniones válidas y compartidas por actores de renombre a nivel internacional.⁸

En 2007, México fue sede para la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes (DUDHE)⁹, inspirada en los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de otros instrumentos internacionales y regionales¹⁰ como resultado de una serie de foros organizados por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (idhc)¹⁰⁵ entre la sociedad civil internacional. En ella se reconoce expresamente el derecho a la movilidad al señalar que:

“[T]oda 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.”¹¹

Las perspectivas desde donde se podría enfocar la aplicación o alcance de este derecho es significativamente amplia y no podría centrarse o reducirse a un sector único.

Por tanto, el derecho a la movilidad ha sido definido como “el derecho al libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público

e infraestructura, cuya satisfacción permite que las personas alcancen múltiples factores que dan valor a la vida.”¹²

Dicho lo anterior y con base en el derecho internacional de los derechos humanos – particularmente las observaciones generales emitidas por el Comité DESC– y en las distintas posturas de quienes han aportado elementos para la construcción de este derecho,¹³ y tomando como base el Informe Especial sobre Movilidad de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se propone definir el 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. A su vez, por sistema integral de movilidad deberá entenderse el conjunto de factores técnico-industriales, normativos, institucionales y de infraestructura (públicos y privados), integrados e interconectados, que hacen posible la realización de movimientos en un territorio”¹⁴ .

Por lo anterior propongo que en el artículo 11 se reconozca en primer lugar que el Estado garantizará el derecho a la movilidad y por otra parte se busca establecer en el artículo 73 como una facultad del Congreso de la Unión el hecho de expedir una ley en la materia.

Para efecto de entender mejor la iniciativa se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 11. ...</p> <p>...</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 11. ...</p> <p>...</p> <p>El Estado garantizará el derecho de toda persona a la movilidad universal, atendiendo a los principios de igualdad, accesibilidad, disponibilidad, calidad y sustentabilidad.</p>
<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-F. ...</p> <p>XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los municipios,</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-F. ...</p> <p>XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los municipios,</p>

en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.	en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como en materia de movilidad universal, en los términos que establece esta Constitución.
XXIX-H. a XXIX-U. ...	XXIX-H. a XXIX-U. ...
XXX. ...	XXX. ...

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

Decreto que reforma y adiciona los artículos 11 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** la fracción XXIX-G del artículo 73 y se **adiciona** un párrafo al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11. ...

...

El Estado garantizará el derecho de toda persona a la movilidad universal, atendiendo a los principios de igualdad, accesibilidad, disponibilidad, calidad y sustentabilidad.

Artículo 73. ...

I. a XXIX-F. ...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, **así como en materia de movilidad universal, en los términos que establece esta Constitución.**

XXIX-H. a XXIX-U

XXX. ...

Transitorio

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

Notas

1 François Ascher, Los nuevos principios de urbanismo, Madrid, Alianza, 2004, p. 20.

2 Para John Urry existen cuatro tipos de movilidad: física, objetiva, imaginativa y virtual.

3 Sobre el tema véanse los trabajos de Carme Miralles (geógrafa), Pablo Vega Centeno y John Urry (sociólogos), y Georges Amar y Jordi Borja (urbanistas), entre otros

4 Óscar Figueroa, “La movilidad del siglo xxi: ¿qué sigue, qué cambia?”, en Ricardo Montezuma (coord.), Movilidad y ciudad del siglo xxi. Retos e innovaciones, op. cit., p. 29; y Paola Jirón M. et al., “Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana”, en Revista invi, vol. 25, núm. 68, Santiago, mayo de 2010, p. 46.

5 Obra Social de Caja Madrid, Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental, Madrid, Obra Social de Caja Madrid, 2010, p. 7.

6 En términos de Georges Amar, “la movilidad no es más un atributo accidental o circunstancial (soy a veces móvil y a veces no) [...] ¡Somos homo mobilis!”. Georges Amar, op. cit., p. 39.

7 *Ibidem*, p. 13

8 Para mayor información, véase Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004; y Foro Mundial Urbano, Barcelona-Quito, octubre de 2004, disponible en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3

9 De acuerdo con la Declaración, los derechos humanos emergentes son aquellos derechos que responden al dinamismo de la sociedad internacional contemporánea y del derecho internacional, de tal manera que puedan dar respuesta a los nuevos retos y necesidades que ellos enfrentan. Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, aprobada en el marco del segundo Forum Universal de las Culturas Monterrey 2007, Monterrey, noviembre de 2007.

10 DHC, Declaració Universal de Drets Humans Emergents/Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, Barcelona, IDHC, 2009, p. 39, disponible en <<http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>>

11 Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, artículo 7.8. El derecho a la movilidad local y a la accesibilidad. Hasta el momento, los derechos contenidos en la dudhe no han sido reconocidos por ningún instrumento internacional vinculante, pues éstos han sido impulsados desde la agenda de la sociedad civil participativa.

12 Bellén Duque, Fridole. “Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D.C.”, en Prolegómenos: Derechos y Valores, año X, número 20, Bogotá, julio-diciembre de 2007, p. 170.

13 Véase en particular las obras ya referidas de Ricardo Montezuma, Georges Amar, Paola Jirón y Fridole Ballén Duque, entre otros

14 CDHDF, Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el DF, 2012, p. 34

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente, a 4 de enero de 2018.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración la siguiente iniciativa, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El 3 de diciembre de 2013 fue aprobado el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. Tras la aprobación de las legislaturas locales, dicho decreto fue publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

Dentro de esta serie de reformas se modificaron los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conceder a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de ratificar al secretario de Hacienda y Crédito Público, así como a los empleados superiores del ramo, propuestos por el Presidente de la República; función que hasta entonces correspondía al Senado de la República.

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

...

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;

Lo anterior con el objeto de consolidar la atribución constitucional que tiene la Cámara de Diputados de, entre otras importantes tareas, 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 contenidas en la Ley de Ingresos.

Sin embargo, no se modificó la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política, en el que se establecen las facultades y obligaciones del Presidente de la República:

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

...

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;

...”

Dicha fracción del artículo 89 no fue actualizada al reformarse la Constitución en 2013, por lo que aún faculta al Senado para ratificar al Secretario de Hacienda y a los empleados superiores del ramo. Derivado de esto, los artículos 74 y 89 se contraponen directamente, ocasionando una antinomia jurídica.

De modo ilustrativo, el jurista Eduardo García Máynez, precisa que la antinomia jurídica existe cuando “dos normas de derecho de un mismo sistema se oponen contradictoriamente entre sí, teniendo ámbitos iguales de validez material, espacial y temporal, una permite y la otra prohíbe a un mismo sujeto la misma conducta”.¹

Asimismo, Norberto Bobbio, citado por José Fernando Velásquez Carrera, determina que la antinomia consiste en “... la situación en que dos normas incompatibles entre sí, que pertenecen al mismo ordenamiento, tienen el mismo ámbito de validez.”²

Esta situación evidencia que no es posible ajustarse a cada una de estas normas sin violentar la otra, en la medida que la aplicación de una implica necesariamente la exclusión o inaplicación de la otra. Derivado de esto, es necesario modificar la fracción III del artículo 89 de la Constitución para dotar de mayor certeza jurídica al proceso de designación y ratificación de los funcionarios mencionados previamente.

Para este efecto se propone el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

...

III. Nombrar, con ratificación de la Cámara de Diputados, a los empleados superiores de Hacienda, y con la aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

...

Transitorio

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

Notas

1 García Máynez, Eduardo. Lógica del raciocinio jurídico, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1964, páginas 109-114.

2 Velásquez Carrera, José Fernando. Introducción a la lógica jurídica, Guatemala, Editorial Estudiantil Fénix, 2002, 3ra edición, páginas 145 y 146.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de enero de 2018.

(Rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Virgilio Dante Caballero Pedraza, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene por objeto fortalecer las bases constitucionales para optimizar la rendición de cuentas de los servidores públicos federales ante el Poder Legislativo de la nación.

Se trata de que los representantes de la nación no estén limitados para citar a comparecer a los funcionarios en cualquier época del año para tratar asuntos relacionados con la gestión administrativa que se les ha conferido el Ejecutivo federal.

Actualmente los funcionarios de la administración central, de los órganos descentralizados y entidades, así como los titulares de los órganos constitucionales autónomos, pueden ser citados por cualquiera de las dos cámaras, tal como lo señala el segundo párrafo del artículo 93 de la Carta Magna de la siguiente manera:

Artículo 93. ...

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Sin embargo, al señalar la especificación “cualquiera de las Cámaras...”, la interpretación que se ha dado, tanto en el Ejecutivo como en las áreas de proceso parlamentario, es que solamente atenderán la convocatoria en caso de que el Congreso General se encuentre en periodo ordinario de sesiones y no en los recesos. Dado que las Cámaras no están en funciones plenas, en los recesos se instala la Comisión Permanente conforme lo que establece la Constitución en el artículo 78 que señala:

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros...

Considerando los términos del artículo 93, cuando en las sesiones de la Comisión Permanente surge una situación en la que se requiera la presencia de un Secretario o titular de alguna dependencia, ésta se ha manejado en la práctica como una “invitación”, a la que pueden acudir o no. O bien, los funcionarios pueden pedir que los legisladores acudan en las oficinas de la dependencia, inclusive podría no llevarse a cabo reunión alguna, ya que constitucionalmente no están obligados a atender los llamados de la Comisión Permanente.

Como ejemplo se puede citar los casos presentados en la Comisión permanente en el segundo receso del primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura.

Se formó una comisión especial para dar seguimiento a los hechos ocurridos en Nochixtlán, Oaxaca el 19 de junio de 2016 y los senadores integrantes no pudieron citar a los titulares de las unidades responsables por carecer de facultades constitucionales, de manera que tuvieron que desplazarse a la Secretaría de Gobernación para reunirse con el secretario del ramo. En una segunda ocasión el secretario de Gobernación los recibió también en sus oficinas.

Lo mismo sucedió con la Comisión Especial para seguimiento de los procesos electorales. El presidente Consejero del Instituto Nacional Electoral (INE), solicitó a los legisladores que se trasladaran hasta el sur de la ciudad y a media reunión se disculpó porque tenía un viaje previamente programado y dejó a los representantes populares concluir la reunión con personal subalterno del INE.

También sucedió cuando se pretendía citar al secretario de Hacienda para que explicara las causas por las que se incrementó el precio de las gasolinas. Los legisladores se tuvieron que conformar con la asistencia del subsecretario.

Los senadores y diputados integrantes de la Comisión Permanente agradecieron la atención del secretario de Energía, el director de Pemex y la presencia de la procuradora general de la República Arely Gómez, quienes asistieron, y así se entiende, como una cortesía hacia los representantes populares.

En conclusión y de acuerdo con lo que establece la ley suprema, el Congreso General está impedido para obligar a los funcionarios a la rendición de cuentas en los recesos.

En consecuencia, fuera de los periodos ordinarios, la Comisión Permanente no cuenta con un mecanismo ágil para requerir información a los funcionarios sobre las acciones de gobierno. El único mecanismo es la presentación de proposiciones con punto de acuerdo que se filtran por las comisiones de trabajo en donde con frecuencia se procesan con celeridad asuntos triviales y se dejan para el final todos los que tienen que ver con las responsabilidades administrativas, la corrupción y la rendición de cuentas.

Si bien la Comisión Permanente ha evolucionado y los legisladores tienen más posibilidad de incidir en la política nacional, aún no es suficiente. Esta evolución es producto del esfuerzo de los representantes populares para poder ejercer la función conferida por la ciudadanía en las urnas.

La problemática descrita no es nueva. La discusión sobre la necesidad de la presencia de los funcionarios públicos, se dio durante el debate del paquete de artículos previsto para la noche del 15 de enero de 1917, en donde se incluyó el artículo 79.

La discusión versaba sobre las facultades de la Comisión Permanente, entre las que se propuso que era necesario que tuviera la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias en caso de que algún funcionario de alto nivel cometiera un delito grave. El texto propuesto en el dictamen del Constituyente para el artículo 79 fue el siguiente:

Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a III. ...

IV. Convocar a sesiones extraordinarias, en el caso de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Suprema Corte, y delitos oficiales federales, cometidos por los gobernadores de los Estados, siempre que esté ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado, en cuyo caso no se tratará ningún negocio del Congreso, ni se prolongarán las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar.

En 1917, la Constitución contemplaba solamente un periodo ordinario de sesiones que abarcaba cuatro meses, del 1 de septiembre al 31 de diciembre. La preocupación y discusión de los constituyentes era que en caso de que hubiera alguna irregularidad en el desempeño de algún funcionario, en ocasiones habría que esperar meses hasta que iniciara nuevamente el periodo ordinario para hacer comparecer al responsable. Algo muy interesante es que en la discusión no solamente se referían a los funcionarios, sino que algunos legisladores también pretendían incluir al presidente de la república, una demanda de los partidos opositores que a la fecha no se ha podido subsanar. Morena lo ha planteado, pero existe una fuerte resistencia, a pesar del discurso reiterado de transparencia y rendición de cuentas. En 1917, en la discusión previa del domingo 14 de enero, el diputado Céspedes señaló:

...el artículo posterior, el 108 del proyecto de la Constitución, tampoco establece que el presidente de la república sea responsable de la violación a la Constitución. Como al discutirse el artículo 108 es muy posible que al igual que para todos los ciudadanos, para el presidente de la república se exijan las responsabilidades por una contravención a la carta magna, y como en ese caso si esa violación ocurriere estando la Comisión Permanente en funciones, estando el Congreso en receso, resulta que conforme a este artículo no podrá ser juzgado...¹

La mayoría de los legisladores no consideraban pertinente la posición del legislador porque la figura presidencial era considerada desde entonces prácticamente intocable, no obstante las experiencias que tenía el país desde el último tercio del siglo XIX hasta Carranza y a pesar de los antecedentes inmediatos de Victoriano Huerta. Sin embargo, el diputado Machorro Narvárez apoyó la postura del diputado Céspedes argumentando:

¿Qué se hace si el presidente de la república viola la Constitución, si viola los derechos individuales, si comete toda clase de depredaciones? ¿Cuántas violaciones hará a la ley si es un Huerta? ¿Cómo se puede proceder contra ese monstruo? ¿Qué hace el país en este caso? ¿Se está cruzando de brazos, víctima indefensa de vejaciones y ultrajes?²

Y es que la discusión también era porque el artículo 67 ya establecía que el Congreso tendría sesiones extraordinarias cada vez que las convocara el presidente de la república, de manera que un grupo importante de legisladores solicitaba que en el artículo 79 quedara establecido que las sesiones extraordinarias también podrían ser convocadas por el Congreso y no de manera exclusiva por el presidente de la república, en el entendido que cuando se tratara de funcionarios, no se excluyera al titular del Ejecutivo federal, con el argumento de que cualquier ciudadano tendría no sólo la posibilidad de denunciar, sino la obligación. Además, era muy probable que si el Congreso solicitaba al presidente que convocara para cuestionar a sus funcionarios, éste hiciera caso omiso. Y al respecto el diputado Macías comentó:

...cualquier persona, cualquier ciudadano, más aún, cualquier habitante de la República, porque el precepto constitucional es bastante amplio, tiene facultad para ocurrir a la Cámara de Diputados a denunciar el delito o la falta cometida por alguno de los altos funcionarios de la Federación. Pues bien, señores diputados; si se le da a la Comisión Permanente la facultad de convocar al Congreso de la Unión tan luego como se presente acusación contra algún alto funcionario de la Federación estad seguros, señores, de que en el seno del Congreso de la Unión no faltarán chuscos que, día a día, estén presentando acusaciones contra los altos funcionarios de la Federación. Esto es incuestionable, porque ante la facultad que tiene todo ciudadano mexicano o habitante de la República para acusar a los altos funcionarios federales, está la obligación, no sólo la facultad, sino la obligación de la Comisión Permanente, de convocar inmediatamente al Congreso de la Unión...³

Y más adelante señaló

...las autoridades están cometiendo toda clase de atrocidades y que, por lo tanto, la barrera de la ley es impotente. ¿Qué resulta de esto? Se puede tratar de dos personajes. Del presidente de la República o de uno de los ministros de su gabinete. No puedo suponer que se trate de una persona de más alta jerarquía, porque son los ministros los que gozan de más consideraciones que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pues bien; yo pregunto, señores diputados: ¿El presidente de la República se atrevería a mantener en su puesto a un ministro que hubiera cometido un homicidio? ¿Se atrevería el presidente de la República a conservar en su puesto al ministro de Hacienda que se hubiera robado notoriamente los fondos públicos? ¿Se atreverá a cometer alguna de estas cosas?...⁴

Al paso del tiempo, los presidentes de la república nos han demostrado que sí han sido capaces de mantener en el gabinete a personajes siniestros que han dañado severamente las finanzas públicas. Para ilustrar este hecho, podríamos mencionar a Córdoba Montoya y a Juan Camilo Mouriño, sin perder de vista a aquella mujer que ejerció una gran influencia en

su marido mientras fue gobernador de Guanajuato y ya siendo presidente de la República contrajeron nupcias.

La redacción del artículo 79 votada por el Congreso Constituyente no se mantuvo en la Carta Magna, porque casi siete años después de promulgada la Constitución, el 23 de noviembre de 1923 el presidente Álvaro Obregón reformó la fracción IV del artículo 79 para suprimir la posibilidad de que se realice la convocatoria por parte de la Comisión Permanente cuando se trate de delitos oficiales o del orden común cometidos por secretarios de Estado o ministros de la Corte o en el caso de delitos oficiales federales cometidos por los gobernadores de los estados. Se establece que la Comisión Permanente podrá acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara.

Esta reforma debilitó sin duda alguna al Congreso, porque no sólo dejaba sin posibilidades a la Comisión Permanente para convocar a comparecer a funcionarios que cometieran irregularidades como anteriormente estaba previsto, sino que se generó una laguna por no haber manera de que un funcionario rindiera cuentas ante el Congreso en caso de que se diera la comisión de un delito, ni posibilidad de hacer comparecer a un funcionario ante cualquier irregularidad cometida. El artículo reformado quedó de la siguiente manera:

Artículo 79. La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a III. ...

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

Después de la reforma del presidente Álvaro Obregón, si algún funcionario cometía algún delito o había una irregularidad en su gestión entre el mes de enero y agosto, si no había acuerdo del Congreso o convocatoria del Presidente de la República, el Congreso sólo tenía posibilidad de cuestionarlo hasta septiembre, cuando iniciara el periodo ordinario de sesiones, de acuerdo con lo que establece la Constitución General en el artículo 93 desde 1917.

Posteriormente, este artículo tuvo diez modificaciones, hasta que el 30 de julio de 1999⁵, el texto íntegro se pasó en su conjunto para incorporarse al artículo 78 formando un párrafo segundo con ocho fracciones como está actualmente y el artículo 79 se transforma en una nueva sección del capítulo segundo del Título Tercero denominada “De la Fiscalización Superior de la Federación”.

Hoy por hoy, después de las acciones que las diferentes administraciones han llevado a cabo para combatir la corrupción y mejorar el desempeño de los funcionarios, se hace cada vez más necesario el trabajo del Poder Legislativo para verificar el cabal cumplimiento de las leyes, del ejercicio del poder y de los recursos.

Recientemente, el Ejecutivo federal impulsó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual requiere la participación conjunta de todos los funcionarios de gobierno y el seguimiento puntual de los actores que participaron en el análisis para la promulgación de las leyes, actores que ahora tienen la obligación de verificar su cumplimiento y aplicación.

Considerando que el 10 de febrero de 2014⁶ se reformó el artículo 78 y se deroga la fracción V y con ello la atribución de la Comisión Permanente de otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República, la presente iniciativa reforma la misma fracción V con el propósito de dotar a la Comisión Permanente de facultades para citar a comparecer a cualquier funcionario de gobierno o personas involucradas con asuntos de interés público que afecte a la sociedad.

Texto Actual

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a IV. ...

V. Se deroga.

VI a VIII...

Texto propuesto

Artículo 78. ...

V. Para citar a comparecer a los funcionarios de la Administración Pública o personas vinculadas con cualquier asunto de interés público que afecte a la sociedad.

...

Por lo expuesto, presento ante esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma la fracción V del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción V del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a IV. ...

V. Para citar a comparecer a los funcionarios de la Administración Pública o personas vinculadas con cualquier asunto de interés público que afecte a la sociedad.

VII a VIII...

Artículo Transitorio

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

Notas

1 Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Sesión del 14 de enero de 1917; volumen II página 278, intervención del diputado Céspedes. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf

2 *Ibíd.* Volumen II, página 280 intervención del diputado Machorro Narváez) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf

3 *Ibíd.* Volumen II pagina 334, intervención del diputado Macías http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf

4 *Ibíd.* Vol. II pagina 335 continúa la intervención del diputado Macías). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf

5 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999

6 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, en la Ciudad de México, a 17 de enero de 2018.

Diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 31 Y 38 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y 40. DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, SUSCRITA POR LA DIPUTADA ROSA ALBA RAMÍREZ NACHIS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, diputada Rosa Alba Ramírez Nachis, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56, 62 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 40. de la Ley General de Educación.

I. Planteamiento del problema

En México, con información de la encuesta Intercensal 2015¹ del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) se conoció que 96 por ciento de las niñas y niños de 6 a 14 años asisten a la escuela y por igual, que los habitantes de 15 años y más tienen 9.1 grados de escolaridad en promedio, lo que significa un poco más de la secundaria, lo que refleja mucho por hacer en temas de nivel educativo.

Como se puede apreciar, si bien muchos niños van a la escuela, no todos concluyen y nuestro nivel educativo es bajo.

La realidad es que con educación o sin ella, los 119 millones 530 mil 753 mexicanos² que habitamos nuestro país, requeriremos en algún momento conocer el manejo del dinero y así cubrir las necesidades básicas.

No obstante, es una realidad que en nuestro México no existe la formación en el rubro financiero, lo que denota que este tipo de conocimientos serán aprendidos conforme pasen los años, como se dice: de boca en boca.

Para ahondar en el tema, fue publicado el 7 de junio de 2017, por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, “la octava edición del *Reporte Nacional de Inclusión Financiera* (Reporte o RNIF) con datos actualizados al segundo trimestre de 2016”³.

En dicho reporte se pueden conocer cifras que dan idea del grado de inclusión financiera en nuestro país.

Por citar algunos ejemplos, se presentan los siguientes:

- El porcentaje de mexicanos que utilizan las sucursales bancarias pasó de 40.5 por ciento (28.5 millones de adultos) que dijeron usarlas en 2012, a 39.5 por ciento (29.9 millones) en 2015.
- El uso de los corresponsales (como la cadena Oxxo) creció 4.4 puntos porcentuales del 2012 a 2015, pasando de 30.0 por ciento (21.1 millones de adultos) a 34.4 por ciento (26.2 millones).
- De acuerdo con la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015, 44 por ciento de los adultos en México (33.6 millones) tienen contratada al menos una cuenta en un banco o institución financiera, un incremento de ocho puntos porcentuales respecto del primer levantamiento de la ENIF, lo que significó 8.6 millones de adultos más con cuenta. La dispersión de apoyos de gobierno, a través de cuentas de captación, generó cuatro puntos porcentuales de crecimiento en tres años.
- A junio de 2016, el número de cuentas de ahorro para el retiro ascendió a 54.5 millones, lo que representó un crecimiento del 1.8 por ciento respecto a junio del 2015, y equivalente a 6,136 cuentas por cada 10 mil adultos.
- Los recursos que las Afore invierten en las Siefore ascendieron a 2.7 billones de pesos, lo que representa el 15 por ciento del PIB del país. De acuerdo con los resultados de la ENIF 2015, en localidades con menos de 15 mil habitantes, 25 por ciento de la población reportó tener una cuenta de ahorro para el retiro, mientras que para los adultos que habitan en localidades de 15 mil y más habitantes este porcentaje asciende a 50 por ciento.
- Se reportó que 50 por ciento de los hombres tiene una cuenta de ahorro para el retiro; en contraste, con el 33 por ciento de las mujeres.
- El nivel de ingresos, el tamaño de la localidad y la escolaridad se relacionan de forma positiva con la tenencia de un crédito, mientras que la relación con la edad opera en forma de “u” invertida, lo cual sugiere que el acceso al crédito está altamente determinado por el tipo de inserción laboral, toda vez que en la edad de retiro disminuye la proporción de adultos con financiamiento formal.
- En México se han registrado avances en materia de educación financiera, reflejados en el porcentaje de adultos que lleva un registro de sus gastos (20 por ciento en 2012 vs 37 por ciento en 2015). Asimismo, dos de cada tres adultos recibió alguna forma de educación para el ahorro durante su niñez de acuerdo a la ENIF.

Como se puede apreciar, son alrededor de 33 millones de mexicanos los que hacen uso de servicios bancarios, es decir solo 27.5 por ciento de la población en México sabe del manejo y uso de dinero, quizá no por gusto si no por necesidad, lo que infiere, sin tener certeza, de un conocimiento básico que en muchas ocasiones se aprende en las calles, de boca en boca, o a prueba y error, lo cual no garantiza que todos los usuarios cuenten con herramientas que les permitan conservar sus recursos financieros, maximizarlos o sepan defenderse de abusos, principalmente de instituciones bancarias o crediticias.

Un especial énfasis sugiere el hecho que en ese Reporte Nacional se refiera que dos de cada tres adultos haya recibido información para su ahorro durante la niñez, hecho que debe ser conocimiento de boca en boca cuando nuestros mayores, principalmente abuelos nos recordaban guardar unas moneditas en un cochinito para ocuparlo más tarde.

Es evidente que las cifras citadas al ser sólo enunciativas no permiten mayor análisis ni contraste de ideas.

Lo que sí es una realidad, que en nuestro país, existen distintos factores que dan como resultado una limitada educación financiera, lo anterior expresado en el documento denominado *Diagnostico Programa Presupuestario F035 Programa de Inclusión Financiera*⁴ elaborado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo en julio de 2015.

En dicho documento se indican los factores que limitan la educación financiera en los mexicanos:

- Limitado desarrollo de habilidades para el ahorro, manejo del crédito e inversión productiva de la población;
- Insuficiente estrategias para el desarrollo de habilidades económicas y financieras en la educación básica;
- Elevados costos de capacitación;
- Desaprovechamiento de mecanismos innovadores para promover la Educación Financiera;
- Carencia de herramientas integrales para el manejo de las finanzas en grupos vulnerables;
- Limitada coordinación interinstitucional para promover la educación financiera;
- Contenidos insuficientes en los planes de estudio de nivel básico, y
- Desinterés en la atención por parte de Instituciones financieras a la población infantil.

Como se puede observar, en las anterior líneas se afirma que la información sobre educación financiera que se imparte en las aulas es de calidad insuficiente y no garantiza que llegando a un estado adulto dicha información, sin que se considere parte de una enseñanza formal debido a que esta no se encuentra estipulada como materia formativa en ningún plan de estudios, sirva para ser utilizada en la vida diaria.

Es importante destacar que las instituciones financieras poco se interesan en la población infantil, clarificando que esta actividad es meramente mercantil y reafirma lo que es de

conocimiento público, que entre menos conocimientos tenga la población, mayor será la ganancia para dichas instituciones, lo cual debe ser atendido a la brevedad.

En ese contexto, debemos hacer mención que en Junio de 2016, se emitió la Política Nacional de Inclusión Financiera⁵.

En dicho documento, se definió a la inclusión financiera como el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades de todos los segmentos de la población.

En temas de educación financiera se mencionó que uno de los avances más relevantes en educación financiera se dio en 2011 con la instauración del Comité de Educación Financiera, instancia creada para coordinar los esfuerzos y acciones en materia de educación financiera con el fin de alinear los esfuerzos que realizan los sectores público y privado.

Entre los logros realizados en el tema se ejemplificó la realización de la Semana Nacional de Educación Financiera, así como la creación de museos, obras de teatro, juegos de video, cursos en línea, guías y manuales para alumnos, maestros y padres de familia, entre otros, sin que se identificaran links para poder realizar su consulta y mucho menos, cifras estadísticas de alcance en la población a través de los años.

Si bien, esta política reafirma la intención de implementar mejores prácticas en inclusión y educación financiera que permitieran a la población el acceso y el uso de servicios y productos financieros formales, al día no existe información que permitan conocer su costo para nuestro país y sus avances y logros en la población.

Es de llamar la atención que en sus ejes de la política nacional de inclusión financiera destaca el Eje 1 Desarrollo de conocimientos para el uso eficiente y responsable del sistema financiero de toda la población, donde su objetivo de ese eje se describe como el de contribuir a que toda la población, incluyendo niños, jóvenes y adultos, tenga los conocimientos necesarios para hacer un uso eficiente y responsable de los productos y servicios financieros, a través de programas de educación financiera, en coordinación con las autoridades del sector educativo y el Comité de Educación Financiera, y para tal efecto diseño el Elemento: 1.1. Coordinación con la Secretaría de Educación Pública y los sindicatos de maestros, a través del Comité de Educación Financiera para integrar contenidos que busquen formar hábitos y comportamientos de temas financieros en el currículo de educación obligatoria, así como para brindar programas de educación financiera para maestros.

No obstante en el quinto Informe de Labores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁶ no fue posible identificar avances en este tema.

El pasado 7 de septiembre de 2017, se dio a conocer la Estrategia Nacional de Educación Financiera⁷ en la que se señaló que en temas de Educación Financiera.

- En niños y jóvenes, la primera barrera ante la cual se enfrentó el diagnóstico es que actualmente no hay herramientas con representatividad nacional que midan las capacidades financieras de las generaciones de mexicanos más jóvenes. A pesar de que existen esfuerzos internacionales para medir y comparar los niveles de educación financiera de la niñez, como las pruebas PISA especializadas en educación financiera realizadas por la OCDE, México no ha participado en ninguna de ellas. Por ello, será fundamental como parte de la Estrategia, establecer mecanismos de evaluación de los conocimientos, actitudes y comportamientos financieros de los niños y jóvenes, adicionales a las encuestas existentes.
- En relación con las capacidades financieras de los adultos mexicanos, según los datos oficiales, existen carencias importantes con respecto a las dimensiones fundamentales de la educación financiera.

En ese sentido, la estrategia se planteó entre sus objetivos que la población: comprenda y sepa aplicar los conceptos económicos-financieros básicos que le permitan entender y aprovechar los beneficios del sistema financiero formal, y que ayuden a promover y cimentar la confianza de la población en las instituciones financieras, con base en los mecanismos existentes para la protección al consumidor.

Lo anterior, resulta relevante y retador pero a la vez paradójico si consideramos que en nuestro país existe analfabetismo y la educación no llega a todos los mexicanos y cuando llega esta no es de calidad.

Sin duda, de lo anterior surgen los cuestionamientos siguientes: ¿Con qué recursos se dispone para lograrlo? ¿De qué tiempo se dispone para conseguir este proyecto? ¿Qué avances se esperan entregar al concluir este sexenio? ¿Cómo se establecerán los vínculos con SEP y si es que esta última tiene atribuciones para ofrecer educación financiera? ¿Cómo se reportarán sus avances?

Sin embargo, en el quinto Informe de Labores de la Secretaría de Educación Pública⁸ no fue posible identificar la participación de dicha secretaría en el fomento de la educación financiera ni la coordinación que emprende con la SHCP para los mismos fines.

Por ello, compañeras y compañeros legisladores las acciones antes citadas sin duda son buenas en beneficio de los mexicanos, pero lo que al día hace falta para poder echar andar esas ideas es darles atribuciones a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública para fomentar la educación financiera en nuestro país.

Pero a la par, consideramos que es necesario establecer como un derecho constitucional el conocer de educación financiera, ya que sin duda es fundamental y algo intrínseco a la vida.

Y de la consulta de información pública realizada para este fin, encontramos el artículo denominado *La educación financiera es para ti*, emitido por la Condusef, que señala que “Aprender a administrar mejor tu dinero, ser previsor, y usar de forma adecuada y responsable los productos y servicios financieros, es tener educación financiera.

En una encuesta reciente, la mitad de los entrevistados aseguraron que nadie les había enseñado a administrar su dinero. Esto se confirma con la baja cultura del ahorro y la previsión que existe en el país y que revela otro de los resultados: si hoy perdieran su principal fuente de ingresos, sólo 8 por ciento podría cubrir su nivel de gastos por más de seis meses sin pedir dinero prestado. 74 por ciento no tiene el hábito de realizar “siempre” un presupuesto: un registro de sus ingresos y gastos, que le ayude a mantener el equilibrio de sus finanzas y que le impida caer en un círculo vicioso de endeudamiento”⁹.

Como hemos demostrado, cualquier documento oficial que podamos consultar y que refiera a la educación financiera en México nos arroja como resultado que no hemos logrado avanzar en este tema, lo cual constituye un pendiente con los mexicanos. Es hora de actuar.

Por lo anteriormente expuesto, la bancada de los diputados ciudadanos consideramos que es necesario reformar la Constitución Política de los Estados Mexicanos¹⁰ y establecer el derecho de la educación financiera como propio de todos los mexicanos y de esta manera se incluyan, en los tres niveles de gobierno en los ámbitos federal, estatal y municipal, acciones positivas en favor de hacer una realidad el dicho de dominio público con educación financiera te preparas para el futuro.

Me gustaría reforzar todo lo expresado con la siguiente reflexión que se encuentra inmerso en el texto ¿Cómo afecta la falta de educación financiera en la economía?: “La economía conductual avisa de que es fácil dejarse llevar por el recuerdo de decisiones financieras anteriores y querer repetir las. Sin embargo, el panorama económico está cambiando a una velocidad vertiginosa, por lo que es fácil equivocarse. Mantenerse informado y tener una buena educación financiera es vital para evitar errores”¹¹.

Destaco de ese mismo texto la expresión de que la educación financiera es vital para no caer en errores que puedan afectar al futuro de las personas y de sus familias, donde puntualiza que es fácil dejarse llevar por las experiencias pasadas para tomar nuevas decisiones, donde a pesar de contar con todos los medios para informarse sobre la actualidad económica, las personas tienden a fiarse más de sus propios recuerdos y de las vivencias del pasado para manejar sus finanzas en el presente.

El riesgo de esta conducta es que el contexto está cambiando a gran velocidad y lo que ayer era válido, hoy puede no serlo.

Asimismo, se propone reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹² para dar atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin que fomenten y desarrollen las estrategias necesarias para que el concepto de educación financiera sea una realidad en México, y que la misma sea una formación dinámica basada en el cambio de comportamiento, donde se incluyan conocimientos, habilidades, actitudes y comportamientos y, sobre todo, un enfoque basado en el aprendizaje mediante la práctica, implementado en momentos decisivos críticos.

Y finalmente, la Ley General de Educación¹³ para que en su artículo 4o. se indique que la Educación Financiera se impartirá en los niveles de educación básica y media superior como una formación complementaria y necesaria para todo mexicano.

Por lo expuesto, presento propuesta para actualizar la Constitución Política de los Estados Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Educación en el sentido siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>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.</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> <p>El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.</p> <p>I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;</p> <p>II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.</p> <p>Además:</p> <p>a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;</p> <p>b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;</p>	<p>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.</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</p> <p>El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.</p> <p>I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;</p> <p>II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.</p> <p>Además:</p> <p>a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;</p> <p>b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;</p>

<p>c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y</p> <p>d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;</p> <p>III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;</p> <p>IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</p>	<p>c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y</p> <p>d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;</p> <p>III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;</p> <p>IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</p>
---	---

<p>V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p> <p>VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p> <p>a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y</p> <p>b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;</p>	<p>V. El Estado impartirá Educación Financiera en los niveles de educación básica y media superior como una formación complementaria que permita al ciudadano a administrar el dinero, fomentar la cultura del ahorro y la previsión, cuidar su patrimonio y usar de forma adecuada y responsable los productos y servicios financieros. Asimismo, promoverá y atenderá todos los demás tipos y modalidades educativas –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de sociedad y de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p> <p>VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades incluyendo la financiera. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p> <p>a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y</p> <p>b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;</p>
--	---

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I.- XXXIII. Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, en los términos de las disposiciones aplicables; y</p> <p>XXXIV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.</p> <p>Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;</p> <p>a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.</p> <p>b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.</p> <p>c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.</p> <p>d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;</p> <p>e) La enseñanza superior y profesional.</p> <p>f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general;</p>	<p>Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I.- XXXIII. Reivindicar los bienes propiedad de la Nación, en los términos de las disposiciones aplicables; y</p> <p>XXXIV. Apoyar y coordinar acciones con la Secretaría de Educación Pública que coadyuven en su tarea de impartir Educación Financiera en los niveles de educación básica y media superior, sin que esto limite el fomento de los conocimientos en la materia que realice la Secretaría.</p> <p>XXXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.</p> <p>Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:</p> <p>I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;</p> <p>a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.</p> <p>b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.</p> <p>c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.</p> <p>d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;</p> <p>e) La enseñanza superior y profesional.</p> <p>f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general;</p> <p>g) La enseñanza financiera, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</p>

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 4o.- Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria.</p> <p>Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.</p>	<p>Artículo 4o.- Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.</p> <p>El Estado impartirá Educación Financiera en los niveles de educación básica y media superior como una formación complementaria que permita al ciudadano a administrar el dinero, fomentar la cultura del ahorro y la previsión, cuidar su patrimonio y usar de forma adecuada y responsable los productos y servicios financieros.</p> <p>Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.</p>

Ley General de Educación

Esta propuesta toma sentido y relevancia por ser necesaria a fin de que todo mexicano tenga herramientas que le permitan administrar su dinero, fomente la necesidad de ser previsor, le permita tener conocimientos para consumir de manera inteligente, le facilite el ahorro y le permita invertir, cuidar su patrimonio y elegir de forma adecuada y responsable los productos y servicios financieros que más le convengan.

Por lo expuesto, resulta necesario instaurar las reformas antes citadas, ya que hoy no es un lujo si no debe constituirse como un derecho el que todos los mexicanos sean instruidos en conocimientos financieros, por ello es imprescindible impulsar desde hoy, la Educación Financiera como una formación básica de todos los mexicanos.

Estas propuestas solo buscan dar a los mexicanos la posibilidad de recibir conocimiento para entender y desarrollar capacidades financieras desde la edad temprana e ir ampliando sus conocimientos en el tema y contar con herramientas que les permitan afrontar el gran reto que es administrar de manera eficiente sus finanzas personales.

II. Fundamento legal de la iniciativa

Con motivo de esta iniciativa se incidirá en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Educación.

III. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 4o. de la Ley General de Educación.

IV. Ordenamientos a modificar

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Educación.

V. Texto normativo propuesto

Por lo expuesto, se presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y 4o. de la Ley General de Educación.

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.

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

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de

derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al 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. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. El Estado impartirá Educación Financiera en los niveles de educación básica y media superior como una formación complementaria que permita al ciudadano a administrar el dinero, fomentar la cultura del ahorro y la previsión, cuidar su patrimonio y usar de forma adecuada y responsable los productos y servicios financieros. Asimismo, promoverá y atenderá todos los demás tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de sociedad y de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades **incluyendo la financiera** . En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.

...

XXXIII. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, en los términos de las disposiciones aplicables; y

XXXIV. Apoyar y coordinar acciones con la Secretaría de Educación Pública que coadyuven en su tarea de impartir Educación Financiera en los niveles de educación básica y media superior, sin que esto limite el fomento de los conocimientos en la materia que realice la Secretaría.

XXXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 38. A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;

a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.

b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.

c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.

d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

e) La enseñanza superior y profesional.

f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general;

g) La enseñanza financiera, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Ley General de Educación

Artículo 40. Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la **media superior** .

El Estado impartirá Educación Financiera en los niveles de educación básica y media superior como una formación complementaria que permita al ciudadano a administrar el dinero, fomentar la cultura del ahorro y la previsión, cuidar su patrimonio y usar de forma adecuada y responsable los productos y servicios financieros.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.

VI. 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 Número de habitantes en México -Inegi, disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>, consultado el 11 de enero de 2018.

2 Número de habitantes en México -Inegi, disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>, consultado el 11 de enero de 2018.

3. 46/2017 Reporte Nacional de Inclusión Financiera 8 - La octava edición del Reporte Nacional de Inclusión Financiera (Reporte o RNIF) con datos actualizados al segundo trimestre de 2016 – CNBV, disponible en <https://www.gob.mx/cnbv/prensa/46-2017-reporte-nacional-de-inclusion-financiera-8?idiom=es>, consultado el 11 de enero de 2018.

4 Diagnostico Programa Presupuestario F035 Programa de Inclusión Financiera – BANSEFI, disponible en http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_6/06F035.pdf, consultado el 11 de enero de 2018.

5 Política Nacional de Inclusión Financiera, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109126/PNIF.pdf>, consultada el 11 de enero de 2018.

6 Quinto Informe labores de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, disponible en

http://www.transparencia.hacienda.gob.mx/work/models/transparencia/docs/Documents/5o_informe_de_Labores_SHCP.pdf, consultado el 11 de enero de 2018.

7 Estrategia Nacional de Educación Financiera, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/254432/Estrategia_Nacion_al_de_Educacion_Financiera.pdf, consultada el 11 de enero de 2018.

8 Quinto Informe labores de la Secretaría de Educación Pública, disponible en

http://www.transparencia.hacienda.gob.mx/work/models/transparencia/docs/Documents/5o_informe_de_Labores_SHCP.pdf, consultado el 11 de enero de 2018.

9 Artículo La Educación Financiera es para ti – CONDUSEF, disponible en <http://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/usuario-inteligente/277-la-educacion-financiera-es-para-ti>, consultado el 11 de enero de 2018.

10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 11 de enero de 2018.

11 ¿Cómo afecta la falta de educación financiera en la economía? – BBA, disponible en <https://www.bbva.com/es/afecta-falta-educacion-financiera-economia/>, consultado el 11 de enero de 2018.

12 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 11 de enero de 2018.

13 Ley General de Educación, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 11 de enero de 2018.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente, a 17 de enero de 2018.

Diputada Rosa Alba Ramírez Nachis (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28, 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO CÉSAR AUGUSTO RENDÓN GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Él que suscribe, diputado César Augusto Rendón García, miembro del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Cámara de Diputados la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo octavo del artículo 28, así como la fracción II del artículo 76 y la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

La Reforma energética del año 2013 es la más importante reforma estructural que ha presenciado nuestro país en los últimos años. Dicha reforma constitucional representaba profundos cambios de paradigma en el modelo energético nacional, desde la apertura de todas las actividades del sector energético a la participación de los particulares, hasta la manera en que se aprovechan los recursos naturales de nuestro país. Por esto último, específicamente para el Sector Hidrocarburos, el espíritu de esa reforma puso un especial énfasis en la seguridad industrial y la protección al medio ambiente.

El artículo transitorio décimo noveno del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, sentaba las bases para la creación de un órgano desconcentrado de la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, precisamente, con atribuciones para regular y supervisar los aspectos de seguridad industrial, operativa y protección ambiental en las instalaciones y actividades del Sector Hidrocarburos.

La reforma constitucional se materializó a nivel legal con la reforma de diversas leyes y la expedición de nuevos cuerpos legales que, en su conjunto, integraban un paquete de regulación secundaria. Entre los instrumentos de nueva publicación, destacan la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados del Sector Energético (LORCME) y la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

Mediante la primera de estas leyes, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) dejaron de ser órganos administrativos desconcentrados y se convirtieron en Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión. A diferencia de lo que ocurrió con esos dos reguladores económicos, la Agencia fue creada a través la segunda de estas leyes, con la naturaleza jurídica de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Dado que lo crítico de toda reforma es su implementación, los órganos reguladores del Sector Hidrocarburos se han enfrentado a diversos desafíos ligados a la asimilación de nuevas funciones y facultades, así como a la interacción de un número considerable de interesados tanto del sector público como privado. Por ello, a medida que avanza la fase de implementación se hace evidente y urgente la necesidad de que los órganos reguladores tengan un eficiente sistema de coordinación entre ellos y que su estructura les permita llevar a cabo las atribuciones que les fueron encomendadas.

Dicha necesidad fue advertida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), quien en el mes de enero de 2017 publicó el estudio “La Gobernanza de los Reguladores. Impulsando el desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México”, en donde se apunta que el andamiaje regulatorio del sector energético mexicano es un sistema interconectado de reguladores, cuya coordinación es indispensable para cumplir con su mandato de Ley. Derivado del estudio realizado, la OCDE realizó recomendaciones de mejora orientadas a fortalecer la visión sistémica del Sector, como elemento para brindar certidumbre de largo plazo a la Reforma Energética.

Una de las recomendaciones clave del estudio versa sobre la naturaleza y estatus que debe asumir la Agencia, ya que la OCDE estima de suma importancia considerar la armonización del estatus de la Agencia, con la CRE y la CNH. Lo anterior, ya que mientras la Agencia es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la CRE y la CNH son Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con nivel de dependencia. Esta diferencia, que si bien pudo haber funcionado en la fase inicial de la Agencia, ha derivado en una falta de recursos para el cumplimiento de su mandato, trayendo como consecuencia el retraso en las decisiones y la afectación a otras instituciones del Sector Hidrocarburos que ponen en riesgo la certidumbre de largo plazo de la Reforma Energética.

Por otra parte y en ese mismo sentido, el estudio de la Agencia Internacional de Energía “Políticas energéticas más allá de los países de la AIE: México 2017”, señala que el gobierno mexicano debe continuar implementando la Reforma Energética, teniendo en cuenta la capacidad de los reguladores para adaptarse al nuevo sistema, mismo que debe definir mejor su enfoque de seguridad energética, delimitando claramente las diferentes funciones del gobierno, los reguladores y la industria.

En ese orden de ideas, el estudio menciona que el gobierno mexicano debe asegurar que los recursos y la capacidad de la Secretaría de Energía, otras agencias y reguladores federales, aumenten de acuerdo con sus mandatos, refiriéndose en específico al amplio mandato conferido a la Agencia y la necesidad de que el Estado haga hincapié en el enfoque práctico que la Agencia adopte en cumplimiento del mismo, asegurándose de que ésta cuente con los recursos acordes para el cumplimiento de su mandato.

Las necesidades concretas de la Agencia, para estar a la altura de las necesidades del nuevo Sector Hidrocarburos y brindar mayor certidumbre gubernativa, técnica y especializada al mercado, son las siguientes:

- Formar parte del arreglo institucional de los órganos reguladores emanados de la reforma constitucional en materia energética.
- Autonomía operativa y técnica frente a otras instancias gubernamentales, tal como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), entre otras.
- Agilidad presupuestal.
- Robustecer su independencia del vaivén político para fortalecer su autonomía técnica.

Con el propósito de atender las recomendaciones y las necesidades concretas mencionadas, la presente reforma busca dotar a la Agencia de un mayor grado de autonomía y nivelarla con respecto a los demás reguladores del Sector Hidrocarburos. La presente Iniciativa fue elaborada tomando en cuenta las mejores prácticas internacionales y recomendaciones de la OCDE en materia de gobernanza de reguladores.

Entre las diversas alternativas de diseño institucional que podría tener la Agencia, se estima que, si ésta tuviera el carácter de un Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, se lograría otorgar a la Agencia una mayor autonomía y nivelar su estatus con el de la CRE y la CNH por los siguientes motivos:

1. Los Comisionados Presidentes de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética son integrantes permanentes del Consejo de Coordinación del Sector Energético, con voz y voto. Este tema ha sido observado por la OCDE en el estudio “La gobernanza de los reguladores. Impulsando el desempeño de los órganos reguladores en materia energética de México”.
2. La LORCME prevé una regulación homogénea en materia de la composición, la organización interna, el funcionamiento, algunas facultades y los aspectos de ingresos y presupuesto para todos órganos que tengan el carácter de órganos reguladores coordinados en materia energética.
3. Actualmente, la dirección de la agencia está a cargo de un director ejecutivo. Se propone que la agencia pase de un modelo de toma de decisiones unipersonal hacia un Órgano de Gobierno colegiado, atendiendo a que la toma de decisiones en un órgano colegiado es más robusta, poderosa e imparcial que en un modelo unipersonal, pues puede evitar la captura del regulador y enriquece la toma de decisiones por la pluralidad de perfiles que puedan tener los miembros de su órgano de gobierno.

El diseño de un órgano de gobierno colegiado permite que sus miembros sean renovados de manera escalonada, periódica, sistémica y ordenada; suma experiencia e innovación y es evolutiva; asunto imposible en un modelo unipersonal. Los puestos de sucesión anual representarían una duración fija en el cargo, de carácter transexenal. Ello permite el desarrollo de conocimiento, el escalonamiento y evita que todos los nombramientos coincidan con periodos electorales, lo cual es acorde con las recomendaciones de la

OCDE para mantener la independencia de los reguladores encabezados por cuerpos colegiados.¹

4. A fin de fortalecer el grado de independencia del Órgano de Gobierno de la Agencia, se prevé sustituir la libre designación del Director Ejecutivo por un mecanismo de designación de los miembros del órgano colegiado por parte del Titular del Ejecutivo Federal, sujeto a la aprobación del Senado.

Asimismo, si se elimina la libre remoción del Director Ejecutivo, por parte del Titular del Ejecutivo Federal, se vuelve necesario prever un catálogo limitativo de causas graves, previstas a nivel de Ley, por las cuales dichos miembros del Órgano de Gobierno podrán ser removidos de su cargo. Tal ajuste sería congruente con lo previsto por la OCDE como una mejor práctica en materia de terminación de las designaciones de los funcionarios que encabezan los órganos o agencias reguladoras.

Todo lo anterior seguiría un modelo conocido, el cual ha sido aplicado a la CNH y a la CRE a partir de su inclusión en el catálogo de órganos reguladores coordinados en materia energética previsto en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional.

Por ello, se propone reformar el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, a fin de incluir a la Agencia, con la denominación de Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), en el catálogo de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Con esta modificación, la ASEA gozará del mismo estatus y naturaleza jurídica que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.

Asimismo, con miras a que el nombramiento de los miembros del Órgano de Gobierno de la ASEA siga el mismo procedimiento que para el resto de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, se vuelve necesario reformar los artículos 76 y 89 constitucionales. Lo anterior, a fin contar con un fundamento constitucional expreso para que el nombramiento de los Comisionados de la ASEA lo realice el Presidente de la República, con aprobación del Senado. Por ello, se genera una nueva categoría de órganos colegiados encargados de la regulación en materia de seguridad, energía y ambiente.

Finalmente, cabe resaltar que el régimen transitorio de este proyecto de reforma constitucional prevé, entre otros, una disposición que asemeja al artículo décimo noveno transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

Por todo lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman el párrafo octavo del artículo 28, así como la fracción II del artículo 76 y la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforman** el párrafo octavo del artículo 28, así como la fracción II del artículo 76 y la fracción III del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos, Comisión Reguladora de Energía y Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, en los términos que determinen las leyes.

[...]

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, seguridad, energía y ambiente, 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. [...]

I y II. [...]

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados

encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, seguridad, energía y ambiente y competencia económica;

I V a XX. [...]”

Transitorios

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

Segundo. A partir de la fecha de entrada en vigor de este Decreto, todas las referencias a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos contenidas en cualquier ordenamiento jurídico, deberán entenderse hechas a la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente.

Tercero. A la entrada en vigor del presente Decreto, se asume que la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente se convierte en órgano regulador coordinado en materia energética, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, y que puede disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios para financiar un presupuesto total que le permita cumplir con sus atribuciones.

La Agencia tendrá dentro de sus atribuciones regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos y emisiones contaminantes. En la organización, funcionamiento y facultades de la Agencia, se deberá prever al menos:

- a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la Agencia instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido por la Secretaría del ramo en materia de Medio Ambiente, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.
- b) Que la Agencia instruirá al fiduciario la aplicación de los recursos de este fideicomiso a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujeta a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.

El fideicomiso no podrá acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Agencia, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

El fideicomiso a que hace referencia este transitorio estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia derivadas de la ley. Asimismo, la Agencia deberá publicar en su

sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso, así como el uso y destino de dichos recursos.

La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a la Agencia, con el fin de que ésta pueda llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.

Cuarto. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente Decreto.

Quinto. Se deroga el artículo décimo noveno transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

Nota

1 OCDE, *The Governance of Regulators. Creating a culture of independence. Practical guidance against undue influence, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, París, 2017, p. 29.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de enero de 2018.

Diputado César Augusto Rendón García (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JESÚS SESMA SUÁREZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quien suscribe, **Jesús Sesma Suárez** y diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de la LXIII Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la presente:

Exposición de motivos

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), existen diferentes concepciones de la definición del hambre, conceptos como inseguridad alimentaria, carencia alimentaria y desnutrición se utilizan de manera indistinta para referirse a la misma.

Si bien no existe una definición consensuada del hambre, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) comúnmente utiliza hambre como sinónimo de desnutrición crónica, aunque también se refiere al hambre como privación de alimentos, o bien, a la sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos.

En nuestro país fue la Cruzada Nacional Contra el Hambre la que definió al hambre como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Esta definición de hambre considera tanto el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, que representa el costo de una canasta de alimentos mínimos necesarios para tener una nutrición adecuada, como la carencia de acceso a la alimentación, la cual se basa en el concepto de inseguridad alimentaria.

En torno a la alimentación se encuentran diversas funciones biológicas primordiales que permiten a los seres humanos desarrollarse adecuadamente en ámbitos tan importantes como la educación y el trabajo, así como mantener un buen estado de salud.

Las personas que padecen hambre, al verse imposibilitadas para adquirir los alimentos necesarios para garantizar su subsistencia, se ven envueltos en un círculo de carencias que los obliga a mantenerse en dicha situación de manera indefinida.

El derecho humano a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad está reconocido por el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que obliga al Estado a garantizarlo. En atención a dicho mandato constitucional el gobierno de la república puso en marcha la Cruzada Nacional Contra el Hambre, que se define como la

principal estrategia de política social del gobierno de la república, cuyo objetivo es brindar una solución estructural y permanente al problema del hambre en nuestro país.

La cruzada se creó a través del decreto presidencial del 22 de enero de 2013 y, posteriormente, el 30 de abril de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional correspondiente, que se entiende como el instrumento de planeación oficial de dicha estrategia.

A cinco años de existencia, la Cruzada Nacional Contra el Hambre ha alcanzado avances significativos, tal y como lo evidencia el acuerdo con el Coneval que, junto con el resto de los programas sociales federales, ha contribuido a que dos millones de personas salgan de la pobreza extrema.

De acuerdo con los resultados intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, publicados por el Coneval en 2015, entre los principales avances cualitativos se pueden identificar mejoras en materia de coordinación institucional; modificación de las dinámicas y rutinas de las dependencias de los tres órdenes de gobierno e incrementos en los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), destinados a mejorar el entorno de los municipios con mayor incidencia de pobreza extrema.

Los estudios de panel realizados por el Coneval arrojan que en los municipios encuestados se observó una disminución en las carencias de salud entre la población objetivo al pasar de 32.9 por ciento a 9.2 por ciento entre 2013 y 2015. En el mismo sentido, señala que las carencias de acceso a la alimentación pasaron de 100 a 42.5 por ciento en el mismo periodo.

El Coneval concluye que dichos resultados son congruentes con la evolución de la pobreza, quedando de manifiesto que la cruzada ha contribuido a su reducción. Sin embargo, opina que, adicionalmente, se requiere de estrategias encaminadas a incrementar la actividad económica en nuestro país a través de acciones como mejorar el salario real, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios.

También manifiesta que los resultados favorables obtenidos en la evaluación indican que, en el mediano y largo plazo, se espera que los efectos atribuibles a la cruzada sean mayores y se vean reflejados en la población objetivo; razón por la cual desde el Poder Legislativo debemos impulsar su permanencia.

Pese a los evidentes logros, es necesario reconocer que existen diversos aspectos susceptibles de mejora entre los que destaca una mejor coordinación de los programas que forman parte de la cruzada nacional para lo que se recomienda la creación de un padrón único de beneficiarios. Asimismo, que desde el Congreso de la Unión se otorguen recursos para las acciones de coordinación entre instituciones, lo que permitiría potenciar los buenos resultados observados a la fecha. Adicionalmente, se sugiere que haya una mayor publicidad de los resultados sobre los avances en la implementación de dicha Cruzada y, finalmente, el Coneval recomienda que se formule un plan formal de cobertura de la multicitada cruzada.

A partir de los resultados y de las consideraciones del organismo encargado de evaluar la política social en nuestro país, se pueden ver dos necesidades, en primer lugar, buscar una simplificación del sistema, dado que la complejidad del mismo se ha convertido en un obstáculo para su óptimo funcionamiento, su evaluación y la difusión de sus resultados. En segundo lugar, que se requiere de un órgano del Estado que se encargue permanentemente de realizar las acciones necesarias de coordinación, de atender las áreas susceptibles de mejora y formular un plan de acción a largo plazo.

De esta manera, la presente iniciativa tiene como propósito crear por mandato constitucional el Sistema Nacional para una Alimentación, Sana, Nutritiva y Suficiente y se formalice como una política de Estado, es decir, reconocer el esfuerzo realizado durante la presente administración y hacer que éste trascienda más allá del sexenio que está por concluir; así mismo, que la estabilidad de los apoyos y la continuidad del programa no se vea afectada por los cambios en el gobierno ni por el ambiente político-electoral.

Bajo esta lógica, los legisladores del Partido Verde Ecologista de México proponemos incorporar al texto constitucional la obligación del Estado para que garantice el derecho a la alimentación a través del Sistema Nacional para una Alimentación, Sana, Nutritiva y Suficiente, el cual tendrá como propósito coordinar las acciones de las dependencias encargadas de implementar la política nacional para erradicar el hambre y de ejecutar los programas sociales que de la misma emerjan.

Es importante señalar que con la actual propuesta no se pretende la generación de más burocracia ni la creación de nuevas atribuciones para las dependencias involucradas en la lucha contra el hambre, por lo que se descarta que la misma genere un impacto presupuestal.

Se busca obligar al Ejecutivo federal a dar continuidad a la política nacional en materia alimentaria y garantizar que no queden desprotegidos quienes dependen de los apoyos proporcionados por el gobierno de la república, a pesar de los movimientos propios del cambio de administración.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta asamblea, el presente:

Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el tercer párrafo y se adicionan siete párrafos subsecuentes al mismo, recorriéndose los vigentes en el respectivo orden subsecuente del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4. [...]

[...]

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, lo cual será garantizado por el Estado. Para asegurar el acceso efectivo a la alimentación de la población, se crea el Sistema Nacional para una Alimentación, Sana, Nutritiva y Suficiente. La coordinación de dicho sistema estará a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social con la concurrencia de las dependencias, entidades, organismos federales, gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones civiles y sociales con las que la Secretaría celebre los acuerdos y convenios respectivos.

El Sistema Nacional para una Alimentación, Sana, Nutritiva y Suficiente es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la aplicación de la política nacional contra el hambre. Tendrá por objetivos los siguientes:

- I. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación;**
- II. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez;**
- III. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;**
- IV. Minimizar las pérdidas posteriores a la cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y**
- V. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.**

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Sistema Nacional para una Alimentación, Sana, Nutritiva y Suficiente tendrá los siguientes componentes:

- I. Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la política nacional contra el hambre**
- II. Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y municipios**
- III. Un Consejo Nacional, y**
- IV. Comités Ciudadanos integrados por los beneficiarios de los programas sociales.**

Corresponderá a la Comisión, en los términos que determine la Ley, determinar los programas sociales que instrumentará el sistema, así como, los municipios de atención prioritaria, mismos que deberán corresponder con los que el Consejo Nacional del Evaluación de la Política de Desarrollo Social identifique como de mayor incidencia de pobreza extrema. Adicionalmente, deberá proponer las acciones necesarias para el

cumplimiento de los objetivos de la política nacional contra el hambre, que podrán consistir entre otras:

- a) Ajustes en el diseño de los programas;**
- b) Ajustes en la focalización o cobertura de los programas, y**
- c) Implementación de acciones eficaces de coordinación.**

La Secretaría de Desarrollo Social promoverá la suscripción de acuerdos integrales para el desarrollo de las entidades federativas y municipios. En la suscripción de estos acuerdos se definirán las estrategias que serán implementadas de manera concurrente para que puedan cumplirse los objetivos de la política nacional contra el hambre.

El Consejo Nacional del Sistema Nacional para una Alimentación, Sana, Nutritiva y Suficiente es una instancia incluyente para el diálogo de los sectores público, privado y social, con el objetivo de generar acuerdos para fortalecer, complementar y mejorar las líneas de acción del Sistema Nacional para una Alimentación, Sana, Nutritiva y Suficiente.

Con la finalidad de articular la participación social en el Sistema Nacional para una Alimentación, Sana, Nutritiva y Suficiente y los programas que convergen en éste, se promoverá la integración de Comités Ciudadanos integrados por los beneficiarios de los programas sociales, los cuales participarán en su proceso de instrumentación y supervisarán el cumplimiento real de los objetivos y la transparencia con la que se conduzcan.

La integración de componentes y la regularidad con la que habrán de reunirse los componentes se determinarán con base en lo que establezca la Ley.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. [...]

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 un plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las reformas a las leyes secundarias que correspondan.

Tercero. Las erogaciones que realicen las dependencias y entidades para dar cumplimiento al presente Decreto se cubrirán con cargo a los respectivos programas y presupuestos aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente, en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a los 24 días del mes de enero de 2018.

Diputados Jesús Sesma Suárez (rúbrica), José Refugio Sandoval Rodríguez, 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, Daniela García Treviño, Edna González Evia, Sofía González Torres, Yaret Adriana Guevara Jiménez, Leonardo Rafael Guirao Aguilar, Javier Octavio Herrera Borunda, Lía Limón García, Uberly López Roblero, Mario Machuca Sánchez, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Virgilio Mendoza Amezcua, Cándido Ochoa Rojas, Samuel Rodríguez Torres, Emilio Enrique Salazar Farías, Adriana Sarur Torre, Miguel Ángel Sedas Castro, Francisco Alberto Torres Rivas, Claudia Villanueva Huerta y Enrique Zamora Morlet.

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ROCÍO NAHLE GARCÍA Y VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los que suscriben, Norma Rocío Nahle García y Virgilio Dante Caballero Pedraza, integrantes del Grupo Parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72, fracción II, de la ley fundamental, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de los siguientes

Antecedentes

El 18 de mayo de 2016, los senadores Manuel Bartlett Díaz y Héctor Adrián Menchaca Medrano, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, así como los diputados Norma Rocío Nahle García y Virgilio Dante Caballero Pedraza, del Grupo del Grupo Parlamentario de Morena, llevamos a tribuna de la Comisión Permanente la iniciativa con proyecto de decreto para adicionar diversos párrafos al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa plantea la creación de una Comisión de la Verdad, fundamentalmente para investigar a los ex presidentes, establecer el derecho ciudadano a nombrar a las instancias encargadas de la anticorrupción, establecer mecanismos de democracia participativa, acciones populares de inconstitucionalidad, promoción para la austeridad y gasto eficiente, regulación de funciones y responsabilidades de titulares de las dependencias, entidades, poderes públicos, empresas productivas del Estado y órganos constitucionales autónomos, restricción de privilegios, obligatoriedad para hacer públicas las declaraciones patrimoniales, de interés y, fiscales, control de fideicomisos públicos y figuras análogas, prohibición de privatización de cualquier espacio público, extinción de dominio por delitos y faltas graves de corrupción y establecimiento de autonomía de la Auditoría Superior de la Federación. La iniciativa de mérito fue turnada para su dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores.

El 17 de enero de 2017, toda vez que dicha iniciativa no se dictaminó en el Senado de la República, los diputados Norma Rocío Nahle García y Mario Ariel Juárez Rodríguez, presentaron a consideración del pleno de la Comisión Permanente la misma iniciativa. La Mesa Directiva la turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

Este día, justo cuando inicia el último periodo ordinario de la LXIII Legislatura, el Grupo Parlamentario de Morena presenta nuevamente la iniciativa, con el ánimo de refrendar el compromiso contraído ante la sociedad y abonar nuevamente con una propuesta para combatir de manera efectiva la corrupción en nuestro país a la luz de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Todo sistema anticorrupción debe controlar el poder más importante e impedir que el aparato anticorrupción esté en manos de los vigilados

La corrupción se sustenta en el débil o inexistente control al poder formal y fáctico, y por la ausencia de participación ciudadana en la vigilancia y supervisión de las conductas –actos y omisiones– de las autoridades. Un adecuado y correcto sistema anticorrupción fundamentalmente debe referirse y someter a control jurídico a aquéllos servidores públicos y a los integrantes de los poderes fácticos más relevantes en una nación y, debe diseñar un aparato anticorrupción que no dependa y se subordine a esos poderes.

En el país, ninguna autoridad formal tiene más poder que el presidente de la República. Por eso, el sistema anticorrupción debe partir ineludiblemente de la cúspide del poder porque de ahí se deriva y se proyecta al resto de las instituciones y a la sociedad. Si no se enfrentan los actos y omisiones de corrupción del presidente de la República, de los ex presidentes de la República que pudieron incurrir en actos de corrupción, y la de los propietarios y accionistas de los principales poderes fácticos transnacionales y nacionales que operan en México y que se vincularon con el poder presidencial, los esfuerzos anticorrupción serán estériles e inútiles.

Las reformas anticorrupción propuestas eluden enfrentar la corrupción del presidente de la República y la de los ex presidentes que han gobernado este país y, tampoco, se encaminan a combatir la corrupción de los poderes fácticos relevantes en México. Además, tal como ocurrió con la reforma constitucional en la materia, construyen un aparato institucional “anticorrupción” que estará capturado por el presidente y las nomenclaturas de los partidos, que no gozará de la independencia indispensable para realizar y cumplir sus atribuciones.

Las circunstancias anteriores son sumamente graves porque la lucha contra la corrupción es en esencia el establecimiento de límites al poder. Desde el enfoque del derecho constitucional, la corrupción constituye uno de los más claros y evidentes ejemplos de un uso fraudulento del poder que ocurre ante la ausencia de garantías para consolidar el principio de división de poderes y los derechos humanos. La corrupción significa el abuso del poder dirigido a la obtención de ganancias privadas.¹ En este sentido, si el sistema nacional anticorrupción está capturado por los vigilados y no se dirige a enfrentar el poder de los presidentes y de los poderes fácticos relevantes del país, constituye una simulación inaceptable para los ciudadanos porque no va al origen de la corrupción ni genera las instituciones independientes que le hagan frente.

En México, los presidentes de la República no son, como se cree, jurídicamente impunes, desde la primera Constitución de 1824 se estableció que los presidentes eran responsables por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos dirigidos a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos tomaran posesión del cargo o a que ejercieran las facultades que las leyes les atribuían. En la Constitución de 1857, además de traición a la patria y delitos graves del orden común, se podía proceder contra el presidente, por violaciones expresas de la Constitución y por ataques a la libertad electoral.

De acuerdo con la Constitución vigente, los presidentes mexicanos pueden ser imputados por traición a la patria y por delitos graves del orden común. El Código Penal Federal considera quince hipótesis de traición a la patria en el artículo 123 de ese ordenamiento. Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 194, estipula más de cincuenta hipótesis típicas penales que estima graves. A su vez, el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, considera delitos graves los contemplados en once supuestos. Y, de acuerdo al artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se considera delito grave toda conducta sancionable con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de los cinco años. Lo anterior quiere decir que si la Constitución y las normas en México se aplicaran respecto al titular del Poder Ejecutivo, el presidente de la República sería imputable, de incurrir en las conductas precisadas, por los supuestos tipificados en el sistema jurídico.

La supuesta excepcionalidad nacional debida a la hipotética irresponsabilidad del presidente mexicano viola la literalidad del artículo 108 de la Constitución y las leyes penales en vigor. Nuestra excepcionalidad “aparentemente” recogida y contemplada en el artículo 108 de la ley fundamental, demuestra que son otras las razones y los motivos por lo que aún no alcanzamos los niveles democráticos del estándar internacional y, que no podemos presumir adjetivándonos como un estado constitucional y democrático de derecho. ¿Cuáles son esas razones y motivos?

El sistema institucional anticorrupción de entrada está capturado por el poder del presidente y de los dirigentes de los partidos mayoritarios en la elección de los titulares de los órganos anticorrupción, amén de otras debilidades institucionales y competenciales que puedan presentar esos poderes y órganos. Se requiere, por tanto, de autoridades independientes, que ahora no tenemos –ni con la reforma constitucional anticorrupción–, en el poder judicial, en el ministerio público y en todo el sistema anticorrupción. Como no contamos con las autoridades independientes anticorrupción, las hipótesis de responsabilidad presidencial quedan en la nada jurídica y fáctica. No basta que existan setenta hipótesis de responsabilidad penal presidencial si el sistema institucional no garantiza la división de poderes y, si no se integra con autoridades auténticamente independientes de control y fiscalización a ese poder.

Solamente, para poner un ejemplo, de cómo las instituciones del Estado están capturadas y al servicio del presidente y de los poderes fácticos, podemos ver que en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que será la base del futuro Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de las conductas graves de corrupción, sus integrantes responden a los intereses del presidente de la República y de los dirigentes de los partidos mayoritarios. Verbigracia, los magistrados Carlos Chaurand Arzate y Zulema Mosri tienen vínculos con Manlio Fabio Beltrones del PRI; los magistrados Julián Olivás y Guillermo Valls responden a Peña Nieto; y Víctor Orduña y Rafael Estrada Sámano al ex presidente Felipe Calderón Hinojosa.²

Es imperioso investigar los actos de corrupción del presidente de la República y de los ex presidentes en el ámbito de la operación y de los procedimientos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas del sector público, y en el área de las grandes compras gubernamentales y concesiones, así como en el incremento de las fortunas

personales y familiares de los presidentes por órganos realmente independientes. En la calle, el mexicano común sabe, que desde la cúspide del poder formal al funcionario de menor nivel que participa en compras gubernamentales, éstos reciben un porcentaje equivalente al diez por ciento del contrato o concesión otorgado –el conocido “diezmo” o soborno– y, conoce que los presidentes y ex presidentes se enriquecen impunemente, incluyendo a sus familias.³

Nuestra pretensión no es absurda. En las naciones del mundo democrático –europeas, americanas y aún latinoamericanas–, que se precien de fundarse en un estado constitucional, el primer ministro o el presidente de la República, es susceptible de responsabilidades políticas y jurídicas, señaladamente penales.

Equivocadamente se piensa que los presidentes y los primeros ministros no pueden ser investigados penalmente. En Francia, el ex presidente de la República Jacques Chirac fue imputado por desvío de fondos a miembros de su partido durante su mandato en la alcaldía de París entre 1977 y 1995 y, ya como ex presidente, fue interrogado en julio de 2007 sobre esos hechos. El 15 de diciembre de 2011 fue condenado por malversación de fondos públicos a 2 años de cárcel, que no cumplió dadas sus condiciones de salud y edad. Nicolás Sarkozy también ha recibido señalamientos de carácter penal que pueden aún concretarse en resoluciones condenatorias. El profesor Louis Favoreau señala, citando al Consejo Constitucional Francés, que los presidentes de la República francesa son jurídicamente responsables, son susceptibles de responsabilidad política y jurídica; y, pueden ser imputados y sentenciados penalmente.⁴

Frente a la reforma constitucional anticorrupción aprobada por mayoría y respecto a las iniciativas de legislación secundaria de las otras fuerzas políticas que no van a la médula de la corrupción porque desde Salinas de Gortari se inició el saqueo “privatización” de los recursos públicos de la nación para transferirlos a manos privadas. Por ello, proponemos en esta iniciativa, entre otras cosas, una comisión de la verdad anticorrupción, que tiene antecedentes en exitosos ejemplos latinoamericanos como Argentina o Guatemala. Pretendemos que esta comisión de la verdad se oriente a investigar la corrupción presidencial, tanto en los procesos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas públicas de las últimas décadas, como en los procedimientos relacionados con los grandes contratos y concesiones de cada administración presidencial, así como en el análisis pormenorizado del incremento patrimonial de los presidentes y sus familias.

En Argentina, la Comisión de la Verdad de 1983 fue trascendente, porque a pesar de las leyes de obediencia debida, que favorecían la impunidad de los militares involucrados con la dictadura, se pudo con posterioridad conocer la verdad de las violaciones a los derechos humanos, y a sus responsables llevarlos a juicio. En Guatemala en 1993, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico logró condiciones de cambio institucional hacia el establecimiento de un sistema más democrático y a favor de la reparación por las violaciones a los derechos humanos perpetradas, principalmente contra la población indígena y campesina, por los regímenes no democráticos de ese país.

II. La economía de compadres en el neoliberalismo promotor de la corrupción

En la república, destacadamente desde el inicio de los gobiernos neoliberales, han quedado muchas dudas sociales sobre la corrupción de los ex presidentes. Algunas de ellas plenamente acreditadas en los fundamentos, modos de operación y procedimientos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas públicas, y en el otorgamiento de los contratos o concesiones más importantes en cada sexenio, así como en el desmedido crecimiento del patrimonio personal y familiar de cada presidente de la República.

El premio Nobel de Economía, el estadounidense Gary Becker, ha señalado que en América Latina se ha consolidado un “capitalismo de compadres”, por el que sectores privilegiados consiguen “favores del gobierno”, entre otras vías, a través de la privatización de las empresas públicas o, por medio, de jugosos contratos o concesiones. El ganador del premio Nobel en 1992 advierte que en el supuesto mexicano, esa forma de economía se observa en el sector televisivo y en telecomunicaciones.

Douglas North, quien también recibió el Nobel de Economía un año después, ha alertado sobre el asalto de grupos de intereses, que se supieron aprovechar del Estado en su propio beneficio, para enriquecerse mediante mecanismos de privilegio, tráfico de influencias y corrupción, fundamentalmente en los procesos de privatización de las empresas públicas, en el otorgamiento de contratos y concesiones, y en las compras gubernamentales.

Las reflexiones anteriores son propias del modelo económico hoy dominante. El neoliberalismo contemporáneo se caracteriza por repartir de forma desigual el poder económico de las personas, lo que entraña consecuencias políticas y jurídicas en cuanto a la distribución del poder en esos ámbitos. La principal es que los que tienen el gran poder económico utilizarán su poder político –influyendo en los Ejecutivos, en el Congreso y en otros poderes e instancias públicas– para garantizar mediante actos de corrupción el mantenimiento de las desigualdades, en vez de para lograr una economía y una sociedad más igualitaria y justa. Los intereses económicos más importantes participan mediante esquemas de cabildeo y de financiamiento de las campañas políticas en el diseño de leyes que les beneficien, por ejemplo, privatizando empresas públicas, obteniendo contratos bajo esquemas de corrupción, en las compras gubernamentales, en materia de propiedad intelectual, fiscal, subvenciones, laboral, de inversión extranjera, ambiente, etcétera.

Dice Joseph Stiglitz que las grandes empresas también influyen indirectamente, a través de los altos costos de acceso al sistema judicial, para no estimular que los débiles accedan al mismo en igualdad de condiciones que los ricos.⁵ Un ejemplo reciente en México lo tenemos con la reforma estructural de 2013, en materia de juicio de amparo, la que establece en el artículo 61, fracción I, de esa ley, que el amparo es improcedente respecto a las reformas constitucionales. ¿Qué es eso? Un mecanismo que impide el acceso a la justicia de todos los que estamos en contra de las reformas estructurales neoliberales que propician y se valen de la corrupción.

Para Stiglitz, el capitalismo de compadres se ha comprobado y, cita el caso de la privatización de Telmex. Igualmente menciona el Fobaproa como ejemplo de cómo el rescate bancario, implicó la transformación de deudas privadas en deudas públicas, es decir, se privatizaron los beneficios y se socializaron las pérdidas entre los ciudadanos mexicanos que pagan los impuestos para darle solidez al sistema bancario. El rescate de las carreteras

en México es otro de sus ejemplos preferidos. Stiglitz indica que en los procesos de privatización de empresas públicas o de transferencias de recursos públicos a manos privadas participan dos partes: los funcionarios públicos que toman las decisiones y los empresarios que se benefician de ese traspaso de recursos públicos a su patrimonio privado, lo que implica una apropiación indebida de la riqueza pública de las naciones y, por tanto, entraña por ambas partes actos de corrupción.⁶

La realidad es que los marcos jurídicos de los Estados se construyen con la complicidad de los presidentes y del Congreso para favorecer a los grandes intereses económicos nacionales y mundiales y, por encima de los intereses y los derechos humanos de la población. Los gobiernos de los Estados, particularmente los titulares del poder ejecutivo, en el modelo neoliberal de la globalización buscan seguir la pauta que señalan las grandes potencias, sus corporaciones y, los organismos financieros internacionales.

Los derechos humanos, principalmente los que tienen relación con la igualdad, son los más afectados por los actos de corrupción. ¿Por qué? la Comisión Europea en su Informe 2014 sobre la Lucha contra la corrupción en la Unión Europea, expresa que “la corrupción supone un perjuicio grave para la economía y la sociedad en su conjunto. Muchos países del mundo padecen una arraigada corrupción que frena el desarrollo económico, socava la democracia y daña la justicia social y el estado de derecho. Los Estados miembros de la Unión Europea (UE) no son inmunes a esta realidad. La corrupción varía en su naturaleza y alcance de un país a otro, pero afecta a todos los Estados miembros. Compromete la buena gobernanza, la correcta gestión de los fondos públicos y la competitividad de los mercados. En casos extremos, mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos”.⁷

El mismo informe asevera que “de conformidad con los instrumentos jurídicos internacionales⁸, el reporte define la corrupción en sentido amplio como cualquier “abuso de poder para obtener réditos privados”.

El ex secretario general de la Organización de las Naciones Unidas Koffi Annan señala que “la corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.”⁹

Este fenómeno maligno se da en todos los países –grandes y pequeños, ricos y pobres–, pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. **La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo**¹⁰.

Cabe destacar que la corrupción y los derechos humanos son hechos tan antiguos como la humanidad misma. Los derechos humanos se han ido plasmando y reivindicando, en

diversos documentos históricos, como en la Carta Magna de 1215, en Inglaterra, en la Declaración del estado federado de Virginia de 1776, en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en la Declaración de Independencia de Estados Unidos de América de 1791, entre otras.

En su acepción contemporánea, los derechos humanos significan “...los derechos del individuo que se desprenden de su esencia universal abstracta, los que son concebidos como anteriores y superiores al derecho positivo a fin de convertirse en el parámetro de su validez y limitando el poder legítimo del Estado”¹¹ .

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, “Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”¹² .

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México señala que “Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en la Constitución Política, tratados internacionales y las leyes”¹³ .

A partir de la reforma constitucional de 2011 en México, las personas cuentan con la protección más amplia en derechos humanos tanto de los tratados y convenciones internacionales que ratifique México, como en las leyes nacionales, así como en su aplicación por parte de los jueces a escalas federal y local.

La promoción y defensa de los derechos humanos a través de las leyes y fallos judiciales es un paso importante en la consolidación de la democracia y del estado de derecho. Pero, ¿qué sucede con los derechos humanos cuando fenómenos como la corrupción y la impunidad en este ámbito son estructurales? Sin duda, estos fenómenos impactan la plena vigencia y puesta en marcha de dichos derechos.

La resolución Transparencia y Corrupción en la Unión Europea y América Latina de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Euro-Lat) de la que es parte el Congreso Mexicano a través de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea y el Parlamento Latinoamericano¹⁴ , señala que “las consecuencias económicas derivadas de la corrupción son nefastas, en particular, en lo que respecta al efecto sobre el empobrecimiento de la población y la calidad de los servicios públicos, así como al índice de crecimiento, la caída de las exportaciones y la fuga de inversiones, lo que se traduce en un estancamiento económico, un aumento de las desigualdades sociales y mayor empobrecimiento”¹⁵ .

Además, la citada resolución menciona:

- La corrupción favorece la cultura de la ilegalidad, la delincuencia y la desigualdad en la distribución de la riqueza.
- Considera que existe un círculo vicioso entre los altos índices de corrupción en los países que presentan un bajo índice de desarrollo humano y económico, bajos niveles de educación, falta de cultura cívica, derechos políticos limitados y una reducida o inexistente competencia política.
- Respalda la iniciativa del Parlamento Andino para la creación del **Observatorio Andino de Transparencia y Lucha contra la Corrupción**¹⁶.
- Subraya la necesidad de reforzar las campañas de comunicación y sensibilización nacionales e internacionales que incluyan la participación ciudadana, para poner de relieve el empobrecimiento causado por la corrupción.
- Pide la creación de un órgano regional que investigue los casos de corrupción, emita declaraciones y promueva la formación y especialización de los recursos humanos para incrementar su eficacia.
- Propone la creación de un programa eficaz de protección de los denunciantes a escala birregional, teniendo en cuenta el carácter transfronterizo de la corrupción.

Si la corrupción daña y socava el régimen democrático, las instituciones políticas, el desempeño público, la impartición de justicia, las contrataciones públicas (licitaciones públicas en el ámbito de la salud, de obra pública, de servicios públicos), así como el financiamiento de los partidos políticos, las empresas estatales o de participación estatal, entonces la afectación hacia el bienestar ciudadano y social es evidente debido a un detrimento en la calidad y eficacia del sistema político, social y económico de los países.

Las transgresiones de los derechos humanos se presentan en distintos ámbitos como el de la salud, la justicia, el derecho al acceso a la información, etc. Por ejemplo, existen violaciones de los derechos humanos cuando niegan al derecho habiente de un hospital público medicamentos debido a que éstos son vendidos clandestinamente; cuando la justicia no es pronta ni expedita; cuando no existe información objetiva e imparcial en los medios de comunicación; cuando las cárceles se encuentran saturadas y no hay condiciones materiales ni médicas para la atención y rehabilitación de las personas; cuando no existen bases de datos y transparencia en las acciones, contratos, declaraciones patrimoniales, en el proceso de toma de decisiones que realiza la administración pública y el Estado.

En esta lucha frente a la corrupción, las asambleas parlamentarias nacionales, regionales y globales desempeñan un papel de primer orden, ya que es en ellas en donde se debate y se legisla en favor del interés público. Se trata de que exista una real división de poderes a través de la función de control del Congreso o parlamento frente al Ejecutivo, comenzando por el presidente de la República o primer ministro, según sea el caso, porque ahí reside el vértice o cúspide del poder.

Hay que decirlo, la desigualdad, la pobreza y la corrupción no surgen de las fuerzas abstractas del mercado, nacen de la manera en la que se distribuye el poder político en una sociedad. El que tiene el poder político –en el caso mexicano, el presidente de la República– confecciona el orden jurídico en su beneficio para perpetuarse en el poder y mantener el estatus quo de privilegios a favor de algunos. La política configura los mercados y determina las reglas del juego de todos los subsistemas sociales y económicos. ¿Cómo logran unos cuantos poderosos determinar a la política y al mercado? Lo logran manipulando y poniendo a su servicio el sistema electoral y político de los respectivos países así como a las instituciones supranacionales que se destacan por su ausencia de democracia interna.

En países como México, en donde las desigualdades son enormes, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político, se produce por las vías anteriormente citadas y, además, a través de: la compra o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos –es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales–; la integración de los órganos electorales y futuros órganos anticorrupción de acuerdo a los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas, de los poderes fácticos; la inhibición de los mecanismos de democracia participativa y deliberativa a favor de los ciudadanos; e impidiendo, que los derechos económicos, sociales, culturales, y ambientales, sean exigibles al Estado para ayudar a remediar las condiciones de pobreza¹⁷ .

Existe una conciencia común de cómo en América Latina y en el mundo entero a raíz de la implantación del neoliberalismo en la década de los ochenta del siglo pasado, el patrimonio público viene cambiando de dominio, es decir, se transfieren recursos de lo público a lo privado, por lo que cuando se habla de corrupción, se está haciendo referencia a un discurso que funciona como estrategia globalizada para el control del Estado, la sociedad y la economía, con el fin de extraer beneficios específicos a favor de élites privadas en detrimento del interés general. Lo anterior se realiza a través de la captura del Estado por esos intereses y por medio de la corrupción¹⁸ .

En materia de corrupción existen situaciones de alto riesgo. Por ejemplo, en países como México, ricos en recursos naturales, pero que carecen de instituciones democráticas fuertes, los funcionarios públicos corruptos tienen oportunidades para robar grandes y significativas cantidades de dinero y pueden hacerlo con la complicidad de las corporaciones. Lo mismo ocurre con los grandes proyectos de infraestructura que permiten a los funcionarios públicos entrar en contacto estrecho con las corporaciones para realizar actos de corrupción a cambio de concesiones, contratos, permisos y autorizaciones¹⁹ .

Un interesante estudio elaborado por The Corner House señala que el fenómeno de la corrupción más importante de nuestra época surge de los procesos de privatización, desregulación y reforma del servicio social, impulsados por las mismas instituciones financieras internacionales y los gobiernos del primer mundo. Por ejemplo, se concluye que las empresas del primer mundo pagan sobornos del orden de los ochenta mil millones de dólares al año, aproximadamente la cifra que la Organización de las Naciones Unidas considera necesaria para erradicar la pobreza en el mundo²⁰ .

En el Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo denominado Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE, que ya hemos citado, se precisa que la responsabilidad en la lucha contra la corrupción es fundamentalmente de las autoridades electas más importantes de cada Estado. La corrupción según este Informe se presenta en ámbitos de riesgo muy claros que queremos ejemplificar con casos de la realidad mexicana. Así, el mencionado informe dice:

1. La corrupción surge de un sistema de financiamiento y fiscalización inadecuado para los partidos políticos. En México, hemos tenido los conocidos casos de “Pemexgate” y “Amigos de Fox” y, otros que están pendientes de resoluciones definitivas de parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como el “Monexgate”.
2. Los conflictos de interés y declaraciones patrimoniales que no descansan en autoridades independientes capaces de verificar y controlar su legalidad. En México, los conflictos de interés no están bien regulados y las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos no han dado lugar a responsabilidades de altos funcionarios públicos. Eso quiere decir, que en este punto, como en otros, nuestro sistema fracasa porque no contamos con autoridades independientes capaces de verificar y sancionar las transgresiones.
3. En materia penal, el equilibrio entre la corrupción activa y pasiva es desigual, es decir, se sanciona con mayor fuerza al servidor público pero no en la misma medida al particular que lo soborna. En nuestro país, no existen en la realidad responsabilidades penales relevantes –en contra de servidores públicos de alto nivel– por soborno, cohecho, enriquecimiento ilícito, entre otros delitos relacionados y, como indica el Informe de la UE, existe un tratamiento desigual entre corrupción activa y pasiva.
4. Los organismos de lucha contra la corrupción deben ser independientes y eficaces. En México ninguno de ellos lo es. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación que depende de la Cámara de Diputados, carece de las facultades y del presupuesto para realizar debidamente su tarea.
5. Los servicios policiales, de la fiscalía y judiciales deben ser de carrera e independientes. Como sabemos en México no contamos en los hechos con un servicio civil de carrera fortalecido. Los nombramientos de los funcionarios del sector energético, por poner un ejemplo, carecen del perfil adecuado y evidentemente no son de carrera. Se trata de nombramientos políticos.
6. Para el Informe de la UE los sectores de mayor riesgo tienen que ver con la privatización de las empresas públicas, las compras gubernamentales, los cambios de uso de suelo, la opacidad del sector financiero, los sobornos en el extranjero, la persecución a los periodistas que denuncian la corrupción. Todas las anteriores variables las encontramos en México y, por eso es imperioso, que una Comisión de la Verdad independiente y ciudadana investigue las áreas de riesgo más preocupantes. En México se han privatizado empresas públicas desde el sexenio de Salinas de Gortari para beneficiar a unos cuantos, tal como Stiglitz lo ha señalado; en las compras gubernamentales, en muchas ocasiones autoridades de la Secretaría de Comunicaciones,

del ISSSTE o del IMSS han sido señaladas por actos de corrupción. El desarrollo urbano de las ciudades se ha realizado en un profundo caos, con afectaciones al medio ambiente y a la salud de las personas. El sector financiero nacional es uno de los menos transparentes del país y, no han faltado grandes escándalos de corrupción en esa área. En cuanto a las limitaciones a la liberación de expresión podemos simplemente mencionar el caso de Carmen Aristegui que fue despedida de su centro de trabajo por denunciar la corrupción del presidente de la República.

Todo lo anterior demuestra desde nuestro punto de vista que no hay tarea más importante en el Estado mexicano que luchar contra la corrupción pero ello exige de autoridades independientes que realicen ese cometido. Están en juego los derechos humanos de millones de seres que no pueden satisfacer sus derechos esenciales a la educación, salud, alimentación o vivienda por los desvíos de los recursos públicos que representan los actos de corrupción de los altos servidores públicos. También está a discusión el sistema político y la existencia misma del Estado de Derecho en México. ¿Cómo se puede decir que lo tenemos, si no hay división de poderes y autoridades independientes que enfrenten la corrupción?

Recientemente, John Kerry, ex secretario de Estado del gobierno de Estados Unidos y a propósito de la Cumbre global anticorrupción, celebrada en Londres en días pasados, ha insistido en fortalecer la lucha contra la corrupción a través de un Centro Internacional Anticorrupción que mejore el intercambio de información en la materia entre los países y entre los centros financieros con el fin de cooperar con la investigaciones anticorrupción, y entre otras medidas, comprometerse a proteger a los periodistas que la denuncian. Además, ese Centro Internacional Anticorrupción impulsará reformas en los países con las mayores debilidades en el tema y les proporcionará la asistencia necesaria. Kerry, considera que la lucha contra la corrupción será una prioridad de la política exterior norteamericana²¹

El discurso de Kerry parece rescatable. Sin embargo, desde nuestro punto de vista presenta dos aristas: una positiva que insiste en tomarse en serio la corrupción en el planeta; y, otra negativa, consistente en que el Centro Internacional Anticorrupción termine siendo un instrumento más de carácter geopolítico neoliberal para obligar a los países a diseñar sus instituciones políticas y jurídicas a conveniencia de los intereses norteamericanos, pues como el mismo Kerry lo señala, la lucha anticorrupción es una de las prioridades de la política exterior estadounidense.

Derivada de la “Cumbre Global Anticorrupción” de 2016 de Londres, el gobierno mexicano se comprometió, entre otras medidas, a implementar en el orden interno lo siguiente: 1) A realizar contrataciones abiertas con datos abiertos; 2) A garantizar licitaciones abiertas en las asociaciones público-privadas; 3) A establecer un estándar en las licitaciones de la Ronda 1 en materia energética pero también en el ramo de salud; 4) A la incorporación de una infraestructura de Datos Abiertos Anticorrupción con pleno respeto de la Carta Internacional de Datos Abiertos; y 5) En general, a promover el uso de los datos abiertos y tecnologías digitales para combatir la corrupción a escala global.

Las anteriores medidas, a pesar de la importancia que puedan tener, de nada sirven si no actúa respecto al origen de la corrupción en México, que tiene que ver con el inmenso

poder del presidente de la República, sobre todo desde el inicio del neoliberalismo por la enorme cantidad de recursos públicos transferidos a manos privadas. De ahí deriva toda la corrupción en el país, de ahí se desprende el cáncer que nos carcome. Si no se resuelve la corrupción desde su origen poco podemos esperar de medidas de eficacia intermedia o nula.

III. Algunos casos de corrupción de los últimos presidentes de la República y nuestra reflexión sobre las herramientas anticorrupción

La Unión Europea en su Informe de lucha contra la corrupción de la UE de 2014 ha expuesto tanto las áreas de riesgo que promueven la corrupción como los instrumentos y herramientas que se pueden diseñar para enfrentarla. Para la Unión Europea, los principales riesgos propiciadores de la corrupción existen en los siguientes ámbitos: la contratación gubernamental; la privatización de las empresas públicas; el financiamiento de los partidos políticos –compra de votos y financiamiento privado de empresarios para recibir después los contratos, permisos y concesiones–; el desarrollo urbanístico y la construcción –los megaproyectos–; la planificación medioambiental –la especulación sobre los cambios de uso de suelo–; la contratación de los gobiernos con el sector farmacéutico que inciden en el sobreprecio de medicamentos y equipo; en la administración fiscal para favorecer a unos y perjudicar a otros; en el sector financiero que carece de regulaciones y controles que permiten la existencia de paraísos fiscales; y en los sobornos en el extranjero²².

Para enfrentar los riesgos, en ese informe se proponen, entre otras, las siguientes herramientas o instrumentos de lucha contra la corrupción: la existencia de autoridades independientes anticorrupción; la protección de la libertad de expresión y del derecho a la información sobre las conductas corruptas; la transparencia en las decisiones, principalmente en los ámbitos de riesgo; las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos y la revisión de las mismas por autoridades independientes; la regulación de los conflictos de interés; la estipulación en las leyes de delitos y faltas de corrupción; la eficiencia y eficacia del poder judicial, fiscales y policías en su combate; y, la protección jurídica de los denunciantes²³.

Si asumimos el marco teórico y jurídico expuesto, nos referimos ahora, a casos concretos de corrupción de los últimos sexenios que deben ser investigados. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari merece profundizarse en las múltiples privatizaciones y desincorporaciones de empresas públicas que favorecieron a algunos cuantos potentados que hoy aparecen entre los hombres más ricos de México y del mundo. A nuestro entender se deben realizar diligencias sobre los procedimientos de privatización bancaria que beneficiaron estratégicamente a ciertos grupos económicos del país y del extranjero. Se debe aclarar el empleo discrecional de la partida secreta. También se debe aludir a la complicidad de Carlos Salinas con los actos de corrupción de su hermano Raúl Salinas. Y desde luego, al gran enriquecimiento personal y familiar de Carlos Salinas.

En el caso de Ernesto Zedillo Pone de León, es pertinente recordar las decisiones que fundaron la aprobación del Fobaproa y que implicaron privilegios para la oligarquía nacional, donde las deudas privadas se transformaron en deudas públicas con la complicidad del Poder Legislativo. También la privatización de los ferrocarriles en

beneficio de empresas, donde Zedillo posteriormente se incorporó como miembro de los consejos de administración.

Sobre el sexenio de Vicente Fox, se pueden mencionar: la manera ilegal a través de la cual llegó a la presidencia, empleando un esquema de financiamiento paralelo, conocido como “Amigos de Fox”; a los escándalos de Oceanografía; al tráfico de influencia protagonizados por los hijos de su cónyuge; a los contratos de servicios múltiples para explotar hidrocarburos y otorgados en contra de la Constitución; al incremento en el otorgamiento de concesiones mineras para favorecer a algunos grupos económicos nacionales y del extranjero, los que han despojado a nuestro país de las riquezas del subsuelo con afectación a poblaciones indígenas y campesinas; a los excesos en el gasto corriente durante su sexenio; a su intervención indebida en el proceso electoral de 2006, que implicó la violación al principio de equidad electoral, vulnerando el artículo 41 constitucional; y a compromisos internacionales inconstitucionales en contra de la soberanía nacional, tales como la firma del ASPAN (Acuerdo para Seguridad y Prosperidad de América del Norte), que no fue aprobado por el Senado de la República.

Las irregularidades del gobierno de Felipe Calderón están a la vista: la manera ilegítima a través de la que llega a la Presidencia de la República; la corrupción en la CFE; la extinción inconstitucional al de Luz y Fuerza del Centro; la construcción irregular de la “Estela de Luz”; el “Wall Mart Gate”; las licitaciones en Pemex a favor de Ocean Mexicana, SA de CV, y Grupo TMM; el saqueo del ISSSTE; el “Quesogate”; el incremento exponencial del gasto corriente durante su administración que aumentó sin argumentos racionales y razonables a la alta burocracia; el otorgamiento de concesiones mineras para favorecer a algunos grupos económicos nacionales y del extranjero, los que han despojado a nuestro país de las riquezas del subsuelo con afectación a comunidades indígenas y campesinas; a la guerra contra las drogas sin justificación constitucional; el aumento del gasto en materia militar y en seguridad pública sin licitación, entre otros muchísimos actos y omisiones que deben ser investigados.

En este sexenio, la privatización de la industria energética y la aprobación de las reformas estructurales en contra del pueblo de México; las relaciones de corrupción con grupos empresariales como Higa y OHL que han implicado en beneficio de esas empresas y de la familia del presidente numerosos y onerosos contratos generados en licitaciones simuladas; la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa; y, a escándalos como el de la llamada “Casa Blanca”, entre diversas irregularidades, que incluyen la manera ilícita –mediante la compra de votos y el apoyo de Televisa– el arribo de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República.

El sistema anticorrupción que nos proponen las iniciativas de los tres partidos mayoritarios no aluden al pasado, se desentienden de él, y no se dirigen a enfrentar la corrupción de los presidentes y ex presidentes –origen fundamental de la corrupción en México–, ni tienen por finalidad reducir la corrupción que generan los poderes fácticos más importantes que actúan en México. Esas iniciativas propenden a generar nuevas estructuras administrativas que estarán coordinadas y dirigidas por funcionarios públicos nombrados por el Ejecutivo, o por el Ejecutivo y el Senado, o por los diputados. Es decir, los vigilados estarán nombrando a sus vigilantes, lo que es totalmente contrario a los informes y

recomendaciones internacionales en materia anticorrupción, los que exigen siempre la plena independencia de los órganos anticorrupción respecto de los sujetos susceptibles de investigación por conductas corruptas²⁴.

Sostenemos, a diferencia de lo ya aprobado constitucionalmente en el país y en la materia, que los titulares de los órganos e instancias encargadas de la corrupción, sean electos por los ciudadanos, y no mediante el consabido reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios. Los vigilantes de la corrupción deben gozar de total autonomía de los poderes fácticos y formales, principalmente respecto al presidente de la República.

Además, consideramos que la corrupción debe combatirse con mecanismos de democracia participativa y deliberativa, que en el país hasta ahora no existen: revocación de los mandatos de los servidores electos; acciones ciudadanas de inconstitucionalidad; consultas obligatorias y vinculantes para las principales decisiones administrativas del país; y, referéndums para aprobar reformas constitucionales, tratados y, leyes, como las que se pretende integren el sistema nacional anticorrupción.

Hemos también indicado muchas veces, que para combatir la corrupción se requiere de una Ley de Austeridad y Gasto Eficiente que debiera expedir el Congreso de la Unión y, que no se acompaña al paquete legislativo que proponen los tres partidos mayoritarios. Los titulares de las dependencias, entidades, poderes públicos, empresas productivas del Estado y, órganos constitucionales autónomos, debieran percibir la mitad de las prestaciones que ahora reciben y, no deberían gozar de ningún tipo de privilegio: seguros de gastos médicos privados o seguros de separación individualizada. Igualmente, debiera estar prohibida la contratación de aeronaves privadas, la contratación excesiva de viajes al extranjero, los servicios excesivos de asesoría y de viáticos, así como el apoyo especial de servicios telefónicos e informáticos. En cuanto a las aeronaves recientemente adquiridas por la Presidencia de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República, estimamos que deben ser enajenadas y el producto de la venta destinarse al gasto social en educación y salud.

Los indicadores del desempeño debieran, en caso de ser violados, implicar el delito de traición al mandato por parte de los servidores públicos electos, y no sólo el incumplimiento sistemático a los planes y programas de gobierno como está señalado actualmente, el que por ser enunciativo, nunca ha permitido fincar responsabilidades.

A los contratistas, a los beneficiados con privilegios fiscales, a los concesionarios, permisionarios, personas físicas, accionistas o directivos de empresas que tengan vínculos con instancias de autoridad, se les debiera prohibir donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas, concesionarios, permisionarios, etcétera, que donaran a las campañas no podrían participar durante 15 años en las licitaciones, contratos u obras públicas.

La ley penal y las normas administrativas debieran establecer los delitos y faltas de corrupción como delitos imprescriptibles, ya que los actos y omisiones de corrupción son de extrema gravedad y en esencia dañan los derechos humanos esenciales del pueblo mexicano.

La ley debería regular que las declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales, así como de las declaraciones juradas, sean totalmente públicas. Todos los servidores públicos de primer nivel en los poderes e instancias de autoridad y, los particulares que ejerzan o administren recursos públicos o, reciban contratos, privilegios fiscales, concesiones, permisos y autorizaciones, debieran estar obligados por esa regla.

Los fideicomisos públicos y figuras análogas, sin excepción, se deberían regir por las mismas disposiciones que norman a las instituciones públicas. Sus excedentes debieran enterarse anualmente a la Tesorería de la Federación e informarse a los ciudadanos. Se deberían prohibir las figuras de fibras E o bonos educativos, que hipotecan el patrimonio público en favor del capital especulativo y lo ponen en riesgo para finalmente terminar en manos privadas.

Además, se deberían prohibir las asociaciones público-privadas porque son mecanismos de endeudamiento encubierto a cubrir en el largo plazo con costo a los ciudadanos, y que producen corrupción entre una clase empresarial ávida de negocios y servidores públicos corruptos.

La fiscalización del Presupuesto debe corresponder a los ciudadanos en estrecha coordinación con las autoridades de fiscalización del país. Los criterios para fiscalizar deben ser a) el ejercicio de recursos públicos por cualquier persona; y b) las relaciones de los particulares y del sector social con la autoridad que impliquen concesiones, privilegios fiscales, contratos, permisos o autorizaciones.

IV. Nuestras críticas al sistema nacional anticorrupción vigente y a las propuestas de legislación secundaria en la materia

En nuestras intervenciones ante el pleno del Senado, previas a la aprobación constitucional del sistema nacional anticorrupción, nosotros cuestionamos, que la reforma constitucional en la materia no atendía a lo siguiente:

No se tocaba el poder presidencial. La reforma constitucional anticorrupción no modificó el artículo 108 de la Constitución. El presidente, el eje del poder formal, sigue jurídica y constitucionalmente impune.

No se consideró la extinción de dominio por delitos y faltas graves relacionadas con la corrupción –artículo 22 de la Constitución–. La extinción de dominio procede sólo por delitos de enriquecimiento ilícito.

Los órganos internos de control para los órganos constitucionales autónomos que prevé la reforma, serán controlados por los tres partidos mayoritarios porque ellos tendrán el poder político para imponerlos –artículos 28 y 74 de la Constitución.

Los órganos internos de las dependencias federales son designados por el secretario de la Función Pública.

El diseño del Tribunal Federal de Justicia Administrativa –artículo 73, fracción, XXIX-H, de la Constitución– no augura independencia ni imparcialidad. Estarán detrás de él, el titular del Ejecutivo y las cúpulas de los tres partidos mayoritarios que designarán a los magistrados.

Las auditorías de desempeño dan lugar sólo a recomendaciones y no a responsabilidades – artículo 74, fracción VI, de la Constitución.

La Auditoría Superior de la Federación seguirá dependiendo constitucionalmente de la Cámara de Diputados, es decir, de los partidos mayoritarios. La reforma constitucional anticorrupción no propuso su autonomía constitucional, y sus competencias, aunque se incrementan, no son las esperadas para enfrentar la corrupción propiciada desde el poder presidencial y desde la influencia indebida de los poderes fácticos –artículos 74 y 79 de la Constitución.

El Poder Judicial tiene un tratamiento privilegiado. No forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción –artículo 109 de la Constitución.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, además de ser una estructura que no da cabida a Estados y municipios, estará influido por la presencia del Ejecutivo a través de la participación de la Secretaría del Ejecutivo responsable del control interno – artículo 113 de la Constitución.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción sólo producirá recomendaciones que no son vinculantes –artículo 113 de la Constitución.

El plazo máximo de prescripción en la materia de responsabilidades es de 7 años y nuestro cuestionamiento pregunta por qué no son imprescriptibles –artículo 114 de la Constitución.

El Sistema Nacional Anticorrupción es antifederalista. No participan los estados y municipios en su comité –artículo 113 de la Constitución.

El desarrollo de la reforma constitucional se realizará a través de leyes generales en donde no participarán las legislaturas de los Estados.

En cuanto a los proyectos o anteproyectos que dictamen sobre la legislación secundaria que hemos conocido hasta el momento de la presentación de esta iniciativa, expresamos:

A. Respecto al proyecto de dictamen que alude a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, expresamos lo siguiente:

1. La Auditoría Superior de la Federación carece de autonomía constitucional. Es una instancia que depende de la Cámara de Diputados y que está sujeta a su vigilancia, presión, y escrutinio.

2. La Auditoría Superior de la Federación no tiene facultades para consignar responsabilidades penales directamente ante los jueces, tiene que pasar por la Fiscalía en Combate a la Corrupción.

3. Para fiscalizar, el criterio sigue siendo –indebidamente– seguir la pista de los recursos públicos y no la relación de los particulares con el Estado. Todos los que reciben concesiones, subsidios, contratos, permisos o autorizaciones, debieran ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación en todos los casos y no sólo respecto a faltas específicas.

4. No existe un porcentaje obligatorio para licitar públicamente –por ejemplo un 90 por ciento de las compras gubernamentales.

5. La fiscalización de la revisión de la cuenta pública de ejercicios del pasado se da en escasísimos supuestos –artículo 44 del dictamen.

6. En la investigación de responsabilidades penales, la Auditoría Superior de la Federación, es coadyuvante pero no es parte en ellos –artículo 67 del dictamen.

B. Sobre el proyecto de dictamen a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expresamos que el secretario de la Función Pública –empleado del presidente de la República– designa a los contralores de las dependencias federales, de la Procuraduría General de la República, y de las empresas productivas del Estado –artículo 37 del dictamen.

C. En cuanto al proyecto de dictamen de la Ley General de Responsabilidades Administrativas advertimos lo siguiente:

1. No son públicas las declaraciones patrimoniales, de interés y fiscales. Exclusivamente lo serán si lo autoriza el servidor público o sus dependientes –artículos 26 a 31 del dictamen.

2. La clasificación de faltas no graves y graves que hace proyecto el dictamen no precisa el criterio que permite la distinción. El legislador está actuando arbitrariamente.

3. El plazo de caducidad de la instancia es muy corto, seis meses. Con seis meses de no actuación procesal caduca la instancia con los efectos procesales consiguientes en contra de la investigación de actos de corrupción–artículo 74 del proyecto de dictamen.

4. Las faltas no son imprescriptibles. Las graves prescriben a los siete años –artículo 74 del dictamen.

5. Los inversionistas extranjeros no son susceptibles de responsabilidades administrativas, sólo los organismos y servidores públicos extranjeros –artículo 70 del dictamen–. Omisión totalmente neoliberal.

6. La ley de responsabilidades permite válvulas de escape para decidir no iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa –cuando el asunto motivo de la denuncia sea opinable jurídicamente y, cuando la falta sea subsanada– (artículo 101 del dictamen).

D. Con relación al proyecto de dictamen que hemos conocido de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción manifestamos:

1. El Comité Coordinador no sesiona en público –artículo 10 del dictamen.
2. Aunque el presidente de ese comité es un ciudadano, la mayoría son funcionarios públicos –artículo 10 del dictamen.
3. Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana, que serán pagados con cargo al erario, no se consideran servidores públicos en violación al artículo 108 de la Constitución.
4. El Comité de Participación Ciudadana tampoco sesiona en público –artículo 17 del dictamen.
5. El poder, por el número de competencias que se le atribuyen en el Sistema Nacional Anticorrupción, reside en la Secretaría Técnica –artículo 35 del dictamen–, que es el que tiene todo el control del sistema.
6. En el Sistema Nacional de Fiscalización no participan debidamente los ciudadanos –artículo 37 del dictamen.
7. El Comité Coordinador sólo emite recomendaciones no vinculantes que no poseen ninguna obligatoriedad –artículo 57 del dictamen.

E. En cuanto al proyecto de dictamen de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, nos parece que será un Tribunal capturado por el Ejecutivo y los partidos mayoritarios del Senado, dado el sistema de nombramiento de los magistrados que implica un reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios –artículo 43 del dictamen–. No habrá independencia ni credibilidad ciudadana en un tribunal de esta naturaleza.

Todo lo anterior nos demuestra que el Sistema Nacional Anticorrupción, que pomposamente se ha presentado a los medios de comunicación del país, será un instrumento inútil, con instituciones controladas por el Ejecutivo o por los partidos mayoritarios, sin participación ciudadana real y, sin que se toque a la médula del poder en México, que como hemos dicho es la del presidente de la República y la de los poderes fácticos que operan en México con su aquiescencia.

V. La “democracia” de baja intensidad y el “Estado de Derecho” que tenemos favorecen la corrupción

Para nosotros, la democracia representativa tradicional es de baja intensidad y muchas veces es inexistente en México. Esta “democracia” no está bien equipada para combatir la corrupción. El sistema representativo de nuestro país no representa a muchos sectores sociales, debido a las complicidades de la oligarquía con la Presidencia de la República y a la complejidad y heterogeneidad de la sociedad contemporánea. Además, la brecha entre representantes y representados es cada día más amplia y, se ahonda, porque el ciudadano común no tiene armas ni mecanismos efectivos para exigir rendición de cuentas al gobernante, principalmente al presidente de la República, mediante instrumentos de democracia participativa o directa como la revocación del mandato, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, los referéndums a las reformas más importantes, la consulta obligatoria de carácter previo para preguntar a la sociedad sobre los asuntos administrativos y obras más importantes. La democracia representativa mexicana es un sistema en donde se participa medianamente y se delibera poco. La opacidad y la ausencia de controles institucionales, políticos y sociales son sus características fundamentales. Lo más grave es que los auténticos poderes no están en las instituciones tradicionales, sino en complicidad con ellos socavan la credibilidad de los procesos electorales. En efecto, los medios de comunicación electrónica, los intereses económicos nacionales y transnacionales “colonizan” las instituciones, se apropian de ellas con el respaldo de la Presidencia de la República y las utilizan para propósitos que no siempre tienen correspondencia con las necesidades y reclamos ciudadanos.

La corrupción tiene campo fértil en estas circunstancias: instituciones colonizadas, medios que manipulan el derecho a la información, debilidad de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia que no va a la médula del poder presidencial, inexistente deliberación sobre asuntos públicos, e imposibilidad para que la sociedad civil acceda a la justicia a través de acciones ciudadanas de inconstitucionalidad. Estas fallas hacen que los ciudadanos no sean fieles al sistema normativo y que se produzca anomia. La corrupción es una respuesta inadecuada pero respuesta al fin para obtener ventajas, en un esquema en el que se confía poco en las instituciones, porque son las que primero promueven la corrupción, destacadamente las más importantes como la Presidencia de la República.

De esta manera, estimamos que la democracia no puede reducirse sólo a elecciones, y que el sistema representativo requiere de profundos ajustes: ampliar la participación ciudadana, profundizar en la publicidad de los asuntos públicos, reconocer la importancia debida a la deliberación, incrementar y hacer creíble la rendición de cuentas horizontal y social, contrarrestar cualquier manifestación del poder, principalmente del presidencial para que éste no se excluya del derecho, y democratizar internamente organizaciones como los partidos políticos.

Al analizar el estado de derecho, encontramos que en el ámbito nacional es profundamente deficiente por el desequilibrio de poderes a favor del presidente de la República, y porque se carece de controles institucionales horizontales y sociales eficaces. Combatir la corrupción en México entraña reformular todo el sistema institucional del país, comenzando por el poder presidencial para someterlo a controles y vigilancia estricta, y al mismo tiempo, despojarlo de poderes de nombramiento sobre las instituciones que fiscalizan o supervisan la corrupción. Así insistimos en un Tribunal Constitucional, cuyos titulares sean electos por los ciudadanos, con capacidad para ejercer un control

constitucional amplio que permita a los ciudadanos las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad con un interés simple, y que no sólo como ahora la clase política tenga la exclusividad para plantearle asuntos, que favorezca además el desarrollo de una Constitución con fuerza normativa y que realice las tres funciones que de él esperaba Carlos Nino: controlador del proceso democrático, de protección de la autonomía individual y de continuidad de la práctica constitucional²⁶.

También apostamos por una reforma al sistema judicial en sus tres cuestiones torales: acceso a la justicia en cualquier tipo de asunto o materia²⁷, independencia²⁸ y eficiencia judicial²⁹. Sobre el Ministerio Público, reivindicamos su necesaria independencia a través de la elección popular de sus titulares, y que sus funciones vayan acompañadas por una profunda reforma a los cuerpos policíacos y a los centros penitenciarios del país.

Los órganos de control de la actividad económico-financiera del Estado, como la Auditoría Superior de la Federación y sus equivalentes locales, deben ser reformados para darles autonomía constitucional y que sus titulares sean electos por los ciudadanos para que no caigan en la cooptación de la presidencia o de las nomenclaturas de los partidos o, inclusive, de los órganos legislativos. Lo anterior es fundamental para transparentar su organización interna y su funcionamiento, y para fortalecer sus atribuciones de control, de fiscalización y de combate a la corrupción. En otros órganos como los de protección de derechos humanos, el banco central, y algunos más, sus titulares deben también ser electos por los ciudadanos y, diseñados desde la autonomía, la transparencia y la apoliticidad.

Sin un control social efectivo, el combate de la corrupción no podrá ser efectivo. Por esa razón reclamamos armas jurídicas para la sociedad, tales como: mecanismos de democracia directa, la legitimación procesal en los asuntos de trascendencia pública, la protección de múltiples intereses difusos y colectivos, la existencia de la figura del *amicus curiae*, y la aceptación jurídica de instituciones como el derecho a la resistencia. Igualmente estimamos que las diferentes formas de protesta social y de desobediencia civil deben ser valoradas por su contribución a la crítica, la transformación y el desarrollo social.

El combate de la corrupción será efectivo sólo cuando además de incorporar en el sistema político-institucional herramientas de solución, los ciudadanos se sientan obligados a cumplir con las normas. Ése es y será el instrumento preventivo más importante. Se pretende que los ciudadanos, y no sólo las autoridades, se sientan obligados a cumplir con ellas. El tema de la obediencia al derecho está ligado con el de la obligación política y por supuesto con el de legitimidad de los sistemas políticos y jurídicos. No existe para los ciudadanos una obligación incondicionada, apriorística, de obedecer moralmente un ordenamiento o un aparato institucional, aunque se diga democrático y ajustado al estado de derecho si éste en los hechos no lo es.

Al derecho debe obedecerse, no sólo porque la norma prevea una sanción por su no acatamiento, o porque pueda resultar beneficioso para el desarrollo personal, sino porque estamos convencidos de su corrección, de su justeza, porque proviene de procedimientos democráticos y tiene como fin claro e indubitable la garantía de los derechos humanos. Cuando el ciudadano tiene esa convicción profunda, el derecho es obedecido, acatado. En las encuestas sobre la cultura de la Constitución y de la legalidad en México, encontramos

respuestas penosas para la clase política, porque la gran mayoría de los ciudadanos no cree que su derecho sea justo o que provenga de procedimientos democráticos en donde se haya respetado la libertad y la equidad en los procesos electorales. Los ciudadanos saben, sobre todo en las elecciones presidenciales, que el voto se compra y que los medios de comunicación electrónica se ponen de lado de los candidatos del estatus quo.

Todos debemos generar hábitos de obediencia al derecho, y para ello es necesario establecer correctivos deliberativos y participativos a la democracia representativa, fortalecer la autonomía de los órganos de control del estado de derecho, y orientar el ordenamiento jurídico hacia una visión garantista. Al mismo tiempo, se requiere promover la construcción de una ciudadanía más informada, reflexiva y crítica con sus instituciones y normas para evaluarlas permanentemente, tanto en el procedimiento democrático para su aprobación como en el nivel de respeto a los derechos humanos que propician y, respecto a su eficacia. En el caso de la corrupción debe existir un compromiso social e institucional sin ambages, y ahí la educación cívica, en principios y valores democráticos, laicos y republicanos, es fundamental. El ciudadano debe saber, por ejemplo, que las instituciones y normas no expresan exclusivamente relaciones de poder o de dominio, sino que están orientadas hacia el desarrollo de fines como el respeto a la autonomía personal, la libertad, la igualdad y, a la rendición de cuentas para controlar a la autoridad y evitar los desvíos del poder, sobre todo de quién tiene más poder en la sociedad. Como parte de la educación cívica debe existir un cambio en la cultura jurídica de las autoridades que modifique la actitud neutral y pasiva de éstos hacia el ordenamiento y las instituciones.

La mayor parte de las veces, el presidente de la República, los funcionarios y jueces, son pasivos y reactivos frente a las normas, no intentan esforzarse en que éstas tengan un cumplimiento óptimo y extensivo, no sólo literal o gramatical, sino dirigido hacia los fines que el propio ordenamiento señala. Es frecuente, por poner el ejemplo de la “Casa Blanca” de este sexenio, que en materia de fiscalización, las autoridades se auto contengan para proteger al presidente de la República, utilicen el pretexto del “momento político”, las razones de Estado y, con argumentos formales de poca consistencia, olviden que su papel es el de maximizar en la mayor medida posible, sin violentar los derechos humanos, la rendición de cuentas.

La corrupción es un cáncer que nos daña profundamente como sociedad. No merecemos ni en lo individual ni en lo colectivo seguir permitiendo que crezca y, todos somos corresponsables por no hacer lo suficiente. Sin embargo, los más responsables son los que tienen el mayor poder en la sociedad y en la vida política, y éstos son en México los presidentes de la República y los poderes fácticos que operan en el país en relación con ellos.

VI. Nuestras propuestas anticorrupción

Por eso en esta iniciativa proponemos lo siguiente:

1. Que el presidente de la República esté sujeto a los delitos y faltas de corrupción que prevé el ordenamiento, como cualquier otro servidor público.

2. Que independientemente de lo anterior se constituya una comisión de la verdad con cinco integrantes electos por los ciudadanos para investigar los actos y omisiones de corrupción del presidente de la República en funciones y de los ex presidentes, así como de los empresarios nacionales y extranjeros vinculados con esos actos y omisiones.

3. Que en la elección de los titulares de la Comisión de la Verdad se siga el siguiente procedimiento:

Los cinco titulares de la Comisión de la Verdad serán elegidos en un proceso electoral extraordinario el primer domingo de noviembre de 2016 y reunirán los requisitos exigidos para ser electo diputado federal. Concluirán sus funciones el día último de noviembre de 2017, en donde presentarán sobre sus resultados y hallazgos un informe a la nación y a las autoridades competentes. Su nombramiento será honorario. El presidente será designado de entre ellos por mayoría de dos terceras partes. Los titulares de la Comisión de la Verdad serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General del INE organizará el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser titular de la Comisión de la Verdad harán público su patrimonio, sus declaraciones fiscales y de interés., aplicarán exámenes de conocimientos, de confianza y, antidopaje ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada una de las cinco plazas habrá cinco candidatos, que serán los que obtengan las calificaciones más altas. Los candidatos a ocupar el cargo de titular de la Comisión de la Verdad tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de precampañas y campañas, así como recibir cualquier tipo de financiamiento público o privado. Será causa de inelegibilidad para el cargo el patrocinio de los partidos, poderes mediáticos o formales.

4. La Comisión de la Verdad se instalará al día siguiente de la calificación electoral de sus titulares y, tendrá plenas competencias para investigar y solicitar información a cualquier autoridad de la república. No se pueden oponer a sus investigaciones los secretos fiscal, bancario, financiero, ministerial ni cualquier otro. La negativa de las autoridades para proporcionar la información requerida, entrañará la destitución de los funcionarios que la hayan negado. Igualmente la Comisión de la Verdad tiene facultades para solicitar información a los particulares y para interrogarles. En el ejercicio de sus competencias dispondrá del auxilio de la fuerza pública. La metodología de la Comisión de la Verdad se orientará, aunque no solamente, a la investigación de la corrupción presidencial, tanto en la operación de los procesos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas públicas ocurridas en las últimas décadas, como en los procedimientos relacionados con los grandes contratos y concesiones sexenales, así como en el análisis detenido del incremento patrimonial de los presidentes y sus familias.

5. Los delitos y las faltas de corrupción sean imprescriptibles.

6. Todos los titulares de los órganos e instancias encargadas de la anticorrupción serán electos por los ciudadanos y no mediante el consabido reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios. En ningún nombramiento intervendrán los titulares federales,

estatales o municipales del Poder Ejecutivo, los congresos o los Poderes Judiciales del país.

7. La Constitución garantiza los siguientes medios de democracia participativa: la revocación de los mandatos de los servidores electos; las consultas obligatorias y vinculantes para las principales decisiones administrativas del país; los referéndums para aprobar reformas constitucionales, tratados y leyes; y, las acciones populares de inconstitucionalidad.

8. En un plazo de tres meses, el Congreso de la Unión aprobará la Ley General de Austeridad y Gasto Eficiente, en la que se estipulará que los titulares de las dependencias, entidades, poderes públicos, empresas productivas del Estado, y órganos constitucionales autónomos, deberán percibir la mitad de las prestaciones que ahora reciben y, no gozarán de ningún tipo de privilegio: seguros de gastos médicos privados o seguros de separación individualizada. Se prohibirá la contratación de aeronaves privadas, la contratación excesiva de viajes al extranjero, los servicios excesivos de asesoría y de viáticos, así como el apoyo especial de servicios telefónicos e informáticos. Las aeronaves recientemente adquiridas por la Presidencia de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República, serán enajenadas y el producto de la venta se destinará al gasto social en educación y salud.

9. En caso de ser violados o no cumplidos los indicadores de desempeño se tipificará el delito de traición al mandato por parte de los servidores públicos electos.

10. Los contratistas, concesionarios, permisionarios, personas físicas que reciban privilegios fiscales o subsidios, accionistas o directivos de empresas, con vínculos con las instancias públicas tienen prohibido donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas, concesionarios, permisionarios o beneficiarios de estímulos fiscales que donen a las precampañas y campañas, además de las sanciones penales, administrativas, electorales y civiles que correspondan, no podrán durante 15 años participar en las licitaciones, contratos u obras públicas de los diversos niveles de los poderes públicos e instancias de autoridad.

11. Todos los servidores públicos de primer nivel en los poderes e instancias de autoridad y, los particulares que ejerzan o administren, por sí o a través de personas morales, recursos públicos o, reciban contratos, privilegios fiscales, concesiones, permisos y autorizaciones de cualquier instancia de autoridad harán públicas sus declaraciones patrimoniales, de interés y, fiscales, tanto de sí mismos como de sus cónyuges y parientes en primer grado.

12. Los fideicomisos públicos y figuras análogas, sin excepción, se deben regir por las mismas disposiciones que norman a las instituciones públicas. Sus excedentes deberán enterarse anualmente a la Tesorería de la Federación e informarse a los ciudadanos.

13. Se derogan las asociaciones público-privadas, la privatización de cualquier espacio público que corresponda a la federación, estados y municipios, y la emisión de bonos

educativos y de infraestructura energética que privatizan el patrimonio público mediante bursatilización con el capital especulativo.

14. Los criterios para fiscalizar son: el ejercicio de recursos públicos por cualquier persona; y, las relaciones de los particulares y del sector social con cualquier autoridad, en donde se hayan obtenido concesiones, contratos, privilegios fiscales, permisos o autorizaciones.

15. La extinción de dominio procederá por delitos y faltas graves de corrupción.

16. La Auditoría Superior de la Federación tendrá autonomía constitucional.

17. El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción producirá resoluciones vinculantes y obligatorias para las autoridades y estará integrado exclusivamente por ciudadanos.

Por lo expuesto y fundado proponemos el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de responsabilidades del titular del Poder Ejecutivo federal

Único. Se reforma el artículo 108, párrafo segundo; y se adiciona con quince párrafos el 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 108. ...

El presidente de la República durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por **delitos y faltas que constituyan** corrupción, por traición a la patria y, por delitos graves del orden común.

...

...

...

Se constituye una comisión de la verdad, integrada con cinco titulares electos por los ciudadanos para investigar los actos y omisiones de corrupción del presidente de la República en funciones y de los ex presidentes, así como de los empresarios nacionales y extranjeros vinculados con esos actos y omisiones. Los cinco titulares de la Comisión de la Verdad deberán cumplir los mismos requisitos que se exigen para los diputados federales y serán electos en un proceso electoral extraordinario el primer domingo de junio de 2017. Concluirán sus funciones el día último de junio de 2018, donde presentarán sobre sus resultados y hallazgos un informe a la nación y a las

autoridades competentes. Su nombramiento será honorario. El presidente será designado de entre ellos por mayoría de dos terceras partes. Los titulares de la Comisión de la Verdad serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General del INE organizará el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser titular de la Comisión de la Verdad harán público su patrimonio, sus declaraciones fiscales y de interés., aplicarán exámenes de conocimientos, de confianza y, antidopaje ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada una de las cinco plazas, los cinco aspirantes que obtengan las calificaciones más altas, serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de titular de la Comisión de la Verdad tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de precampañas y campañas, así como recibir cualquier tipo de financiamiento público o privado. Será causa de inelegibilidad para el cargo el patrocinio de los partidos, poderes mediáticos o formales.

La Comisión de la Verdad se instalará al día siguiente de la calificación de validez de la elección de sus titulares. Tendrá plenas competencias para investigar y solicitar información a cualquier autoridad de la república. No se pueden oponer a sus investigaciones los secretos fiscal, bancario, financiero, ministerial ni cualquier otro. La negativa de las autoridades para proporcionar la información requerida, entrañará la destitución de los funcionarios que la hayan negado. Igualmente la Comisión de la Verdad tiene facultades para solicitar información a los particulares y para interrogarles. En el ejercicio de sus competencias dispondrá del auxilio de la fuerza pública. La metodología de la Comisión de la Verdad se orientará fundamental, aunque no solamente, a la investigación de la corrupción presidencial, tanto en la operación de los procesos de privatización, desincorporación y liberalización de las empresas públicas en las últimas décadas; en los procedimientos relacionados con los grandes contratos y concesiones sexenales; y, en el análisis pormenorizado del incremento patrimonial de los presidentes y sus familias.

Los delitos y faltas de corrupción son imprescriptibles.

Todos los titulares de los órganos e instancias encargados de la anticorrupción serán electos por los ciudadanos. En ningún nombramiento intervendrán los titulares federales, estatales o municipales del Poder Ejecutivo, los congresos o los Poderes Judiciales del país.

La Constitución garantiza los siguientes medios de democracia participativa: la revocación de los mandatos de los servidores electos; las consultas obligatorias y vinculantes para las principales decisiones administrativas del país que se adopten en los tres niveles de gobierno; los referéndums para aprobar reformas constitucionales, tratados y, leyes; y las acciones populares de inconstitucionalidad.

En un plazo de tres meses, el Congreso de la Unión aprobará la Ley General de Austeridad y Gasto Eficiente, en la que se estipulará que los titulares de las dependencias, entidades, poderes públicos, empresas productivas del Estado, y,

órganos constitucionales autónomos, deberán percibir la mitad de las prestaciones que ahora reciben y, no gozarán de ningún tipo de privilegio: seguros de gastos médicos privados o seguros de separación individualizada. Se prohibirá la contratación de aeronaves privadas, la contratación excesiva de viajes al extranjero, los servicios excesivos de asesoría y de viáticos, así como el apoyo especial de servicios telefónicos e informáticos. Las aeronaves recientemente adquiridas por la Presidencia de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República, serán enajenadas y el producto de la venta se destinará al gasto social en educación y salud.

En caso de ser violados o no cumplidos los indicadores de desempeño se tipificará el delito de traición al mandato por parte de los servidores públicos electos.

Los contratistas, concesionarios, permisionarios, personas físicas que reciban privilegios fiscales, accionistas o directivos de empresas con vínculos con las instancias públicas tienen prohibido donar recursos en efectivo o en especie a las precampañas y campañas. Los contratistas, concesionarios, permisionarios, y personas que perciban privilegios fiscales, que donen a las precampañas y campañas, además de las sanciones penales, administrativas, electorales, y civiles que correspondan, no podrán durante 15 años participar en las licitaciones, contratos u obras públicas de los diversos niveles de los poderes públicos e instancias de autoridad.

Todos los servidores públicos de primer nivel en los poderes e instancias de autoridad y, los particulares que, por sí o a través de personas morales, ejerzan o administren recursos públicos o, reciban contratos, privilegios fiscales, concesiones, permisos y autorizaciones de cualquier instancia de autoridad harán públicas sus declaraciones patrimoniales, de interés y, fiscales, tanto propias como de sus cónyuges y parientes en primer grado.

Los fideicomisos públicos y figuras análogas, sin excepción, se deberán regir por las mismas disposiciones que norman a las instituciones públicas. Sus excedentes deberán anualmente enterarse a la Tesorería de la Federación e informarse a los ciudadanos.

Se derogan las asociaciones público-privadas, se prohíbe la privatización de cualquier espacio público que corresponda a la federación, estados y municipios, y la emisión de bonos educativos y de infraestructura energética que privaticen el patrimonio público mediante bursatilización.

Los criterios para fiscalizar son el ejercicio de recursos públicos por cualquier persona; y, las relaciones de los particulares y del sector social con cualquier instancia de autoridad en donde se hayan obtenido concesiones, privilegios fiscales, contratos, permisos o autorizaciones.

La extinción de dominio procederá por delitos y faltas graves de corrupción.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá autonomía constitucional.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción producirá resoluciones vinculantes y obligatorias para las autoridades y estará integrado exclusivamente por ciudadanos.

Transitorios

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

Segundo. En el plazo de tres meses, a partir de la entrada en vigor de esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión aprobará las leyes generales y federales que hagan posible la eficacia plena de este decreto.

Tercero. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá la convocatoria para los aspirantes que estén interesados en participar y formar parte de la Comisión de la Verdad. La convocatoria y los lineamientos que apruebe ese día el Consejo General del propio Instituto establecerá, conforme a este decreto y en lo que resulte aplicable, la legislación electoral en vigor.

Cuarto. Se derogan todas las disposiciones constitucionales que en su parte conducente se opongan a lo previsto en este decreto.

Notas

1 Camisón Yagüe, José Ángel. “El informe anticorrupción de la Unión Europea”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, número 32, 2013, páginas 373-388.

2 Periódico *Reforma*, 9 de mayo de 2016.

3 Latinobarómetro. Opinión Pública latinoamericana. Informe 1995-2015, Corporación Latinobarómetro, CAF, BID, CESOP, Santiago de Chile, 2015, páginas 69-75.

4 Favoreau, Louis. “De la responsabilité pénale á la responsabilité politique du président de la République”, Cairn.Info, Distribution électronique Cairn pour Presses Universitaires de France, páginas 7-29.

5 Stiglitz, Joseph. *El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*, México, Taurus-Prisa Ediciones, 2012, página 251.

6 Stiglitz, Joseph. *El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*, México, Taurus-Prisa Ediciones, 2012, páginas 89, 127, 229 y 235.

7 Comisión Europea, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Informe sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea*, Bruselas, 2014, página 2.

8 En particular, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, así como los instrumentos jurídicos de lucha contra la corrupción del Consejo de Europa, incluida la resolución 24 (97) sobre los 20 principios rectores de la lucha contra la corrupción y las recomendaciones números R (2000) 10 sobre los códigos de conducta de los funcionarios públicos y R (2003) 4 sobre las normas comunes contra la corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. No debe descartarse la Convención Interamericana contra la Corrupción.

9 Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Nueva York, 2004, Prefacio, página III.

10 Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, obra citada, página III.

11 Duhamel Olivier, Mény Yves. *Dictionnaire constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1992, página 333.

12 Página electrónica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Consultada el 12 de abril de 2016 en el sitio URL <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

13 Página electrónica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Consultada el 8 de abril de 2016, en el sitio URL http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos

14 El Congreso Mexicano designa a dos diputados y tres senadores para ser miembros de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Euro-Lat) en donde convergen igualmente parlamentarios de América Latina y Europa. Así, México participa a través de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (dos senadores y un diputado para Euro-Lat), y a través del Parlamento Latinoamericano (un senador y un diputado para Euro-Lat). Por parte del Senado de la República participan el senador Rabindranath Salazar Solorio, la senadora Gabriela Cuevas Barron, y el senador Eviel Pérez Magaña (de licencia en este momento). Por parte de los diputados aún no hay legisladores designados por la renovación de la legislatura. Existen otros parlamentos subregionales como son el Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino, el Parlamento del Mercosur, mientras que por parte de Europa participan diputados pertenecientes al Parlamento Europeo. Todas estas asambleas, más la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea y la Comisión Parlamentaria Mixta Chile-Unión Europea, participan en la Euro-Lat a través de legisladores que ellas mismas designan. El objetivo de la Euro-Lat es la integración euro-latinoamericana además de la discusión y propuesta de soluciones a temas comunes para ambas regiones (por ejemplo la corrupción, los derechos humanos, la el financiamiento de los partidos políticos, la democracia, entre otros). Cabe destacar que sus resoluciones no tienen carácter vinculante.

15 Weber, Renate y Zambrano, Patricio. *Transparencia y Corrupción en la Unión Europea y América Latina*, Resolución, Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, Atenas, Grecia, 29 de marzo de 2014, páginas 4-6.

16 Ello también puede trasladarse a un observatorio mexicano de transparencia y lucha contra la corrupción. “El observatorio ciudadano es un mecanismo y herramienta que promueve la participación ciudadana y busca el empoderamiento de la sociedad, a través de transparentar y legitimar la información disponible respecto de las diferentes actividades de la administración pública. Busca articular a las diferentes organizaciones sociales a fin de que incidan verdaderamente en las acciones de las autoridades y coadyuven a marcar el rumbo que se quiere para su comunidad”, Apperti, Luis. “¿Qué es un observatorio ciudadano?”, en *Milenio Diario*, 14 de julio de 2014, consultado el 15 de mayo de 2016. Sitio URL: http://www.milenio.com/firmas/luis_apperti/observatorio-ciudadano_18_334946568.html

17 Cárdenas Gracia, Jaime. *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM, 2014.

18 Rincón Patiño, Rafael. *Corrupción y derechos humanos. Estrategias comunes por la transparencia y contra la corrupción*, Medellín, Colombia, Instituto Popular de Capacitación –IPC– de la Corporación Popular, 2005, página 30.

19 International Council on Human Rights. *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, Monterrey, México, EGAP-Tecnológico de Monterrey, 2009, página 70.

20 Hawley, Sue. *Exporting corruption. Privatization, multinationals and bribery*, Reino Unido, The Corner House, Briefing 19, junio de 2000, páginas 1-24.

21 Kerry, John. “Corrupción y seguridad”, en periódico *Reforma*, 13 de mayo de 2016, página 9.

22 *Informe de lucha contra la corrupción de la Unión Europea*, Bruselas, 2.3, 2014.

23 *Informe de lucha contra la corrupción de la Unión Europea*, Bruselas, 2.3, 2014.

24 Véase el *Informe de lucha contra la corrupción de la Unión Europea*, Bruselas, 3.2, 2014.

25 Según Robert K. Merton la anomia no implica falta de normas, ya que en toda sociedad, por rudimentaria que fuere, existe un conjunto de pautas, usos y costumbres, normas jurídicas, más o menos sistematizado, más o menos integrado; un grado mínimo de quebrantamiento de las reglas de un sistema normativo no puede considerarse anomia; hay grados y clases de anomia, la simple es un estado de confusión de un grupo o sociedad sometido al antagonismo entre sistema de valores, que da por resultado cierto grado de inquietud y la sensación de separación del grupo; la anomia aguda es el deterioro en último extremo y la desintegración del sistema de valores que da por resultado angustias pronunciadas; la anomia puede referirse más a algunos sectores que a otros de la población; y, la conducta socialmente divergente o conducta desviada es la resultante de la anomia.

Merton, Robert K. *Teoría y estructuras sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, páginas 9-11.

26 Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, páginas 657 y siguientes.

27 Sabemos que el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo restringe la procedencia del Juicio de Amparo en contra de las reformas constitucionales lo que constituye de suyo una vulneración del derecho de acceso a la justicia.

28 Los Poderes Judiciales del país carecen de independencia porque los titulares máximos de esas instancias son producto del reparto de posiciones entre los partidos mayoritarios.

29 Los Poderes Judiciales podrían hacer más con menos si existiera respecto de ellos la figura de la auditoría o contraloría ciudadana para darle seguimiento a sus procedimientos y decisiones.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de febrero de 2018.

Diputados: Norma Rocío Nahle García y Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbricas)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO CÉSAR ALEJANDRO DOMÍNGUEZ DOMÍNGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

César Alejandro Domínguez Domínguez, Diputado Federal a la LXIII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Los servidores públicos somos depositarios de la confianza de los ciudadanos, quienes con el derecho de elegir a sus gobernantes acuden a las urnas, no solo depositar su voto, sino su esperanza en un mejor México.

Ante esta reflexión quiero someter a consideración de esta Asamblea una propuesta que es un reclamo social, un reclamo justo que también hago mío, porque no podemos seguir dejando que la ciudadanía cada vez crea menos en las instituciones, tenemos que hacer algo por rescatar la confianza en el ciudadano, dejando constancia que estamos a favor de brindarle justicia al pueblo que nos ha visto nacer, de darle justicia a nuestra patria.

El reclamo en cuestión es la impunidad por la que algunos gobernantes cometen multitud de delitos en el ejercicio de su encargo, dejando mermadas las arcas del erario y generando un descontento y desolación social, que cada vez más se generaliza en la sociedad.

Como legisladores tenemos el deber de crear las normas que regulen la vida en sociedad, procurando la armonía, pero también la de crear las sanciones a las conductas antijurídicas. En este sentido es oportuno retomar el debate de una figura jurídica que por muchos años ha causado tabú en el ámbito legislativo y judicial; la prisión vitalicia para aquellos servidores públicos que cometan delitos por hechos de corrupción.

La propuesta en cuestión posiblemente despierte aquellos argumentos en contra de la prisión vitalicia, señalando que esta es una pena “inusitada”, “inhumana” que es “excesiva”, que puede ser “trascendental” que va en “contra de la reinserción” que no esa no es “justicia”, que la prisión vitalicia es simplemente “venganza social”.

Al respecto también existen varios argumentos a favor de la prisión vitalicia, como que no es inusitada porque no es algo nuevo, ni en desuso, ya que en algunas legislaciones ya se daba con el concurso de delitos; sin embargo es de reconocerse que pocas legislaciones se han atrevido a señalar expresamente prisión vitalicia; tampoco debe considerarse inhumana ya que esta no infringe castigos corporales a los sentenciados, sino que debe compurgarse

en centros penitenciarios tal y como cumplen su pena otros sentenciados; tampoco es excesiva porque esta es acorde al daño causado a la sociedad; y no es trascendental porque no ocasiona daños a la familia del sentenciado, respecto a que es venganza social al hacer a un lado la reinserción, debe entenderse también que la “última ratio” o última razón o último argumento lo tiene el legislador al recurrir al derecho penal y establecer las penas cuando se vulnera la seguridad y armonía social.

Dicho de otra manera, y en palabras propias de la Suprema Corte de Justicia, me permitiré transcribir la Jurisprudencia P./J. 1/2006, la cual fue publicada bajo el rubro: **Prisión vitalicia. No constituye una pena inusitada de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Y de la cual se desprenden las siguientes precisiones:

La acepción de pena inusitada a que se refiere el precepto constitucional citado se constriñe a tres supuestos:

- a) Que tenga por objeto causar en el cuerpo del sentenciado un dolor o alteración física;
- b) Que sea excesiva en relación con el delito cometido; que no corresponda a la finalidad que persigue la pena, o que se deje al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación al no estar prevista en la ley pena alguna exactamente aplicable al delito de que se trate; y,
- c) Que siendo utilizada en determinado lugar no lo sea ya en otros, por ser rechazada en la generalidad de los sistemas punitivos.

En congruencia con lo anterior, se concluye que la pena de prisión vitalicia no se ubica en alguno de los referidos supuestos, ya que, si bien inhibe la libertad locomotora del individuo, no tiene por objeto causar en su cuerpo un dolor o alteración física. En cuanto a lo excesivo de una pena, ello se refiere a los casos concretos de punibilidad, en los que existe un parámetro para determinar si para ciertos delitos de igual categoría, el mismo sistema punitivo establece penas diametralmente diferentes, por lo que la pena indicada en lo general no se ubica en tal hipótesis, al no poder existir en abstracto ese parámetro; además, la prisión corresponde a la finalidad de la pena, pues ha sido reconocida como adecuada para el restablecimiento del orden social, sin que la característica de vitalicia la haga perder esa correspondencia, pues dicho aspecto se relaciona con su aplicación, mas no con el tipo de pena de que se trata. Por otra parte, es importante señalar que el hecho de que la prisión vitalicia no tenga como consecuencia que el reo se readapte a la sociedad, dado que éste no volverá a reintegrarse a ella, tampoco determina que sea una pena inusitada, toda vez que el Constituyente no estableció que la de prisión tuviera como única y necesaria consecuencia la readaptación social del sentenciado, ni que ese efecto tendría que alcanzarse con la aplicación de toda pena, pues de haber sido esa su intención lo habría plasmado expresamente.

La jurisprudencia anterior, fue aprobada por el tribunal en pleno, el tres de enero de 2006, por medio de la cual modificó la tesis P./J. 127/2001, que aparece publicada en el

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 15.

En atención a lo anterior, consideramos que se encuentra plenamente justificado el legislar respecto a la prisión vitalicia, ya que el daño patrimonial que causan algunos servidores públicos, que irresponsablemente dilapidan los recursos públicos, los desvían para su provecho personal o benefician a terceras personas con contratos o nombramientos en perjuicio del pueblo es cada vez más grave, por lo que como legisladores debemos imponer nuestro último argumento, nuestra última razón y establecer penas ejemplares para aquellos servidores públicos corruptos que solo han lesionado los recursos de la nación.

La prisión vitalicia debe ser un inhibidor de conductas antijurídicas de las denominadas delitos por hechos de corrupción, debe ser no solo una pena, sino una muestra de orden y respeto por la sociedad y las instituciones públicas, debe ser un parteaguas en la solidificación de un orden social y gubernamental que proyecte a nuestro país como esa potencia económica y social que debe ser.

Debemos ver pues a la prisión vitalicia a servidores públicos corruptos, no como una puerta que se cierra, se cerrará, sí, a la corrupción, al dispendio, a la irresponsabilidad, para abrirse al desarrollo, a la transparencia, al ejercicio responsable de la administración pública y respeto a la ciudadanía.

Debido a estas consideraciones generales, se propone modificar los siguientes ordenamientos:

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La propuesta que hoy presentamos, concretamente consiste reformar la Constitución en su artículo 22, señalando expresamente que la prisión vitalicia no es una pena inusitada, para lo cual se adiciona un párrafo tercer en el que se establece que “no se considerará como pena inusitada la prisión vitalicia o la acumulación de penas, que resulten en condenas puedan equipararse a esta por la duración de la pena privativa de la libertad.”

II. Código Penal Federal

Se amplía el concurso de delito en el tipo de cohecho, ya que este se circunscribía solo a uno de los supuestos del artículo 222.

Se establece como medida máxima de prisión, a la prisión vitalicia; y se amplía también de 1000 a 5000 los días multa.

Por otra parte, se amplía el catálogo de servidores públicos que pueden incurrir en violaciones al código, mismos que son secretarios de estado, del poder ejecutivo federal y de los estados, así como los alcaldes.

Por otra parte, se reforman varios artículos del Título Décimo del Código Penal Federal, denominado Delitos por Hechos de Corrupción, que impactan en aumentando las penas en delitos de 10 capítulos, mismos que son: Ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, uso ilícito de atribuciones y facultades, concusión, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, y enriquecimiento ilícito.

En los delitos en cuestión, se amplía el catálogo de penas estableciendo una mínima de 3 años y una máxima de prisión vitalicia en los de Abuso de autoridad, Ejercicio abusivo de funciones, Cohecho, Peculado y Enriquecimiento Ilícito, que actualmente son los tipos penales más laceran al estado mexicano en sus tres órdenes de gobierno, y por lo que los servidores públicos responsables de la comisión de tales delitos deben pagar a la sociedad. Tomando como base para la imposición de tal pena, los montos que establece el delito de enriquecimiento ilícito, que son hasta 5000 y más de 5000 Unidades de Medida y Actualización.

Para efecto de mayor comprensión inserto cuadro comparativo sobre las propuestas planteadas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
REDACCIÓN VIGENTE	PRUPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.</p> <p>No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para 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 caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado 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:</p> <p>I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;</p> <p>II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos,</p>	<p>Artículo 22.</p> <p>.....:</p> <p>I – III.....</p>

<p>trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes: Párrafo reformado DOF 27-05-2015</p> <p>a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.</p> <p>b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.</p> <p>c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.</p> <p>d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.</p> <p>III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.</p>	<p><i>No se considerará como pena inusitada la prisión vitalicia o la acumulación de penas, que resulten en condenas puedan equipararse a esta por la duración de la pena privativa de la libertad.</i></p>
CÓDIGO PENAL FEDERAL	
REDACCIÓN VIGENTE	PRUPUESTA DE REFORMA

<p>TÍTULO PRIMERO Responsabilidad Penal CAPÍTULO I Reglas generales sobre delitos y responsabilidad</p>	<p>TÍTULO PRIMERO Responsabilidad Penal CAPÍTULO I Reglas generales sobre delitos y responsabilidad</p>
<p>Artículo 11 Bis.- Para los efectos de lo previsto en el Título X, Capítulo II, del Código Nacional de Procedimientos Penales, a las personas jurídicas podrán imponérseles algunas o varias de las consecuencias jurídicas cuando hayan intervenido en la comisión de los siguientes delitos:</p> <p>A. De los previstos en el presente Código:</p> <p>I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;</p> <p>II. Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis;</p> <p>III. Contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero;</p> <p>IV. Corrupción de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201;</p> <p>V. Tráfico de influencia previsto en el artículo 221;</p> <p>VI. Cohecho, previsto en los artículos 222, fracción II, y 222 bis;</p>	<p>Artículo 11 Bis.-:</p> <p>A.:</p> <p>I-V.....</p> <p>VI. Cohecho, previsto en los artículos 222 y 222 bis;</p> <p>VII-XVI.....</p>

<p>VII. Falsificación y alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237;</p> <p>VIII. Contra el consumo y riqueza nacionales, prevista en el artículo 254;</p> <p>IX. Tráfico de menores o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter;</p> <p>X. Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;</p> <p>XI. Robo de vehículos, previsto en el artículo 376 Bis y posesión, comercio, tráfico de vehículos robados y demás comportamientos previstos en el artículo 377;</p> <p>XII. Fraude, previsto en el artículo 388;</p> <p>XIII. Encubrimiento, previsto en el artículo 400;</p> <p>XIV. Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis;</p> <p>XV. Contra el ambiente, previsto en los artículos 414, 415, 416, 418, 419 y 420;</p> <p>XVI. En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 Bis;</p> <p>B. De los delitos establecidos en los siguientes ordenamientos:</p> <p style="padding-left: 20px;">I. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 Bis y 84, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;</p> <p style="padding-left: 20px;">II. Tráfico de personas, previsto en el artículo 159, de la Ley de Migración;</p>	<p>B.</p> <p style="padding-left: 40px;">I-XX.....</p>
--	---

<p>III. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, de la Ley General de Salud;</p>	
<p>IV. Trata de personas, previsto en los artículos 10 al 38 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;</p>	
<p>V. Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;</p>	
<p>VI. 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, los previstos en los artículos 9, 10, 11 y 15;</p>	<p>.....:</p>
<p>VII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;</p>	<p>a)-e).....</p>
<p>VIII. Defraudación Fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, del Código Fiscal de la Federación;</p>	
<p>IX. De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223;</p>	

<p>X. De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 111 Bis; 112; 112 Bis; 112 Ter; 112 Quáter; 112 Quintus; 113 Bis y 113 Bis 3;</p>	<p>.....</p>
<p>XI. De la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los previstos en los artículos 432, 433 y 434;</p>	
<p>XII. De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los previstos en los artículos 96; 97; 98; 99; 100 y 101;</p>	
<p>XIII. De la Ley del Mercado de Valores, los previstos en los artículos 373; 374; 375; 376; 381; 382; 383 y 385;</p>	<p>.....</p>
<p>XIV. De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103; 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; 105; 106 y 107 Bis 1;</p>	
<p>XV. De la Ley de Fondos de Inversión, los previstos en los artículos 88 y 90;</p>	
<p>XVI. De la Ley de Uniones de Crédito, los previstos en los artículos 121; 122; 125; 126 y 128;</p>	
<p>XVII. De la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades</p>	

<p>Cooperativas de Ahorro y Préstamo, los previstos en los artículos 110; 111; 112; 114 y 116;</p> <p>XVIII. De la Ley de Ahorro y Crédito Popular, los previstos en los artículos 136 Bis 7; 137; 138; 140 y 142;</p> <p>XIX. De la Ley de Concursos Mercantiles, los previstos en los artículos 117 y 271;</p> <p>XX. Los previstos en el artículo 49 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de desvío para la fabricación de Armas Químicas;</p> <p>XXI. Los previstos en los artículos 8, 9, 14, 15, 16 y 18 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, y</p> <p>XXII. En los demás casos expresamente previstos en la legislación aplicable.</p> <p>Para los efectos del artículo 422 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se estará a los siguientes límites de punibilidad para las consecuencias jurídicas de las personas jurídicas:</p> <p>a) Suspensión de actividades, por un plazo de entre seis meses a seis años.</p> <p>b) Clausura de locales y establecimientos, por un plazo de entre seis meses a seis años.</p>	
---	--

- c) Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido o participado en su comisión, por un plazo de entre seis meses a diez años.
- d) Inhabilitación temporal consistente en la suspensión de derechos para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como por la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, por un plazo de entre seis meses a seis años.
- e) Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores en un plazo de entre seis meses a seis años.

La intervención judicial podrá afectar a la totalidad de la organización o limitarse a alguna de sus instalaciones, secciones o unidades de negocio. Se determinará exactamente el alcance de la intervención y quién se hará cargo de la misma, así como los plazos en que deberán realizarse los informes de seguimiento para el órgano judicial. La intervención judicial se podrá modificar o suspender en todo momento previo informe del interventor y del Ministerio Público. El interventor tendrá derecho a acceder a todas las instalaciones y locales de la empresa o persona jurídica, así como a recibir cuanta información

<p>estime necesaria para el ejercicio de sus funciones. La legislación aplicable determinará los aspectos relacionados con las funciones del interventor y su retribución respectiva.</p> <p>En todos los supuestos previstos en el artículo 422 del Código Nacional de Procedimientos Penales, las sanciones podrán atenuarse hasta en una cuarta parte, si con anterioridad al hecho que se les imputa, las personas jurídicas contaban con un órgano de control permanente, encargado de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables para darle seguimiento a las políticas internas de prevención delictiva y que hayan realizado antes o después del hecho que se les imputa, la disminución del daño provocado por el hecho típico.</p>	
<p style="text-align: center;">TÍTULO SEGUNDO CAPÍTULO II Prisión</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO SEGUNDO CAPÍTULO II Prisión</p>
<p>Artículo 25.- La prisión consiste en la pena privativa de libertad personal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en los centros penitenciarios, de conformidad con la legislación de la materia y ajustándose a la resolución judicial respectiva.</p> <p>La medida cautelar de prisión preventiva se computará para el cumplimiento de la pena impuesta así como de las que</p>	<p>Artículo 25.- La prisión consiste en la pena privativa de libertad personal. Su duración será de tres días a prisión vitalicia, y sólo podrá imponerse una pena adicional cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en los centros penitenciarios, de conformidad con la legislación de la materia y ajustándose a la resolución judicial respectiva.</p> <p>.....</p>

<p>podieran imponerse en otras causas, aunque hayan tenido por objeto hechos anteriores al ingreso a prisión. En este caso, las penas se computarán en forma simultánea.</p> <p>El límite máximo de la duración de la pena de privación de la libertad hasta por 60 años contemplada en el presente artículo no es aplicable para los delitos que se sancionen de conformidad con lo estipulado en otras leyes.</p>	<p><i>La prisión vitalicia será la máxima duración de la pena de privación de la libertad, por así establecerlo el tipo penal o por la acumulación de varias penas.</i></p>
<p align="center">CAPÍTULO V Sanción pecuniaria</p>	<p align="center">CAPÍTULO V Sanción pecuniaria</p>
<p>Artículo 29.- La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño.</p> <p>La multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijará por días multa, los cuales no podrán exceder de mil, salvo los casos que la propia ley señale. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.</p> <p>Para los efectos de este Código, el límite inferior del día multa será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito. Por lo que toca al delito continuado, se atenderá al salario mínimo vigente en el momento consumativo de la última conducta. Para el permanente, se considerará el salario mínimo en vigor en el momento en que cesó la consumación.</p>	<p>Artículo 29.- La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño.</p> <p>La multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijará por días multa, los cuales no podrán exceder de <i>cinco</i> mil, salvo los casos que la propia ley señale. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.</p> <p>.....</p> <p>.....</p>

<p>Cuando se acredite que el sentenciado no puede pagar la multa o solamente puede cubrir parte de ella, la autoridad judicial podrá sustituirla, total o parcialmente, por prestación del trabajo en favor de la comunidad.</p> <p>Cada jornada de trabajo saldrá un día multa. Cuando no sea posible o conveniente la sustitución de la multa por la prestación de servicios, la autoridad judicial podrá colocar al sentenciado en libertad bajo vigilancia, que no excederá del número de días multa sustituidos.</p> <p>Si el sentenciado se negare sin causa justificada a cubrir el importe de la multa, el Estado la exigirá mediante el procedimiento económico coactivo.</p> <p>En cualquier tiempo podrá cubrirse el importe de la multa, descontándose de ésta la parte proporcional a las jornadas de trabajo prestado en favor de la comunidad, o al tiempo de prisión que el sentenciado hubiere cumplido tratándose de la multa sustitutiva de la pena privativa de libertad, caso en el cual la equivalencia será a razón de un día multa por un día de prisión.</p>	<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p style="text-align: center;">TÍTULO DÉCIMO Delitos por hechos de corrupción CAPÍTULO I</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO DÉCIMO Delitos por hechos de corrupción CAPÍTULO I</p>
<p>Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y</p>	<p>Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la de <i>la Ciudad de México y Entidades Federativas</i>, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria,</p>

<p>sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.</p> <p>Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.</p> <p>De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:</p> <p>I.- Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y</p>	<p>organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores y Secretarios de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales y alcaldes, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.</p> <p>.....</p> <p>De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de siete a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:</p> <p>I.- Será por un plazo de siete hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y</p> <p>II.-</p>
--	---

<p>II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.</p> <p>Para efectos de lo anterior, el juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.</p> <p>Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:</p> <p>I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;</p> <p>II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable;</p> <p>III.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y</p> <p>IV.- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.</p> <p>Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio.</p>	<p>.....</p> <p>.....:</p> <p>I-IV.....</p> <p>Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos de los tres órdenes de gobierno electos popularmente, titulares de las dependencias y entidades a las que se refieren los artículos 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como los titulares de las secretarías y dependencias que sean parte de los gabinetes de gobierno de los Estados, las penas previstas serán aumentadas hasta en dos tercios de la pena máxima.</p>
---	--

CAPITULO II Ejercicio ilícito de servicio público	CAPITULO II Ejercicio ilícito de servicio público
<p>Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:</p> <p>I.- Ejerce las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.</p> <p>II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.</p> <p>III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.</p> <p>IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la</p>	<p>Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:</p> <p>I.II.....</p> <p>III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, Entidades Federativas o Municipios, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.</p> <p>IV- VI.....</p>

<p>que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.</p> <p>V.- Por si o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsas o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos, y</p> <p>VI.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicié daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.</p> <p>Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de uno a tres años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Al infractor de las fracciones III, IV, V y VI se le impondrán de dos a siete años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.</p>	<p>Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres años a ocho años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Al infractor de las fracciones III, IV, V y VI se le impondrán de ocho a veinte años de prisión y de mil a dos mil días multa.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III Abuso de autoridad</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III Abuso de autoridad</p>
<p>Artículo 215.- Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:</p> <p>I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;</p>	<p>Artículo 215.-:</p> <p>I-XVI.....</p>

<p>II. Derogado.</p> <p>III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;</p> <p>IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de obscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;</p> <p>V. Cuando el encargado o elemento de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se niegue a dárselo o retrase el mismo injustificadamente. La misma previsión se aplicará tratándose de peritos.</p> <p>VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos, o centros de arraigo que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;</p> <p>VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar,</p>	
--	--

<p>también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;</p> <p>VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.</p> <p>IX.- Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios;</p> <p>X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;</p> <p>XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación;</p> <p>XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación;</p> <p>XIII. Derogado.</p> <p>XIV.- Obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis,</p>	<p>Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y XII, se le impondrá de dos a nueve años de prisión y de doscientos a quinientos días multa. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refiere la fracción XII.</p> <p>Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, XIV, XV y XVI, se le impondrá de tres a doce años de prisión, de doscientos hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de tres a doce años para</p>
---	--

<p>del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad.</p> <p>XV. Omitir realizar el registro inmediato de la detención correspondiente, falsear el Reporte Administrativo de Detención correspondiente, omitir actualizarlo debidamente o dilatar injustificadamente poner al detenido bajo la custodia de la autoridad correspondiente; y</p> <p>XVI. Incumplir con la obligación de impedir la ejecución de las conductas de privación de la libertad.</p> <p>Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión y de cincuenta hasta cien días multa. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII.</p> <p>Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, XIV, XV y XVI, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>	<p>desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p> <p><i>Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos de las fracciones X y XI, se le impondrán de doce a veinte años, de mil a mil quinientos días multa y destitución e inhabilitación de cinco a quince años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos cuando el monto de lo otorgado o autorizado no exceda del equivalente de cinco mil días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable.</i></p> <p><i>Cuando la cuantía a que hace referencia el párrafo anterior, exceda de diez mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrá prisión vitalicia y de dos mil a cinco mil días multa.</i></p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V Uso ilícito de atribuciones y facultades</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V Uso ilícito de atribuciones y facultades</p>
<p>Artículo 217.- Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades:</p>	<p>Artículo 217.-:</p>

<p>I.- El servidor público que ilícitamente:</p> <p>A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;</p> <p>B) Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico;</p> <p>C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal;</p> <p>D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos;</p> <p>E) Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos.</p> <p>I. bis. - El servidor público que, a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona:</p> <p>A) Niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones a que hacen referencia la presente fracción, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o</p> <p>B) Siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya</p>	<p>I.-:</p> <p>A) - E).....</p> <p>I. bis.-:</p> <p>A) – B).....</p> <p>II.-, y</p> <p>III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal. Se impondrán las mismas sanciones previstas a cualquier persona que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o el servicio</p>
--	--

<p>abstenido de cumplir con dicha obligación.</p> <p>II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y</p> <p>III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal. Se impondrán las mismas sanciones previstas a cualquier persona que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o el servicio público o de otra persona participe, solicite o promueva la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este artículo. Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de seis meses a doce años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.</p>	<p>público o de otra persona participe, solicite o promueva la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este artículo. Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de cinco a veinte años de prisión y de quinientos a dos mil a días multa.</p>
<p>Artículo 217 Bis. - Al particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero:</p> <p>I.- Genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga, y</p> <p>II.- Cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte.</p>	<p>Artículo 217 Bis. -:</p> <p>I-II.....</p> <p>Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de tres años a doce años de prisión y de quinientos a mil días multa.</p>

Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de tres meses a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.	
CAPÍTULO VI Concusión	CAPÍTULO VI Concusión
<p>Artículo 218.- Comete el delito de concusión: el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.</p> <p>Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no excedan del equivalente de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente excedan de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.</p>	<p>Artículo 218.-</p> <p>.....:</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres años a ocho años de prisión y de quinientos a mil días multa.</p> <p>Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente excedan de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de ocho años a veinte años de prisión y multa de mil a dos mil días multa.</p>
CAPÍTULO VIII Ejercicio abusivo de funciones	CAPÍTULO VIII Ejercicio abusivo de funciones
<p>Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:</p> <p>I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o</p>	<p>Artículo 220.-</p> <p>I-II.....</p>

<p>comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;</p> <p>II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción. Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p>	<p>.....:</p> <p>Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres años a ocho años de prisión y de quinientos a mil días multa. Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas, pero no más de doce mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de ocho años a veinte años de prisión, de mil a dos mil días multa y destitución e inhabilitación de cinco a quince años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>
---	---

<p>Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p>	<p><i>Cuando la cuantía a que hace referencia el párrafo anterior, exceda de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrá prisión vitalicia y de dos mil a cinco mil días multa.</i></p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IX Tráfico de Influencia</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IX Tráfico de Influencia</p>
<p>Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:</p> <p>I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y</p> <p>II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.</p> <p>III.- El servidor público que, por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.</p> <p>IV.- Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para</p>	<p>Artículo 221.-:</p> <p>I-IV.-;</p> <p>Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de <i>cinco</i> años a <i>veinte</i> años de prisión y de <i>mil a dos mil</i> días multa.</p>

<p>promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro. Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.</p>	
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO X Cohecho</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO X Cohecho</p>
<p>Artículo 222. Cometen el delito de cohecho: I.- El servidor público que, por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y III.- El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite: a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo; b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de</p>	<p>Artículo 222.: I.-; II.- y III.- a) – b)..... : Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento</p>

<p>determinadas personas físicas o morales. Se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo. Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones: Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa. En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.</p>	<p>de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres años a ocho años de prisión y de quinientos a mil días multa. Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas, pero no de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de ocho a veinte años de prisión y de mil a dos mil días multa. <i>Cuando la cuantía a que hace referencia el párrafo anterior, exceda de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrá prisión vitalicia y de dos mil a cinco mil días multa.</i></p>
<p>CAPÍTULO XII Peculado</p>	<p>CAPÍTULO XII Peculado</p>
<p>Artículo 223.- Comete el delito de peculado: I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto</p>	<p>Artículo 223.-: I-IV.....</p>

<p>dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa;</p> <p>II.- El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona;</p> <p>III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y</p> <p>IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.</p> <p>Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p>	<p>.....:</p> <p>Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres años a ocho años de prisión y de quinientos a mil días multa.</p> <p>Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda del equivalente de quinientas, pero no de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de ocho años a veinte años de prisión y de mil a dos mil días multa.</p> <p>Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el</p>
--	---

<p>Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.</p> <p>Cuando los recursos materia del peculado sean aportaciones federales para los fines de seguridad pública se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores.</p>	<p>momento de cometerse el delito, se impondrá <i>prisión vitalicia</i> y de <i>dos mil a cinco mil</i> días multa.</p> <p>.....</p>
<p>CAPÍTULO XIII Enriquecimiento Ilícito</p>	<p>CAPÍTULO XIII Enriquecimiento Ilícito</p>
<p>Artículo 224.- Se sancionará a quien, con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.</p> <p>Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos. No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea</p>	<p>Artículo 224.-</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....:</p> <p>.....</p>

<p>producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos.</p> <p>Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:</p> <p>Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar.</p> <p>Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.</p> <p>Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.</p>	<p>Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de ocho años a veinte años de prisión y de mil a dos mil días multa.</p> <p>Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrá prisión vitalicia y multa de dos mil a cinco mil días multa.</p>
	<p>Transitorio</p> <p>Único.El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente:

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 22 constitucional, así como se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal

Artículo Primero. Se adiciona con un párrafo tercero el artículo 22 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado de la siguiente manera:

Artículo 22. ...

...

I. a III. ...

No se considerará como pena inusitada la prisión vitalicia la acumulación de penas que resulten en condenas puedan equipararse a esta por la duración de la pena privativa de la libertad.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos: 11 Bis, en su fracción VI, del apartado A; 25, primer párrafo; 29, párrafo segundo; 212, párrafos primero, tercero, cuarto y fracción I del párrafo tercero; 214, párrafos segundo y tercero, así como la fracción III; 215, párrafos segundo y tercero; 217, fracción III; 217 Bis, párrafo segundo; 218, párrafos tercero y cuarto; 220, párrafos tercero y cuarto; 221, párrafo segundo; 222, párrafos cuarto y quinto; 223, párrafos tercero, cuarto y quinto; 224, párrafos sexto y séptimo; asimismo se adicionan los artículos: 25, con un tercer párrafo; 215, con los párrafos cuarto y quinto; 220, con un párrafo quinto; 222, con un párrafo sexto, para recorrer la redacción del sexto existente al séptimo; todos del Código Penal Federal, para quedar redactados de la siguiente manera:

Título Primero

Responsabilidad Penal

Capítulo I

Reglas generales sobre delitos y responsabilidad

Artículo 11 Bis. ...

A. ...

I. a V. ...

VI. Cohecho, previsto en los artículos 222 y 222 Bis;

VII. a XVI. ...

B. ...

I. a XX. ...

...

a) a e)...

...

...

Título Segundo

Capítulo II

Prisión

Artículo 25. La prisión consiste en la pena privativa de libertad personal. Su duración será de tres días a **prisión vitalicia**, y sólo podrá imponerse una pena adicional cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en los centros penitenciarios, de

conformidad con la legislación de la materia y ajustándose a la resolución judicial respectiva.

...

La prisión vitalicia será la máxima duración de la pena de privación de la libertad, por así establecerlo el tipo penal o por la acumulación de varias penas.

Capítulo V

Sanción pecuniaria

Artículo 29. La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño.

La multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijará por días multa, los cuales no podrán exceder de cinco mil, salvo los casos que la propia ley señale. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

...

...

...

...

Título Décimo

Delitos por Hechos de Corrupción

Capítulo I

Artículo 212. Para los efectos de este título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la de la **Ciudad de México y entidades federativas**, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los gobernadores y **secretarios** de los Estados, a los diputados, a las legislaturas locales, a los magistrados de los Tribunales de Justicia locales y **alcaldes**, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

...

De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de siete a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:

I. Será por un plazo de **siete** hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y

II. ...

...

...

I. a IV. ...

Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos **de los tres órdenes de gobierno** electos popularmente, **titulares de las dependencias y entidades a las que se refieren los artículos 2o. y 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, **así como los titulares de las secretarías y dependencias que sean parte de los gabinetes de gobierno de los estados**, las penas previstas serán aumentadas hasta en **dos tercios de la pena máxima**.

Capítulo II

Ejercicio ilícito de servicio público

Artículo 214. Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que:

I. y II. ...

III. Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, **entidades federativas o municipios**, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

IV. a VI. ...

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de **tres** años a **ocho** años de prisión y de treinta a cien días multa.

Al infractor de las fracciones III, IV, V y VI se le impondrán de **ocho** a **veinte** años de prisión y de **mil a dos mil** días multa.

Capítulo III

Abuso de autoridad

Artículo 215. ...

I. a XVI. ...

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones I a V y XII, se le impondrá de **dos** a **nueve** años de prisión y de **doscientos a quinientos** días multa. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se **refiere la fracción XII**.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, XIV, XV y XVI, se le impondrá de tres a doce años de prisión, de doscientos hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de tres a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos de las fracciones X y XI, se le impondrán de doce a veinte años, de mil a mil quinientos días multa y destitución e inhabilitación de cinco a quince años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos cuando el monto de lo otorgado o autorizado no exceda del equivalente de cinco mil días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable.

Cuando la cuantía a que hace referencia el párrafo anterior, exceda de diez mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrá prisión vitalicia y de dos mil a cinco mil días multa.

Capítulo V

Uso ilícito de atribuciones y facultades

Artículo 217. ...

I. ...

A) a E)...

I. Bis. ...

A) y B)...

II. ..., y

III. El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que estuvieren destinados o haga un pago ilegal. Se impondrán las mismas sanciones previstas a cualquier persona que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o el servicio público o de otra persona participe, solicite o promueva la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este artículo. Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de **cinco a veinte** años de prisión y de **quinientos a dos mil** días multa.

Artículo 217 Bis. ...

I. y II. ...

Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de **tres años a doce** años de prisión y de **quinientos a mil** días multa.

Capítulo VI Concusión

Artículo 218. ...

...

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de **tres años a ocho** años de prisión y de **quinientos a mil** días multa.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente excedan de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de **ocho años a veinte** años de prisión y multa de **mil a dos mil** días multa.

Capítulo VIII Ejercicio abusivo de funciones

Artículo 220. ...

I. y II. ...

...

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y

Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de **tres años a ocho años** de prisión y de **quinientos a mil días multa**.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas, **pero no más de doce mil quinientas** veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, **o no sea valuable**, se impondrán de **ocho años a veinte años** de prisión, de **mil a dos mil días multa** y **destitución e inhabilitación de cinco a quince años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos**.

Cuando la cuantía a que hace referencia el párrafo anterior, exceda de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrá prisión vitalicia y de dos mil a cinco mil días multa.

Capítulo IX

Tráfico de influencia

Artículo 221.- ...

I. a IV. ...;

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de cinco años a veinte años de prisión y de **mil a dos mil días multa**.

Capítulo X

Cohecho

Artículo 222. ...

I. ...;

II. ..., y

III. ...

a) y b)...

...

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no excedan del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de **tres años a ocho años** de prisión y de **quinientos a mil días multa**.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas, **pero no de cinco mil** veces el valor diario de la Unidad de Medida y

Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de **ocho a veinte** años de prisión y de **mil a dos mil** días multa.

Cuando la cuantía a que hace referencia el párrafo anterior, exceda de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrá prisión vitalicia y de dos mil a cinco mil días multa.

...

Capítulo XII Peculado

Artículo 223. ...

I. a IV. ...

...

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de **tres años a ocho** años de prisión y de **quinientos a mil** días multa.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda del equivalente de quinientas, pero no de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de **ocho años a veinte** años de prisión y de **mil a dos mil** días multa.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrá **prisión vitalicia** y de **dos mil a cinco mil** días multa.

Capítulo XIII Enriquecimiento ilícito

Artículo 224. ...

...

...

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de **cinco mil** veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de **ocho años a veinte** años de prisión y de **mil a dos mil** días multa.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrá prisión vitalicia y multa de **dos mil a cinco mil** días multa.

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 6 de febrero de 2018.

Diputado César Alejandro Domínguez Domínguez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ALFREDO VALLES MENDOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Quien suscribe, Luis Alfredo Valles Mendoza, diputado federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente:

Planteamiento del problema

A escala mundial, entre las décadas de los sesentas y ochentas se presentó un fenómeno social denominado la Segunda Ola Feminista, también conocido como de liberación de la mujer, el cual consistió en una serie de actividades políticas, culturales, sociales y económicas por parte de las mujeres, principalmente, para sobreponerse a los obstáculos legales a los que se enfrentaba la igualdad entre géneros, así como a la desigualdad *de facto* existente en los usos y costumbres de la sociedad en temas como la sexualidad, los roles de familia, el acceso a un trabajo digno y remunerado, entre otros.

Este periodo de activismo, en el contexto de la defensa de los derechos humanos de las mujeres, fue un detonante que permitió avances en el reconocimiento del papel específico que tiene la mujer en la sociedad, lo que dio paso a la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral.

Nuestro país no fue ajeno a este movimiento social, sin embargo, este fenómeno se acentuó a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, motivado más por la situación económica que éste atravesaba que por el reconocimiento del rol de la mujer, lo que obligó a miles a salir de sus hogares e incorporarse a la economía formal.

En este contexto, la incorporación de las mujeres al mercado laboral en México ha sido un proceso progresivo pero lento, que se ha producido a lo largo de los años, lo que ha propiciado modificaciones en la propia realidad económica de nuestro país. Lo anterior, condicionado por las particularidades del mercado laboral y la visión de género que permea en la sociedad en su conjunto, lo cual ha supuesto un reto para garantizar su plena incorporación, dadas las complicaciones que las mujeres encuentran cuando salen a buscar un trabajo en igualdad de condiciones.

Si bien los esfuerzos provenientes de la sociedad, conjugados con los trabajos propios de las instancias gubernamentales encargadas de adecuar nuestro marco jurídico para dar paso al diseño de políticas públicas en pro del empoderamiento de la mujer, han superado numerosas dificultades en cuanto al desarrollo profesional de la mujer en el mercado

laboral, aún existen contrariedades que subsanar. Una de ellas es la brecha de salarios entre los géneros.

Debemos estar conscientes que en nuestro país las mujeres no sólo enfrentan el problema de la violencia física, psicológica y/o sexual, sino que también sufren a diario de la desigualdad en el entorno laboral. De acuerdo con el informe “Brecha Mundial de Género 2017”, que realiza el Foro Económico Mundial entre 144 países, México cayó 15 lugares al pasar de la posición 66 a la 81 en tan sólo un año.ⁱ

Asimismo, el reporte en comento denota que México reabre su brecha de género principalmente en el sector salud y distingue una disminución en la igualdad salarial para trabajos equivalentes.ⁱⁱ

Además, en el documento se expone que las mexicanas ganan menos de la mitad que los hombres haciendo el mismo trabajo. Por ejemplo, los ingresos estimados anuales de las mujeres se ubicó en 11 mil 861 dólares, mientras que el de los hombres fue un poco más del doble, 23 mil 913 dólares.ⁱⁱⁱ

Por último, se destaca que el 61.5 por ciento de las mujeres que trabajan lo hacen sin recibir pago alguno, mientras que en el caso de los hombres esta cifra es de 19.4 por ciento.^{iv}

Partiendo del Informe publicado por el Foro Económico Mundial, nuestro país precisa reducir las diferencias que existen entre los géneros, sobre todo en el campo económico, donde el país se ubicó en el sitio 120 en materia de fuerza laboral, y en el 107 en igualdad salarial.^v

Por su parte, el indicador de Salario Diario Asociado a Trabajadores Asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), señaló que hasta el mes de septiembre el promedio nacional de percepciones de la población femenina fue de 305.4 pesos diarios, alrededor del 12 por ciento menos que los hombres, toda vez que ellos perciben 348.3 pesos diarios por las labores desempeñadas en sus centros de trabajo.^{vi}

Las razones de esta diferencia pueden ser resultado de varios factores, como la menor participación de las mujeres en la mano de obra en los distintos contextos del mercado laboral, así como al tipo de actividad o a la región del país en la que se encuentren, lo que claramente ha limitado a esta fracción de la población a tener mejores oportunidades salariales.

De acuerdo con las cifras que nos arroja el iniciador de Salario Diario Asociado a Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, es visible esta diferencia salarial en el país. Por ejemplo, si comparamos por sectores de actividad, en la industria de transformación es donde se reporta la mayor brecha salarial, toda vez que las mujeres ganan en promedio 271.7 pesos diarios, mientras que los hombres perciben 384.3 pesos, lo que representa una diferencia de 29.3 por ciento.^{vii}

Por su parte, en el sector del comercio, las mujeres ganan 18.1 por ciento menos que los hombres. En lo que respecta a las actividades de servicios para empresas y personas, la diferencia es del 13 por ciento.^{viii}

Ahora bien, si cuantificamos y comparamos la brecha salarial por entidad federativa podemos encontrar que solo en 2 de los 32 estados de la república mexicana el sueldo promedio de las mujeres es ligeramente mayor al de los hombres: Quintana Roo y Yucatán, con un 0.3 y 1 por ciento respectivamente.^{ix}

Entre los estados donde la diferencia salarial es más perjudicial para las mujeres destaca Campeche, donde la percepción femenina por día es de 323.2 pesos promedio, contra los 424.9 pesos que ganan los hombres, lo que significa una brecha de 23.9 por ciento.^x

En este mismo sentido se encuentran Coahuila, con una diferencia desfavorable de 22.6 por ciento; Chihuahua, con 21.7 por ciento; Sonora, con 21.2 por ciento; Tamaulipas, con 19 por ciento, y Puebla y Aguascalientes, con una diferencia de 17.5 por ciento.^{xi}

Estos datos coinciden con los presentados por la directora de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Gabriela Ramos, durante su participación en el Foro Forbes Mujeres Poderosas, donde destacó que en México la brecha laboral y salarial se observa con mucho más fuerza que en el resto de países de la OCDE.^{xii}

En la actualidad contamos con un marco normativo que prohíbe la discriminación salarial por cuestión de género, que ha resultado un paliativo a esta problemática, más si consideramos que hace 10 años el salario promedio de las mujeres que trabajaban en el sector formal era 16.7 por ciento inferior al ingreso de un hombre.

Sin embargo, y a pesar de contar con instrumentos legales que dan certeza en el ámbito laboral a la mujeres, hoy por hoy éstas siguen siendo una parte del mercado laboral vulnerable a los abusos de empleadores, que aun cuando se encuentran dentro del sector formal de la economía, y actúan conforme a lo establecido en la ley, tienden a frenar la mejora salarial de este importante segmento de la mano de obra de México.

En razón de lo anterior, es necesario que se garantice en nuestro país el principio de igualdad salarial entre géneros.

Exposición de motivos

La igualdad de género es un principio consagrado en nuestra Constitución, que pacta entre hombres y mujeres la igualdad jurídica ante la ley, esto quiere decir que todas las personas, sin distinción alguna, tenemos los mismos derechos y deberes frente al Estado y la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, las mujeres continúan encontrando problemáticas que dificultan el goce pleno de sus derechos humanos. La brecha salarial por motivos de género es una constante que aún persiste en nuestra sociedad. El hecho de que las mujeres tengan salarios menores a los

hombres por llevar a cabo trabajos de igual valor, es un fenómeno constante y universal que afecta en mayor o menor medida a todos los mercados laborales.

Esta problemática no solo se explica por razones de edad, educación o condición social; el poco o nulo valor que se le da a la mujer en el rol que desempeña en la economía, aunado a la discriminación y la falta de oportunidades que les permitan encontrar un equilibrio entre la vida personal y profesional comprometen el desarrollo integral de las mujeres.

Si bien en nuestro país se han realizado avances significativos en la reducción de esta brecha salarial entre hombres y mujeres, atribuidos primordialmente a las medidas de política públicas encaminadas a hacer frente a los desequilibrios de género en el mercado laboral, y no tanto a la mejora general del nivel de vida, la realidad es que las mejoras son mínimas. Si prevalecen las tendencias actuales, se necesitarán de mucho mayores esfuerzos a largo plazo para erradicar en su totalidad la desigualdad salarial por motivo de género, lo cual podría tomarnos años en poder materializar.

Hoy no es suficiente el solo establecer la igualdad en el marco jurídico que rige y regula nuestro actuar, si en los hechos la realidad dista del deber ser reglamentario. Para que así lo sea, la igualdad debe traducirse en oportunidades reales y efectivas en cuanto a garantizar el acceso a las mujeres a una educación de calidad, proveer servicios de salud y seguridad social; proporcionar las herramientas suficientes que propicien una competencia equitativa por puestos o cargos de representación popular; gozar de libertades para elegir pareja, conformar una familiar, participar en los asuntos de sus nuestras comunidades, y acceder a un trabajo digno y bien remunerado partiendo del principio a trabajo igual debe corresponder salario igual.

La garantía de respetar los derechos de las mujeres no deberían transitar por la lucha de la igualdad de géneros, sino por el hecho de ser ciudadanas, se debe de contemplar en todo momento que ostentan garantías por derecho natural. Lo anterior, nos obliga a cambiar el paradigma, porque el modelo de sociedad, a pesar de las transformaciones a favor del sector femenino, todavía genera desigualdad, menguando la participación de la mujer en los asuntos políticos, sociales, culturales y económicos, ejes rectores vitales el crecimiento de una nación.

En este sentido, debemos tener en cuenta que la igualdad de género y los derechos de la mujer son elementos primordiales para afrontar el reto que se ha planteado la comunidad internacional respecto del desarrollo mundial proyectado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Abordando estos ejes como requisitos indispensables para el desarrollo integral en primer término de los individuos y, consecuentemente, de las sociedades.^{xiii}

Por ello, la inclusión de la mujer al mercado laboral y su equitativa remuneración no solo debe ser un asunto de equidad, sino de desarrollo, cuando las mujeres se empoderan en la sociedad otros sectores de la población se enriquecen de esta situación, logrando así mejores condiciones de vida.

Nuestro país se ha sumado a la agenda internacional en cuanto a la defensa de los derechos de las mujeres. Así, su participación se ha visto reconocida en el Comité de la Convención

Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), organismo que promueve entre los estados miembros la adopción de medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral, tales como reconocer el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano; el derecho a las mismas oportunidades laborales, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo; el derecho al ascenso y estabilidad en el mismo; el derecho a la formación profesional; la igualdad salarial por trabajo del mismo valor; el derecho a la seguridad social y el derecho a la protección de la salud, entre otras.^{xiv}

Asimismo, ha ratificado 4 de los 10 diez convenios que la Organización Internacional del Trabajo ha dirigido a la labor de las mujeres en la economía. Sin duda, el más relevante es el Convenio 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor. Este acuerdo se fundamenta en el principio de igualdad de la remuneración económica entre mano de obra femenina y masculina, por trabajo de igual valor; se asegura de la aplicación del principio de igualdad de remuneración a todo el personal, a través de la legislación de cada nación y de que se generen leyes, contratos colectivos de trabajo o la acción conjunta de diversos medios que minimicen las brechas salariales.^{xv}

En lo que respecta a nuestro marco jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4, establece desde 1974 que tanto mujeres como hombres poseen igualdad jurídica ante la ley; lo que exige no solo el reconocimiento de identidades, sino también la redistribución, vista como la igualdad orientada en criterios socioeconómicos que reconozcan un real y efectivo acceso de las mujeres a los recursos y oportunidades de desarrollo personal.

Para efectos de la presente iniciativa, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 123, establece el principio de igualdad salarial sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad, cumpliendo con lo señalado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vinculatorio con nuestro país. Dicho instrumento determina la obligación de los Estados Partes a reconocer el derecho a un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.^{xvi}

Sin embargo, la eficacia de este precepto legal para reducir la brecha salarial en nuestro país depende de que efectivamente se cumpla la legislación, lo que otorga una gran importancia al desarrollo e implementación de mecanismos de control de la aplicación del salario.

Ejemplo de lo anterior es Islandia, que ha dado un paso más para combatir la brecha salarial entre hombres y mujeres, pese a que ocupan el primer lugar en el mundo en igualdad de género, de acuerdo a datos publicados en el informe “Brecha Mundial de Género 2017”, realizado por el Foro Económico Mundial.^{xvii} Este país aprobó en marzo del presente año una reforma legislativa que lo posiciona como referente en el mundo en aplicar el Estándar de Salario Igualitario a todas las empresas con más de 25 empleados para asegurar que ofrecen el mismo salario por trabajos de igual valor.^{xviii}

Esto representa la obligación de las empresas a demostrar que pagan el mismo salario a sus empleados, con independencia de su género, su etnia, su condición sexual o nacionalidad.

Islandia se caracteriza por encabezar desde hace varios años esfuerzos para reducir la brecha salarial. El gobierno exhorta a las empresas a pagar igual a trabajadores y trabajadoras. No obstante, consideran la necesidad de fortalecer sus mandatos para que se apliquen con más fuerza; de lo contrario, el desequilibrio no desaparecerá,^{xix} toda vez que en la actualidad cuentan con un 6 por ciento de brecha salarial entre hombres y mujeres, de acuerdo con un informe de la Asociación Civil Womerang.^{xx}

Por ello, se han planteado la meta de erradicar la brecha salarial entre hombres y mujeres para 2022,^{xxi} fortaleciendo su legislación a través del desarrollo e implementación de mecanismos de control en la aplicación del salario.

Partiendo de las consideraciones que se han planteado en la presente Iniciativa, nuestra propuesta va encaminada a reforzar nuestro marco normativo para que las empresas de los sectores social y privado, en coordinación con la autoridad laboral, determinen un mecanismo de verificación para asegurar el cumplimiento del principio de igualdad salarial entre géneros.

Con la anterior, estaremos dando un paso más hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, al eliminar de manera gradual la diferencia de salarios entre trabajadoras y trabajadores que realizan una misma actividad, y que aún prevalece en nuestro país.

Fundamentamos nuestra Iniciativa para hacer cumplir de forma irrestricta los preceptos constitucionales establecidos en el artículo 1:

“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 [...]”

Artículo 4 ; y

“El varón y la mujer son iguales ante la ley [...]”

Artículo 123

“[...] Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad. [...]”

En Nueva Alianza hemos pugnado por el establecimiento de una sociedad igualitaria en todas sus dimensiones. Por ello, sabemos que eliminar la brecha salarial entre mujeres y hombres es un gran paso que nos acerca a nuestro ideal, pero para poder llegar se requieren de medidas que rebasan las políticas de no-discriminación. Combatir esta problemática implica promover mecanismos que realmente integren de manera plena a la mujer en el

mercado laboral. Es nuestra responsabilidad encabezar los esfuerzos que incentiven la erradicación de la desigualdad entre mujeres y hombres.

Mecanismos que darán paso a la implementación de políticas públicas y prácticas corporativas para promover la eliminación de las diferencias salariales entre los géneros.

No olvidemos que la igualdad de género es un elemento fundamental en un lugar de trabajo inclusivo.

Fundamento legal

Por las consideraciones anteriormente expuestas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, 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 adiciona un párrafo a la fracción VII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo a la fracción VII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123

...

A...

I. a VI....

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

Las empresas de los sectores social y privado de la economía a que se refiere el artículo 25 de esta Constitución, en coordinación con la autoridad laboral, deberán determinar un mecanismo de verificación para asegurar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior.

VIII. a XXXI....

B....

I. a XIX....

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el primero de enero de 2020.

Segundo. El Congreso de la Unión contará con el plazo de 180 días, a partir de la publicación del presente decreto, para realizar las adecuaciones necesarias que tengan lugar para homologar las leyes secundarias en la materia.

Notas

i Comparativo de cifras de acuerdo a los resultados publicados por el Foro Económico Mundial en sus reportes anuales “Brecha Mundial de Género 2016” y “Brecha Mundial de Género 2017”

Recuperado de
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf

Recuperado de
http://www3.weforum.org/docs/GGGR16/WEF_Global_Gender_Gap_Report_2016.pdf

ii Foro Económico Mundial (2017). “Brecha Mundial de Género 2017”

Recuperado de de
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf

iii Ibídem

iv Ibídem

v Ibídem

vi Secretaria del Trabajo y Previsión Social. Registros Administrativos. Salario diario asociado a cotizantes y a trabajadores asegurados al IMSS Recuperado de
http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/302_0057.htm?verinfo=2

vii Ibídem

viii Ibídem

ix Ibídem

x Ibídem

xi Ibídem

xii Posada García, M. (21 de junio de 2017). Brecha salarial en detrimento de mujeres: OCDE. La Jornada, p. 24

xiii Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 215. Objetivo 3: Promover la Igualdad entre los Sexos y el Empoderamiento de la Mujer

Recuperado de
<http://www.un.org/es/millenniumgoals/gender.shtml>

xiv Organización de las Naciones Unidas. (18 de diciembre de 1979) Artículo 11. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Recuperado de
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

xv Organización Internacional del Trabajo. (6 junio 1951). C100 Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951

Recuperado de
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_107_es.pdf

xvi Organización de las Naciones Unidas (16 de diciembre de 1966). Artículo 7. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

xvii Foro Económico Mundial (2017). “Brecha Mundial de Género 2017”

Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf

xviii El Economista.es (10 de marzo de 2017). Islandia prohíbe por ley que las mujeres cobren menos que los hombres. El Economista.es

Recuperado de <http://www.economista.es/economia/noticias/8212569/03/17/islandia-prohibe-por-ley-que-las-mujeres-cobren-menos-que-los-hombres.html>

xix El Huffington Post Redacción. (31 de marzo de 2017). Islandia obliga a las empresas a demostrar la igualdad salarial entre hombres y mujeres. El Huffington Post

Recuperado de http://www.huffingtonpost.es/2017/03/31/islandia-obliga-a-las-empresas-a-demostrar-la-igualdad-salarial_a_22020349

xx Womerang. Las mujeres y su condición de trabajo en México: Visión general de la Organización Catalyst.

Recuperado de <https://womerang.wordpress.com/category/reviews/>

xxi El Economista.es (10 de marzo de 2017). Islandia prohíbe por ley que las mujeres cobren menos que los hombres. El Economista.es

Recuperado de <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8212569/03/17/Islandia-prohibe-por-ley-que-las-mujeres-cobren-menos-que-los-hombres.html>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el primero de febrero de 2018.

Diputado Luis Alfredo Valles Mendoza (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que se reforman y adicionan diversas disposiciones, en atención a la siguiente:

Exposición de Motivos

El Constituyente Permanente diseñó un “sistema solidario en el que interviene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya función es administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, patrimonio de aquéllos”,¹ mismo que quedó establecido en la fracción XII, Base A, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, se estableció que los trabajadores serían acreedores a un “crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones”.²

No obstante el mandato constitucional, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su artículo 44, dispone que el saldo de los créditos otorgados a los trabajadores se actualizará, y que dichos créditos devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos, a una tasa que no podrá ser menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos, misma que será determinada por el Consejo de Administración del Instituto.³

Lo anterior, ha propiciado que -de acuerdo con su Segundo Informe Anual 2016, enviado por el Instituto al Senado- la cartera vencida de los créditos de vivienda de los trabajadores del sector privado ascienda a 89 mil 731 millones de pesos,⁴ es decir, que el “índice de cartera vencida en número de créditos [...] [haya sido, en 2016,] de 5.5%, lo que equivale a 267 mil 375 créditos hipotecarios en cartera vencida, de un total de cuatro millones 819 mil 398 créditos hipotecarios en el balance”,⁵ situación que ha llevado al Instituto a realizar 703 mil 873 reestructuras de créditos, para quienes tenían problemas de pago,⁶ debido a que, “al caer en el impago de sus créditos, los trabajadores pierden sus casas, que quedan abandonadas por un lapso variable”,⁷ problema al que se enfrenta el Instituto en todo el país, obligándolo a subastar inmuebles, para recuperar al menos una parte de su costo⁸ (“del total de 19 mil dos viviendas recuperadas [por falta de pago], 11 mil 634 se desincorporaron a través de subasta y cinco mil 272 por medio de macrosubastas”).⁹

El problema es de tal magnitud, que ha llevado, en distintas ocasiones, al Poder Judicial de la Federación a pronunciarse al respecto, interpretando incluso -mediante diversas Tesis Aisladas- el concepto de “crédito barato” establecido en la Constitución:

“Infonavit. Significado de la expresión “crédito barato”, prevista en la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Constituyente Permanente, con el propósito de poner a disposición de los trabajadores créditos baratos para adquirir vivienda digna y decorosa, ideó un sistema solidario en el que interviene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya función es administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, patrimonio de aquéllos. Sin embargo, al instituir el mencionado derecho social no estableció qué debe entenderse por crédito barato, motivo por el cual esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución General de la República considera que **la expresión “crédito barato” utilizada en relación con el financiamiento otorgado a los trabajadores con el mencionado propósito, debe entenderse referida a un crédito concedido en condiciones más benéficas que las fijadas por las instituciones de crédito o las empresas particulares dedicadas a ese objeto, a fin de que el trabajador pueda liquidarlo, sin que exceda su capacidad real de pago .**

Amparo en revisión 463/2010. Jaime Ramírez Medrano. 11 de agosto de 2010. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.”¹⁰

Consecuencia de la Tesis antes transcrita, el Poder Judicial de la Federación ha reiterado dicho criterio:

“Crédito barato otorgado por el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot). Definición.

La Constitución Federal, en su artículo 123, apartado A, fracción XII, no define al crédito barato (en materia de vivienda); tampoco la exposición de motivos del decreto que creó al Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), ni el numeral 103 Bis de la Ley Federal del Trabajo y menos la reforma de dos mil seis que transformó al fondo en cita en un instituto (Infonacot). Empero, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversos amparos directos en revisión, en los que se controvertió la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), por violación al numeral 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Federal proporcionó una definición que, mutatis mutandi, al cambiar el organismo público descentralizado de interés social que lo otorga y el objeto que persigue, queda de la siguiente manera: **“El financiamiento que se otorgue a los trabajadores , por parte del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, para la adquisición de bienes y servicios que contribuyan a elevar su nivel de vida, para incrementar su bienestar y el de sus familias, con una tasa de interés inferior a la que otorgan las instituciones de crédito o las empresas particulares dedicadas a ese fin, con el objeto de que el trabajador pueda pagarlo y, en su momento liquidarlo, sin que sea gravoso ni exceda su capacidad real de pago, o bien, sin que dicho crédito llegue a exceder el valor del bien o servicio que se adquiera .”**

Tercer Tribunal Colegiado En Materia Civil Del Primer Circuito.

Amparo directo 748/2015. Enrique Octavio Fernández Cebrecos. 30 de marzo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Secretario: Karlo Iván González Camacho.

Nota: En relación con el alcance de la presente tesis, destaca la diversa aislada 2a. XC/2010, de rubro: **“Infonavit. Significado de la expresión ‘crédito barato’, prevista en la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 197.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”¹¹

Por tanto, se ha llegado a determinar que:

“Crédito barato otorgado por el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot). Vigencia.

La lectura de la exposición de motivos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot) y el propio texto de ese ordenamiento, conducen al intérprete a la afirmación de que **el concepto de crédito barato es incompatible con la vigente filosofía del instituto** en cita, **estructurada bajo la idea de que es mejor obtener la mayor cantidad de dinero con miras a generar la mayor cantidad de créditos a la tasa de interés más competitiva del mercado, en comparación con la banca privada y las tiendas departamentales** (de ahí el término “mejores condiciones del mercado” que anima tal visión). No obstante, **el concepto de “crédito barato”** está vigente en la Ley Federal del Trabajo y en la ley del Infonacot, al menos por dos razones. En primer lugar, porque todo crédito de índole social, como los que el gobierno otorga a los trabajadores (quienes más que sujetos de crédito en atención a su patrimonio, son sujetos de crédito en atención a su trabajo, a la percepción de un salario, a sus necesidades y al hecho de pertenecer a un sector social del cual depende en gran medida el crecimiento y desarrollo productivo del país), **necesaria y lógicamente debe ser barato, entendido éste conforme a la definición en otro lado proporcionada, donde destaca la ausencia de lucro y no como el resultado de comparar sus tasas con las establecidas por la banca privada o las tiendas departamentales** (animadas por el lucro), pues ésa es una comparación incorrecta, que enfrenta situaciones y objetos de diferente naturaleza. Desde esta perspectiva, incorrecta, el crédito de dicho instituto siempre sería barato. No, **el apelativo de “barato” es imbibito o consustancial a todo crédito social**, lo diga o no la ley del Infonacot, su exposición de motivos o la política macroeconómica que impulsó su reforma. Y lo es por razones que ven a su naturaleza jurídica, no por vía de una incorrecta comparación con otras entidades del sistema financiero mexicano. En segundo lugar, el concepto de crédito barato está vigente en las leyes en cita porque dimana directamente de la Constitución Federal (artículo 123, apartado A, fracción XII), no obstante que esté dirigido textualmente a la vivienda, pues implícitamente irradia a **todos los créditos, a**

condición de que sean de interés social, como debe ser aquel por virtud del cual los trabajadores adquieran bienes de consumo duradero o, en general, sirvan para mejorar su vida y la de sus familias . Corolario de esto, es que deba afirmarse que tanto la Ley Federal del Trabajo como la ley del multicitado instituto, al sustituir el paradigma del crédito barato por el de crédito en las mejores condiciones del mercado, se contraponen a los dictados y finalidades del Máximo Ordenamiento del País.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Amparo directo 748/2015. Enrique Octavio Fernández Cebrecos. 30 de marzo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Secretario: Karlo Iván González Camacho.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de julio de 2017 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”¹²

Lo anterior es así, pues -se desprende- que el Instituto debe otorgar créditos de tipo social, es decir, sin fines de lucro, distinto a uno de índole mercantil, cuyo fin es el lucro. Así es como se ha sostenido, por parte del Poder Judicial de la Federación:

“Crédito barato otorgado por el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Infonacot). Génesis.

La expresión “créditos baratos y oportunos” utilizada en el artículo 103 Bis de la Ley Federal del Trabajo, previa a la creación del instituto en cita (otrora Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores), es una adaptación de la expresión “crédito barato y suficiente”, a que alude el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Federal, en relación con el derecho del trabajador a adquirir en propiedad, una habitación cómoda e higiénica. Ese precepto, en su redacción original no aludía a tal expresión pero el Constituyente Permanente lo reformó en el año de mil novecientos setenta y uno para crear un fondo nacional para cumplir tal objetivo, al que se le dio el nombre de Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit). Dicha expresión se tomó y adaptó en la exposición de motivos del decreto que creó al Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot) para cambiar el adjetivo “suficiente” por el de “oportuno”, lo que bien pudo atender a la diferencia que existe respecto de un crédito hipotecario y uno al consumo, pues mientras que el primero se usa para adquirir un bien que por lo general constituye el de mayor valía en el patrimonio de un trabajador y al que no podría optarse con cualquier monto dinerario, sino uno relevante, el segundo se utiliza para elevar la calidad de vida o satisfacer problemas apremiantes, como enfermedades, decesos, deudas, cuya solución no puede esperar. Al margen de esos calificativos, el núcleo duro de esa expresión, es el **“crédito barato”, aplicable a cualquier crédito de tipo social y por consecuencia, sin fin de lucro, en oposición a uno de índole mercantil, con fin de lucro** .

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Amparo directo 748/2015. Enrique Octavio Fernández Cebrecos. 30 de marzo de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Secretario: Karlo Iván González Camacho.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.”¹³

Como puede observarse, es criterio reiterado la definición del “crédito barato” establecido en nuestra Constitución, posee las siguientes características:

1. Debe concederse en condiciones más benéficas que las fijadas por las instituciones de crédito o las empresas particulares, de tipo mercantil, es decir, con una tasa de interés inferior a la que otorgan dichas instituciones de crédito o las empresas particulares dedicadas a ese fin.
2. Que el trabajador pueda liquidarlo, es decir, que no exceda su capacidad real de pago, esto es, que no sea gravoso ni exceda su capacidad real de pago.
3. Que dicho crédito no exceda el valor del bien o servicio que se adquiriera.

Se trata, pues, de un crédito de tipo social (sin fines de lucro), distinto a uno de índole mercantil (con fines de lucro).

Por tanto, es necesario realizar una interpretación partiendo de lo antes señalado, así como de lo establecido en el artículo 4o., párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”, es decir, a una vivienda adecuada; así como de la Observación General N° 4 (E/1991/23) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, respecto de la interpretación del artículo 11, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que sostiene que el acceso a una vivienda adecuada implica “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, **todo ello a un costo razonable**”,¹⁴ y que, “los gastos personales o del hogar destinados a la vivienda no comprometa el logro y satisfacción de otras necesidades básicas”,¹⁵ por lo que, “el Estado debe adoptar medidas para que el gasto en vivienda sea conmensurado con el nivel de ingreso”,¹⁶ y, de la Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores (número 115), adoptada por la Organización Internacional del Trabajo en 1961, en la que se dispone que, la política nacional en materia de vivienda debe tener como objetivo “garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado”,¹⁷ por el que no deberían pagar “más que un porcentaje razonable de sus ingresos, ya sea por concepto de alquiler o en forma de pagos que deban hacer para adquirir dicho alojamiento”.¹⁸

Respecto al financiamiento, en materia de acceso a la vivienda digna por parte los trabajadores y sus familias, la OIT indica que las autoridades deben garantizar “que la ejecución de los programas de viviendas para trabajadores cuente con un financiamiento

regular y continuo necesario”, y que los préstamos se concedan a tasas moderadas de interés, en condiciones razonables -especialmente en economías en vías de desarrollo, donde debería procurarse una tasa de interés reducido o subvenciones directas para el costo del desembolso inicial-. Asimismo, señala que se debe estimular el ahorro por los particulares que sirva para financiar viviendas para los trabajadores. De igual manera, se estipula que “las viviendas de los trabajadores que se construyan con ayuda de fondos públicos no deberían ser objeto de especulación”.¹⁹ Por último, se establece que se debe estimular que instituciones de previsión y de seguridad social utilicen sus reservas para inversiones de largo plazo para facilitar el préstamo para la vivienda de los trabajadores; que se debe proteger a los trabajadores contra la pérdida del capital invertido en la vivienda, derivado del desempleo, accidente, defunción o causas ajenas de la voluntad del trabajador; y, que el trabajador debe asumir la responsabilidad financiera por la adquisición de su vivienda, hasta donde lo permitan sus recursos.²⁰

En ese sentido, y aunado al compromiso adquirido por los Estados, en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Hábitat II),²¹ llevada a cabo en 1996, en Estambul, Turquía, de garantizar una vivienda adecuada y asequible, es necesario adecuar y modificar lo dispuesto en la fracción XII, Apartado A, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de precisar el concepto de “crédito barato”, conforme a lo ya expuesto, de manera que se entienda que se trata de un crédito con un costo menor al de los créditos hipotecarios del mercado abierto, ello en términos integrales, que no supere la capacidad real de pago del trabajador, así como tampoco el valor real del bien o servicio que se adquiera.

De igual manera, y a fin de armonizar la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con la presente propuesta, se acompaña a la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto, uno diverso que adiciona y modifica diversas disposiciones de la referida Ley.

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

Decreto que reforma la fracción XII, apartado A, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma la fracción XII, apartado A, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. [...].

[...]:

A. [...]:

I. ... XI.

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito **a un costo menor al de los créditos hipotecarios del mercado abierto, entendiéndolo en términos integrales, que no supere la capacidad real de pago del trabajador, así como tampoco el valor real del bien o servicio que se adquiera**, y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

[...].

[...].

[...].

[...].

XIII. ... XXXI.

B. [...].

I. ... XIV.

Transitorios

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

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

Tercero. El Congreso de la Unión, en un plazo no mayor a sesenta días, deberá armonizar la legislación secundaria en la materia, de acuerdo con el presente decreto.

Notas

1 Tesis aislada 2a. XC/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro Infonavit. Significado de la expresión “crédito barato”, prevista en la fracción XII del apartado a del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, página 197, Septiembre de 2010.

2 Fracción XII, Base A, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Última reforma publicada en el DOF el 15 de septiembre de 2017). Consultado

el 10 de diciembre de 2017. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

3 Artículo 44, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2017):

El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción II del artículo 42, se actualizará bajo los términos y condiciones que hayan sido estipulados.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, para el caso de los créditos otorgados en veces salario mínimo, en el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la Unidad de Medida y Actualización, el Instituto no podrá actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de dicha Unidad de Medida y Actualización durante el mismo año.

Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos, a la tasa que determine el Consejo de Administración. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

El Instituto también otorgará, a solicitud del trabajador, créditos, en pesos o Unidades de Medida y Actualización conforme a las reglas que al efecto determine su Consejo de Administración, las cuales deberán propiciar que las condiciones financieras para los trabajadores no sean más altas que las previstas en los párrafos anteriores y previendo en todo momento las medidas para que se preserve la estabilidad financiera del Instituto y se cubran los riesgos de su cartera de créditos.

Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años.

4 Deben a Infonavit 89 mmdp; se incrementan los créditos no pagados por trabajadores, *Excelsior*, disponible en:
<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/08/1199873>

5 *Ibidem*.

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

10 Op. cit., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, supra nota 1.

11 Tesis aislada I.3o.C.255 C (10a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 44, Julio de 2017, Tomo II, página 1008.

12 Tesis aislada I.3o.C.256 C (10a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 44, Julio de 2017, Tomo II, página 1010.

13 Tesis aislada I.3o.C.254 C (10a.), emitida por Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 44, Julio de 2017, Tomo II, página 1009 .

14 Observación General número 4 (E/1991/23), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm4s.htm>

15 *Ibídem.*

16 *Ibídem.*

17 Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115), Organización Internacional del Trabajo, disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL_O_CODE:R115

18 *Ibídem.*

19 *Ibídem.*

20 *Ibídem.*

21 Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Hábitat II), disponible en:

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.165/14>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de febrero de 2018

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 7o. 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 por 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 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) México se ubica como el quinto país en el mundo donde resulta más peligroso ejercer el periodismo y el más riesgoso en América Latina.

La organización Artículo 19, señala que en México muere un periodista cada 26 días. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reporta que actualmente se tienen 92 expedientes abiertos relacionados con agresiones a periodistas.

Lo que nos muestran las estadísticas es que la mayor parte de las agresiones contra periodistas se dan en el ámbito estatal, y más de la mitad son cometidas por autoridades locales.

La Cámara de Diputados no puede hacer caso omiso a esta problemática, con la presente iniciativa pretendemos garantizar la protección de los derechos de libertad de expresión, información y difusión, facultando al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en la materia.

Es necesario crear un sistema de protección, pero también de prevención y establecer las bases para la creación de un andamiaje legal e institucional en los Estados de la Federación para la protección y defensa de esos derechos, por medio de una distribución de competencias orientada a hacer viable su exigibilidad.

Asimismo, existen diferentes instancias internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ha emitido recomendaciones por medio de la Relatoría Especial para la libertad de expresión, para que los Estados asuman su deber de proteger a los periodistas y medios de comunicación con base en estándares internacionales relacionados con la protección de la libertad de expresión.

Señala la Relatoría que es deber de los Estados sancionar la violencia contra los periodistas, ello implica que para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación, es indispensable contar con un ordenamiento jurídico adecuado, de aplicación nacional por medio del cual el Estado mexicano garantice la protección de la libertad de expresión y la libertad de prensa como un derecho humano fundamental.

Con esta iniciativa, que de aprobarse permitirá que el Congreso de la Unión dote de un instrumento legal de aplicación nacional, que involucre a la federación, a las entidades federativas y a los municipios, de facultades para proteger el ejercicio de la libertad de expresión. La Cámara de Diputados asume un papel y una responsabilidad histórica ante las demandas de uno de los sectores más violentados por el ejercicio de su profesión: los 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 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

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

La legislación general que expida el Congreso de la Unión dispondrá la protección de estos derechos así como la confidencialidad de las fuentes periodísticas. Dicha legislación señalará además, las atribuciones de los tres órdenes de gobierno en la materia.

En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión realizará las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en el presente decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes al de su entrada en vigor.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro de la Ciudad de México, el 1 de febrero de 2018.

Diputada Brenda Velázquez Valdez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS ÚNICO Y DÉCIMO SÉPTIMO A DÉCIMO NOVENO TRANSITORIOS 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, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ Y MACEDONIO SALOMÓN TAMEZ GUAJARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, diputados Jorge Álvarez Máynez y Macedonio Salomón Tamez Guajardo, miembros del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo único por cuanto se refiere a los artículos 76, fracción XIII, 89, fracción IX y 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los transitorios décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno 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, en atención a la siguiente

Exposición de Motivos

Desde hace doce años, México se encuentra inmerso en una situación insostenible de violencia e inseguridad, como nunca se había vivido en la historia de nuestro país. Uno de los factores clave que impiden que ese clima de violencia pueda ser superado, y que dan pie a la impunidad sistemática de que los mexicanos somos víctimas, es la ineficacia y corrupción que permea a nuestro sistema de justicia penal y a nuestras instituciones de procuración de justicia, incluyendo, desde luego, al Ministerio Público de la Federación.

La dependencia del Ministerio Público respecto del gobierno en turno, es un vicio que nuestro sistema político arrastra desde hace décadas, especialmente durante la etapa del presidencialismo autoritario, con un partido hegemónico en el poder. Como señala Víctor Cruz: “El sistema de procuración de justicia en México ha estado históricamente sesgado a lineamientos de orden político, dada la subordinación jerárquica y funcional del Ministerio Público de la Federación al presidente de la República, lo que ha posibilitado que violaciones graves de derechos humanos hayan quedado en la impunidad y, en cambio, el poder de persecución criminal del Estado ha sido utilizado en múltiples casos para reprimir a los disidentes del régimen.”¹

Sin embargo, conforme nuestro país ha ido transitando lentamente hacia un régimen más democrático -tránsito que aún no concluye-, se han realizado reformas constitucionales y legales a fin de garantizar un auténtico Estado de Derecho. Una de esas reformas, fue la que tuvo lugar en el año de 1994, planteando cambios importantes a la Procuraduría General de la República, esencialmente 3:

1. Se dotó al Senado de la atribución para ratificar el nombramiento presidencial del Procurador General.
2. Se le quitó a la Procuraduría la función de consejería jurídica del Gobierno.
3. Se le dio participación en controversias y acciones de inconstitucionalidad.

Aunque claramente insuficiente, fue el primer paso que se dio en favor de la exigencia ciudadana de contar con un Procurador General de la República autónomo. Sin embargo, en la práctica, los resultados no fueron los esperados y el Procurador siguió siendo un empleado más del Gobierno.

Otra de las reformas constitucionales de suma relevancia en la materia, fue la que se llevó a cabo en 2008, estableciendo un cambio de paradigma en cuanto a la manera en que se imparte la justicia penal en nuestro país. Se transitó de un sistema esencialmente inquisitorio a uno de naturaleza acusatorio adversarial. Con el nuevo sistema de justicia penal, se busca garantizar de mejor manera los derechos humanos y las libertades de la persona. Es un cambio necesario y acorde con el nuevo paradigma constitucional de derechos humanos, que rige en nuestro país tras la reforma de 2011.

En ese contexto fue que, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto de reforma constitucional por el que la entonces Procuraduría General de la República se sustituyó por la Fiscalía General de la República. A partir de la reforma, se comenzó a contemplar en el artículo 102 constitucional que el Ministerio Público de la Federación se organiza en una *Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios*.

Sin embargo, desde su creación, el Gobierno Federal trató de hacerse del control total de la nueva Fiscalía, imponiendo como Titular de la misma a un perfil afín a Enrique Peña Nieto y el Partido Revolucionario Institucional. La reforma a la Carta Magna, tramposamente, contemplaba en sus transitorios que el primer fiscal pretendidamente autónomo sería el entonces Procurador en funciones, Raúl Cervantes, quien había sido designado por el Presidente con la aprobación del Senado, y quedaría en el cargo por 9 años. De esa manera, el Revolucionario Institucional pretendía enterrar toda posibilidad de autonomía en el nuevo órgano.

Quedó claro que la intención del Gobierno era realizar un cambio meramente estético: simplemente sustituir el nombre de Procuraduría por Fiscalía, pero de ninguna manera tenían un compromiso con garantizar la elección de un Fiscal independiente, lo cual permitiría contar con una institución eficaz.

Este hecho, generó un gran descontento en la sociedad civil. Gracias al activismo de diversas organizaciones y a la presión social y mediática, el 16 de octubre de 2017, Raúl Cervantes presentó su renuncia como Titular de la PGR. En su lugar, asumió el cargo de Procurador interino, Alberto Elías Beltrán.

Asimismo, en atención a las voces que desde la ciudadanía exigían la autonomía del Fiscal respecto del Gobierno, en diciembre de 2017, legisladores de diversas fuerzas políticas, tanto en la Cámara de Diputados como el Senado, lograron eliminar el artículo transitorio por el que se otorgaba un pase automático al Procurador General de la República para convertirse en el nuevo Fiscal -aunque se encuentra pendiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación-.

Sin embargo, frenar la imposición del Procurador en funciones como Fiscal General de la República, fue apenas uno de los pasos necesarios para transitar hacia una Fiscalía eficaz y autónoma. La reforma de 2014 al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien, fue un avance, está incompleta y es perfectible en muchos aspectos.

Por ello, “el colectivo #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva, integrado por más de 300 organizaciones de la sociedad civil, así como cientos de ciudadanas y ciudadanos”,² hicieron un llamado urgente el pasado 31 de enero de 2018,³ para que el Congreso de la Unión, y actores políticos, discutan y retomen la exigencia ciudadana -en sus términos-, y se construya “una Fiscalía independiente, autónoma y eficaz. Una Fiscalía ajena a la lógica político-partidista”,⁴ esto es, crear una Fiscalía General “que investigue, que persiga y que esté libre de la influencia de los políticos y los poderosos, cuyo titular sea una persona competente y no un aliado político del gobierno en turno. [...] [;] una Fiscalía donde el personal esté debidamente formado y capacitado, con presupuesto suficiente y que le rinda cuentas a los ciudadanos”;⁵ “con independencia y fuerza suficiente para abatir los altísimos niveles de impunidad, encarar la corrupción que nos carcome y recuperar la seguridad para quienes vivimos en México.”⁶

Asimismo, el 31 de enero de 2018, en el Ángel de la Independencia, los colectivos #VamosPorMás y FiscalíaQueSirva, emitieron un mensaje titulado *Reforma 102. Aquí y Ahora*, en el cual, entre otras cosas, sostuvieron: “Una #FiscalíaQueSirva es una precondition para la justicia efectiva, para proteger y defender libertades y derechos, para asegurar condiciones de vida dignas para las personas, para construir un Estado democrático de Derecho.”

La presentación de esta Iniciativa con proyecto de decreto, no se hace con otro fin que el de retomar y adherirnos a las demandas que, con justa razón, han esgrimido distintas organizaciones de la sociedad civil. Ya que la soberanía reside en el pueblo originariamente, nuestro deber como representantes populares es llevar las demandas de nuestros representados ante los órganos legislativos. Sólo de esa manera, podremos terminar con la brecha que se ha creado entre gobernantes y pueblo, y con la crisis de representación prevaleciente.

El artículo 39 de nuestra Carta Magna señala claramente: “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.” Para Arnaldo Córdova, lo que busca denotar el texto del 39 constitucional es “... la autoridad del pueblo, incontrovertible, irresistible, inalienable, imprescriptible, exclusiva, intransferible y absoluta, para decidir el destino de

su nación”.⁷ Debemos entender, consecuentemente, que la voluntad del pueblo es incluso anterior a la Constitución y es el hecho de reflejar esa voluntad lo que dota de legitimidad al texto constitucional, las leyes y a los Poderes e instituciones que en el mismo se reconocen.

En ese sentido, y derivado de lo establecido en los artículos 39, 40, 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales -como se ha expuesto ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- ”deriva que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, el que, a su vez, delegó en el Poder Constituyente la facultad de emitir una Norma Suprema que, sirviendo de base para todo el ordenamiento jurídico mexicano, estableciera los derechos fundamentales mínimos (no únicos) de los gobernados, la forma de gobierno adoptada y, a nivel federal, la creación de los tres Poderes de la Unión, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sus atribuciones, prohibiciones e interrelación entre ellos”,⁸ que, en consonancia con las siguientes tesis que aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo VIII, página 410, y, Quinta Época, Tomo IV, página 729, respectivamente, **“Poder público.** El poder público sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional, y los tres poderes en los cuales se divide, no pueden hacer más que lo que el pueblo, en su Ley Fundamental, establece.”; y, **“Poder público.** Cualquiera que sea su origen, examinado a la luz de los preceptos constitucionales, resulta que sólo dimana del pueblo, en quien radica esencial y originariamente la soberanía nacional y que, para su ejercicio, se divide en tres ramificaciones, como funciones inherentes al cuerpo político, las que pueden expresarse con estas palabras: querer, hacer y juzgar.” En ese tenor, el artículo 39 de la Constitución establece que “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, elemento originario del poder público, concepto -de la soberanía- retomado de la Constitución Mexicana de 1857, en el sentido que apunta José María del Castillo Velasco, al definirla como la “potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y su derecho (ésta) reside, dice el artículo constitucional, y no residió, porque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo”,⁹ de lo cual se desprende, como bien apunta Jorge Carpizo, “que todo poder público en su génesis debe partir siempre del pueblo mexicano, en quien reside originaria y esencialmente la soberanía.”¹⁰

Así, y a la luz de los artículos 1o., 29 y 133 Constitucionales, que reconocen, consagran e incorporan los derechos políticos -en tanto derechos humanos-, establecidos en los diversos 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 21, 28 y 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 25 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos, mismos que no pueden restringirse ni suspenderse, y que, en atención a los principios de maximización de los derechos fundamentales y de la prevalencia de los derechos constitucionales fundamentales, es que se retoma la exigencia de las organizaciones civiles y ciudadanos que integran el colectivo #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva, y se presenta esta iniciativa tal como la han planteado. Tal es, pues, el espíritu de la presente Iniciativa de ley.

Entre los cambios más relevantes que plantea la presente Iniciativa,¹¹ cuyo fin es salvaguardar y garantizar la autonomía y eficacia de la Fiscalía General de la República, están:

- Se le quita al Presidente la facultad de remover al Fiscal. Ahora, esa atribución sería del Senado de la República, a través del voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, mediante audiencias públicas y respetando las reglas de debido proceso.
- Entre los requisitos de elegibilidad para ser Fiscal, se incluye “no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación, y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección o representación nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.”
- También, se establece la imposibilidad del Fiscal para ocupar cargos de elección popular hasta dos años después de haber ocupado el cargo.
- La duración del Fiscal General en su cargo pasa de nueve a seis años improrrogables.
- Se incorporan las Fiscalías especializadas en Derechos Humanos y Asuntos Internos, cuyos titulares serán nombrados por el Senado y durarán 5 años en su cargo.
- Se dota a la Fiscalía General de la República de competencia para atraer casos del fuero común cuando, por su relevancia y trascendencia, lo amerite.
- Se crea el Consejo del Ministerio Público de la Federación, que evaluaría el desempeño de la institución.
- Se establece la existencia de un medio de impugnación efectivo, al que podría acceder cualquier ciudadano, respecto de los diversos procedimientos de nombramiento y remoción que realice el Senado.
- Al inicio de su gestión, el Fiscal tendrá la obligación de presentar un Plan Estratégico de Persecución Penal ante el Senado y el Consejo del Ministerio Público de la Federación.
- El Fiscal deberá rendir anualmente un informe a los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En ese sentido:

“Se estima que por adecuada técnica legislativa lo que corresponde es reformar 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en lo que corresponde a las disposiciones referentes al Ministerio Público de la Federación, así

como a la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la República como organismo público autónomo.

En efecto, ya que el citado decreto no ha iniciado su vigencia, dado que sus artículos transitorios, en lo que nos ocupa, lo condicionaron a la emisión de las disposiciones secundarias pertinentes, así como a la declaratoria del Congreso de la Unión de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, lo cual a la fecha no ha ocurrido.

Así, el decreto que se propone reformaría a su vez el artículo único 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, exclusivamente por cuanto se refiere a los artículos 76, fracción XIII, 89, fracción IX y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los transitorios décimo sexto, décimo octavo, y décimo noveno.”¹²

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

Decreto

Que reforma el artículo único por cuanto se refiere a los artículos 76, fracción XIII, 89, fracción IX y 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los transitorios décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno 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. Decreto por el que se reforma el **artículo único** por cuanto se refiere a los artículos 76, fracción XIII, 89, fracción IX y 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los **transitorios décimo octavo y décimo noveno** 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:

Artículo Único. Se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26; la fracción VII del párrafo vigésimo tercero del artículo 28; el primer párrafo del artículo 29; la fracción VII y los apartados 4o. y 6o. de la fracción VIII del artículo 35; la base I en sus párrafos inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V del artículo 41; la fracción II del artículo 54; el segundo párrafo de la fracción V del artículo 55; el artículo 59; el primer párrafo del artículo 65; el segundo párrafo del artículo 69, el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73; el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74; la fracción

II del artículo 76; la fracción VI del artículo 82; el artículo 83; el segundo párrafo del artículo 84; la fracción IX del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 93; la fracción VI del artículo 95; las fracciones VII y VIII del artículo 99; el apartado A del artículo 102; los incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos a), b), c), d), h), j) y k) de la fracción IV del artículo 116; el segundo párrafo del artículo 119; la fracción III de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122; se adicionan un apartado C al artículo 26; un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI del artículo 41; un tercer párrafo al artículo 69; la fracción XXIXU al artículo 73; las fracciones III y VII al artículo 74; las fracciones XI y XIII, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 76; un segundo y tercer párrafos a la fracción II y la fracción XVII al artículo 89; los párrafos tercero y cuarto al artículo 90; la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 99; un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; un segundo párrafo al inciso f) y un inciso n), recorriéndose los subsecuentes en su orden a la fracción IV, así como una fracción IX al artículo 116; y se deroga la fracción V del artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. ...

I. a XII. ...

XIII. De conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución: integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República; nombrar y **remove**r a dicho servidor público; **nombrar y remove**r a los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción, de derechos humanos y de asuntos internos, así como a los consejeros integrantes del Consejo del Ministerio Público de la Federación, y

XIV. ...

Artículo 89. ...

I. a VIII. ...

IX. Intervenir en la designación y **remoción** del Fiscal General de la República, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

X. a XX. ...

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 de patrimonio propios, que será presidido por el Fiscal General de la República.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar **con experiencia mínima de diez años en el ejercicio profesional como licenciado en derecho o abogado**; no haber sido condenado por delito doloso; **no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación, y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección o representación nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.**

Los periodos de duración del cargo de Fiscal General serán de seis años improrrogables, que se contarán a partir del día primero de octubre en que el titular del Poder Ejecutivo inicie su quinto año de gobierno.

La designación y remoción del Fiscal General será conforme a lo siguiente:

I. Cuando menos treinta días naturales previos al vencimiento del periodo de gestión del Fiscal General que se encuentre en funciones, o bien dentro de los sesenta días naturales a partir de su ausencia definitiva por causa diversa al vencimiento de su mandato, el Senado de la República integrará, previo concurso público y evaluación técnica una lista de al menos seis candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual, enviará al Ejecutivo Federal.

La Ley establecerá los mecanismos que garanticen la transparencia, publicidad y participación ciudadana efectiva desde la convocatoria hasta el nombramiento, así como los criterios para evaluar y seleccionar a los candidatos que deberán integrar la lista, entre los cuales se contemplarán las trayectorias de servicio público, especialmente en los ámbitos de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o demás antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica; igualmente, se evaluará la reputación de los candidatos, su honorabilidad, independencia y compromiso con los valores democráticos.

La evaluación técnica de los concursantes al puesto de Fiscal General, según los requisitos de elegibilidad y criterios de selección aplicables, será realizada por una Comisión de Designaciones de carácter honorario, que estará conformada de manera interdisciplinaria por nueve ciudadanos de reconocido prestigio académico o profesional en procuración de justicia, derechos humanos, combate a la corrupción y políticas públicas en materia de seguridad y justicia, quienes serán designados por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República, de manera pública y abierta, y durarán en dicho cargo cinco años.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, designará provisionalmente al Fiscal General, quien deberá cumplir con los requisitos y criterios de selección antes

señalados y ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este apartado.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días **naturales** siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia **en audiencia pública** 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 **naturales**.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días **naturales** para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará **provisionalmente** al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. El Senado de la República podrá ejercer las atribuciones previstas en las fracciones anteriores hasta sesenta días naturales posteriores al vencimiento de sus plazos, en caso contrario, las mismas serán ejercidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo el mismo procedimiento y votación.

V. El Fiscal General podrá ser removido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Senadores, por las causas que establezca la ley mediante audiencias públicas y respetando las reglas de debido proceso. El procedimiento podrá iniciarse a solicitud del Ejecutivo Federal o de una tercera parte de los integrantes del Senado, y deberá ser resuelto en un plazo de treinta días naturales, habiendo escuchado previamente la opinión del Consejo del Ministerio Público de la Federación.

Lo previsto en el párrafo anterior se dará sin perjuicio de la posibilidad de ser destituido por causa de responsabilidad penal o administrativa grave en términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Fiscal General podrá renunciar al cargo, previa comunicación al Senado de la República o, en sus recesos, a la Comisión Permanente.

VI. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesión extraordinaria para la designación del Fiscal General, o para el conocimiento de la solicitud formulada para su remoción.

VII. En los casos de ausencias definitivas del Fiscal General por remoción, destitución, renuncia o cualquier otra, el Senado de la República designará a quien deba sustituirlo hasta culminar el periodo previsto en el párrafo tercero de este

artículo, siempre que faltaren más de dos años para el mismo, contados a partir de la ausencia definitiva; en caso contrario, operará el mecanismo de suplencia por ausencia que determine la ley.

VIII. Quienes hayan ocupado el cargo de Fiscal General no podrán ser electos para cargos de elección popular sino hasta dos años después de que se hayan separado del mismo.

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la investigación y persecución ante los tribunales, hasta la plena ejecución de las resoluciones judiciales de todos los delitos del orden federal. De igual modo, investigará y perseguirá delitos del orden común cuando su interés y trascendencia lo ameriten, garantizando que la investigación no se fragmente y privilegiando que se lleve a cabo en el ámbito que pueda realizarla de manera más efectiva, entre otros, cuando guarden conexidad con delitos del orden federal conforme a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI de esta Constitución; en los casos de delitos que trasciendan el ámbito de una o más entidades federativas y cuando exista sentencia o resolución de algún órgano previsto en tratado internacional. La ley considerará una acción para que las víctimas soliciten la atracción de casos por la Fiscalía General de la República.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción, para la investigación de delitos que implican violaciones graves a derechos humanos y de asuntos internos.

El Consejo del Ministerio Público de la Federación estará integrado por el Fiscal General, quien lo presidirá, y seis consejeros que no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia, y gozará, entre otras que prevea la ley, de las siguientes atribuciones:

I. Conocer el plan estratégico que le presente el Fiscal General y los programas anuales de trabajo, evaluar su implementación y emitir recomendaciones respecto de los mismos.

II. Evaluar el desempeño de la Fiscalía General, sus fiscalías especializadas, órgano interno de control, unidades y órganos técnicos y administrativos, así como de sus servidores públicos.

III. Aprobar el proyecto de presupuesto de la institución y las normas administrativas conducentes para su ejercicio, así como el Reglamento Interior de la Fiscalía General, para lo cual el Fiscal General presentará sus propuestas al Consejo, escuchará las recomendaciones que le formulen y, en su caso, hará los ajustes correspondientes; en caso de divergencia, prevalecerá la posición del Fiscal, bajo su responsabilidad.

IV. Aprobar, a propuesta del Fiscal General, la política de profesionalización de la Fiscalía General, y supervisar su implementación.

Los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción, para la investigación de delitos que implican violaciones graves a derechos humanos y de asuntos internos, así como los seis consejeros del Ministerio Público de la Federación, durarán en su encargo cinco años improrrogables y serán nombrados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, previo proceso de convocatoria pública y evaluación que será realizada por la Comisión de Designaciones, en los términos que prevea la ley. Para su elección deberán reunir los mismos requisitos que el Fiscal General, con excepción del relativo a la profesión de licenciado en derecho, que no será aplicable para tres de los consejeros integrantes del Consejo del Ministerio Público de la Federación. Podrán ser removidos por el mismo órgano legislativo y votación necesaria para su nombramiento, previa solicitud del Fiscal General, por causas previstas en la ley, sin perjuicio de que sean destituidos por incurrir en delito o falta administrativa grave en términos del Título Cuarto de esta Constitución. No podrán ser electos para cargos de elección popular ni postularse para cargo alguno previsto en este artículo, sino hasta dos años después de que se hayan separado de sus cargos, disposición igualmente aplicable para los integrantes de la Comisión de Designaciones.

La Ley determinará un medio de impugnación efectivo respecto de los procedimientos de nombramiento y remoción establecidos en el presente apartado.

El órgano interno de control ejercerá las atribuciones previstas en el Título Cuarto de esta Constitución y su titular será elegido en términos del artículo 74, fracción VIII de la misma.

Dentro de los primeros tres meses de su gestión, el Fiscal General presentará ante el Senado un plan estratégico que comprenderá un diagnóstico de la criminalidad, el plan de persecución penal con objetivos, criterios y prioridades en la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, así como un plan para el desarrollo interno de la institución basado en un diagnóstico. Presentará también anualmente un programa de trabajo con metas de desempeño que garanticen el cumplimiento del plan estratégico.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de resultados, de conformidad con los planes estratégico y de trabajo, en el que se incluirán los informes que rindan los titulares las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, de combate a la corrupción, para la investigación de delitos que implican violaciones graves a derechos humanos y de asuntos internos, así como el órgano interno de control y el Consejo del Ministerio Público de la Federación. Dichos funcionarios comparecerán ante cualquiera de las Cámaras cuando se les cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión; durante estas comparecencias, se garantizará la participación de la sociedad civil.

La Ley establecerá un servicio profesional de carrera que reglamente las bases para el ingreso, permanencia, desarrollo, formación y actualización de los servidores públicos

de la Fiscalía **General de la República**, regido por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, **mérito**, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General y **demás servidores públicos de la Fiscalía General de la República** serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

Las entidades federativas crearán Fiscalías Generales de Justicia, que contarán con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

B. ...

Transitorios

Primero a Décimo Sexto. ...

Décimo Séptimo. El Congreso de la Unión emitirá las normas secundarias referidas en el Transitorio anterior en un plazo máximo de noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor de este decreto, e inmediatamente después la Cámara de Senadores procederá conforme a lo siguiente:

a) Dentro de los treinta días naturales siguientes, integrará la Comisión de Designaciones. Para asegurar la renovación escalonada de sus integrantes, los primeros nombramientos se realizarán equitativamente para periodos de tres, cuatro y cinco años.

b) Hecho lo anterior, iniciará el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 de esta Constitución para la designación del Fiscal General de la República, bajo el supuesto de ausencia definitiva de titular, quien permanecerá en el cargo hasta el 30 de septiembre de 2022. El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de la entrada en vigor del presente decreto, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República.

c) Dentro de los sesenta días naturales posteriores a la instalación de la Comisión de Designaciones, hará los nombramientos de los titulares de las fiscalías especializadas para la investigación de delitos que implican violaciones graves a derechos humanos y de asuntos internos, así como de los seis consejeros del Ministerio Público de la Federación, quienes, por única vez a fin de asegurar su renovación escalonada, ocuparán sus cargos por períodos de tres, cuatro y cinco años, equitativamente.

La Cámara de Diputados, en un plazo de sesenta días naturales posteriores a que hayan sido emitidas las normas secundarias referidas en el primer párrafo de este transitorio, designará al titular del órgano interno de control.

Las entidades federativas contarán con un año a partir de la publicación del presente Decreto para realizar los ajustes correspondientes a la legislación local.

[...]:

I. [...].

[...], y

II. [...].

Décimo Octavo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, **quien durará en su encargo cinco años .**

En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, **el cual regirá hasta en tanto sean emitidas y entren en vigor las normas secundarias a que alude el artículo Décimo Sexto Transitorio del presente decreto.** Su titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior, **en un plazo de sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor de este decreto, y permanecerá en el cargo por un periodo de cinco años.**

Los titulares de las fiscalías especializadas nombrados según el presente Transitorio podrán ser removidos o destituidos de su cargo en términos del artículo 102, apartado A de esta Constitución.

Décimo Noveno. A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece.

Para los efectos previstos en el décimo párrafo del artículo 102 apartado A de esta Constitución, el primer Fiscal General contará con un plazo de un año a partir de su nombramiento para presentar ante el Senado su plan estratégico y programa de trabajo. En lo correspondiente a la planeación para el desarrollo interno de la institución, se contemplarán las medidas a implementar para la transformación operativa del Ministerio Público de la Federación, incluyendo sus procesos internos, reforma administrativa, su nuevo modelo organizacional y de servicio de carrera. El programa de trabajo establecerá criterios y metas específicas para la depuración de casos en trámite. Durante el proceso de planeación para el desarrollo interno de la institución, el Fiscal General tomará en consideración las opiniones del Consejo del Ministerio Público y, una vez culminada la fase de planeación, dicho órgano evaluará su implementación y emitirá las recomendaciones que correspondan.

Transitorios

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

Segundo. Los titulares de las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de delitos relacionados con hechos de corrupción que a la fecha de entrada en vigor del presente decreto hayan sido nombrados según el texto del artículo décimo octavo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, ajustarán el periodo de su encargo y demás normas relacionadas con el mismo a los términos del presente decreto.

Notas

1 Cruz, Víctor Jesús. *La Autonomía del Ministerio Público y el modelo acusatorio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/8.pdf>

2 Reforma 102. Aquí y Ahora, Fundar. Centro de Análisis e Investigación, disponible en: <http://fundar.org.mx/?p=12942> (consultado el 31 de enero de 2018, a las 16:15).

3 #Reforma102 ¡AQUÍ Y AHORA!, disponible en: <http://reforma102.mx/> (consultado el 31 de enero de 2018, a las 16:24).

4 Ídem.

5 Op. cit., supra nota 1.

6 Ídem.

7 Córdova, Arnaldo, *El principio de la soberanía popular en la Constitución Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4321/9.pdf>

8 Voto particular del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la acción de inconstitucionalidad 32/2006, promovida por el Procurador General de la República, resuelta en sesión de siete de mayo de dos mil siete, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Agosto de 2007.

9 Carbonell, Miguel, coord., *Diccionario de derecho constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2002.

10 Ídem.

11 Retomada de la propuesta en comento, Vid., “Reforma constitucional sobre el modelo de la Fiscalía General de la República. Propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva”, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., disponible en: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/Propuesta-de-dictamen-ciudadano-de-las-organizaciones-que-integran-VamosPorUnaFiscal%3%ADaQueSirva.pdf> (consultado el 1º de febrero de 2018).

12 Ídem.

Diputados: Jorge Álvarez Máynez (rúbrica), Macedonio Salomón Tamez Guajardo.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO DAVID GERSON GARCÍA CALDERÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

“Educar es formar personas aptas para gobernarse a sí mismas, y no para ser gobernadas por otros”.

Herbert Spencer, filósofo, psicólogo y sociólogo británico. (1820-1903)

Todos los ciudadanos de este país conocemos o sufrimos de manera directa o indirecta los graves problemas políticos, económicos y sociales que aquejan a nuestra nación. Las personas viven cansadas de la violencia, la inseguridad, la desigualdad, la superficialidad de los medios de comunicación, que brindan una orientación muchas veces clara, otras confusa y normalmente contradictoria, generando desconcierto y desconfianza social debido a que el impacto de sus contenidos sólo multiplica la violencia y desdibuja el entorno social.

La formación ciudadana que un país puede ofrecer a las actuales y futuras generaciones es de vital importancia, actualmente en México esto cobra una mayor relevancia, ya que nuestra sociedad atraviesa por una profunda crisis de valores, de ética, de civismo, de participación ciudadana, de falta de inclusión, de intolerancia, de persecución ideológica; adicionalmente, somos hostigados indiscriminadamente por los medios de comunicación con programaciones nocivas de anti-valores, tenemos una clase política que sólo sabe denostar y descalificar a sus adversarios políticos, funcionarios involucrados en actos de corrupción, cada vez una mayor presencia del crimen y la delincuencia organizada en todas sus formas en el territorio nacional, entre muchas otras cosas. Nuestra endeble democracia y nuestra sociedad agonizan por esta avalancha de desculturización.

El concepto de ciudadanía parte de la premisa básica de que es característica de los seres humanos vivir en sociedad, las relaciones humanas son necesarias para sobrevivir y para darle sentido a la existencia; desde el momento mismo que nace, el individuo empieza a aprender a relacionarse con otras personas, lo cual continúa toda la vida; para alcanzar un nivel de convivencia sano es indispensable la participación activa de maestros, padres de familia, y la sociedad en su conjunto. El quehacer científico de las ciencias políticas, el derecho, la historia, la filosofía, la sociología, la antropología, la psicología y la pedagogía, entre otras, ofrecen alternativas para aprender a convivir y a desempeñarnos en sociedad.

Uno de los cuestionamientos más significativos de la historia contemporánea de la educación es cómo contribuir a la formación de ciudadanos participativos, problema que no es privativo de México. ¿Pero qué es la formación ciudadana? ¿Para qué nos sirve?, ¿En realidad importa ejercerla? Estas preguntas no son ajenas a nuestra actual sociedad que se ve inmersa en constantes cambios, tanto sociales, culturales y políticos. A pesar de lo anterior; nuestra sociedad se ha visto beneficiada gracias al avance en el progreso de

diversos ámbitos de las ciencias: la medicina, la tecnología, la diplomacia, la economía y el desarrollo sustentable; sentando las bases de un sistema innovador en esta época de la postmodernidad en la que vivimos, es un desafío común prácticamente a todas las sociedades del mundo. Debemos reconocer, como punto de partida, que estamos atravesando un profundo proceso de transformación social, económica, política y cultural que modifica todos los parámetros tradicionales con que enfrentábamos las tareas habituales de construcción de una sociedad. Este proceso nos obliga a rediscutir muchos problemas que creíamos ya superados, a reconsiderar las categorías con las que los analizábamos y a redefinir las estrategias de acción con las que enfrentaremos en el futuro próximo, basados en el punto de vista de una formación ciudadana.

Actualmente, el tema de la ciudadanía sigue generando preguntas y cuestionamientos, ¿qué tanto ha cambiado la ciudadanía en México? ¿Qué líneas de continuidad o cambios se podrían establecer en su desarrollo?

La propuesta pretende dar respuesta a éstas y otras inquietudes con respecto a la forma en que las personas ejercen sus derechos de ciudadanía en México.

La presente iniciativa pretende identificar, desde una perspectiva histórica, las diferentes etapas por las que ha pasado la construcción de la ciudadanía en México. Se propone demostrar que ha sido un proceso largo, azaroso y dramático; que los ciudadanos ideales existen sólo en papel y como definición, y que aún estamos lejos de los preceptos mínimos de ciudadanía, parece más un espejismo que una meta alcanzada, por el contrario, prevalece la desconfianza, el desinterés, la manipulación y la incertidumbre. Como legislador, estoy constitucionalmente exigido a promover iniciativas de ley que nos permitan avanzar en la consolidación de la ciudadanía en México.

En México, la enseñanza del civismo ha pasado por muchas vicisitudes. Hace siete décadas, en tiempos de la reforma educativa de Jaime Torres Bodet, los maestros de primaria se valían de esta asignatura para enseñar normas de urbanidad y fomentar la disciplina escolar. Como no había libros de texto gratuitos dedicados especialmente al civismo, los profesores se auxiliaban de manuales de buenas costumbres y de materiales hechos ex profeso para enseñar urbanidad.

A lo largo del siglo pasado, el civismo tuvo muchos nombres: Educación para el amor, Educación para el ciudadano, Conocimiento de las leyes... La preocupación central era que el civismo sirviera para reprimir los impulsos de las personas en bien de la civilidad; sin embargo, el civismo estaba desdibujado como asignatura formal, ante las presiones de grupos conservadores, como la unión nacional de padres de familia, que pugnaban por la inclusión de una materia de religión en las escuelas públicas para que los niños aprendieran valores, el gobierno optó por darle un bajo perfil a esta asignatura. A principios de los años 70 el gobierno federal hizo una reforma educativa radical, desapareció las asignaturas y creó cuatro áreas del conocimiento: matemáticas, español, ciencias naturales y ciencias sociales; en esos cambios, el civismo fue sacrificado y desapareció del programa de estudios.

Después de 38 años de ausencia, en el 2008, el gobierno federal anunciaba a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que incluía la materia de Civismo y Ética en el programa oficial para primaria y secundaria, después de haber sido retirada de las aulas. La justificación de la materia tenía como objetivo: Normas para la convivencia escolar. Tradiciones comunes y símbolos de México. Derechos y deberes de los miembros de la localidad. Los Derechos de los ciudadanos en el municipio. Derecho de los ciudadanos al voto y de ser electos en los cargos de representación popular. La Constitución Política: Ley fundamental y suprema de México. La importancia del establecimiento y cumplimiento de acuerdos para la convivencia social. Ejemplos relacionados con la familia, la escuela y la localidad. Las funciones de las leyes. El concepto de democracia y La importancia de la participación cívica. En resumen; este proyecto tenía como finalidad formar ciudadanos socialmente responsables, dentro de las aulas y fuera de ellas... la asignatura tenía una tarea en verdad difícil.

De la mano de esta fallida reforma educativa, llegaron los libros de texto gratuitos. Los ciudadanos mexicanos que se representan en estos libros son principalmente blancos, criollos, urbanos; mientras que los campesinos, obreros y mestizos no aparecen, no hay rastros de diversidad, los niños que aparecen en las ilustraciones presentan rasgos más bien homogéneos, y el ciudadano representado es más ambiguo que mestizo, estos nuevos libros producen un riesgo de desadaptación social, además de discriminatorios.

Siglo XXI

Reforma educativa 2017

El modelo educativo que entrará en vigor el próximo ciclo escolar parte de una visión clara de los fines que debe tener la educación en el siglo XXI, y refrenda los principios que la Constitución establece en su artículo 3, y la Ley General de Educación desarrolla en sus artículos 7 y 8, al igual que los artículos 57, 58 y 59 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. En este contexto, la educación oferta la gran oportunidad para que cada mexicana y mexicano, y por ende nuestra nación, alcancen su máximo potencial. Para lograrlo, la educación debe buscar la formación integral de todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, al mismo tiempo que cultive la convicción y la capacidad necesarias para contribuir a la formación de una sociedad más justa e incluyente. El propósito de la educación básica y la media superior es contribuir a formar ciudadanos libres, participativos, responsables e informados, capaces de ejercer y defender sus derechos, que concurren activamente en la vida social, económica y política de México y el mundo. En otras palabras, el modelo educativo busca educar a personas que tengan la motivación y la capacidad de lograr su desarrollo personal, laboral y familiar, dispuestas a mejorar su entorno social y natural, así como continuar con su formación académica y profesional.

Para la formación de la ciudadanía, se requiere de un enorme trabajo orientado a valores; tales como la libertad, el respeto, la responsabilidad, la tolerancia, la diversidad, la verdad, la honestidad, el civismo, la ética, la democracia, la legalidad, el medio ambiente, la institucionalidad... Demandan tanto en las aulas como fuera de ellos, su detalle doctrinal y ejemplos aplicados, sin contradicción ni negación. Solo en virtud de ello será posible la

ciudadanía tan anhelada. El modelo educativo plantea la reorganización del sistema educativo y de sus políticas públicas. En suma, considera pasos indispensables que debemos seguir todos, autoridades, maestros, padres de familia, estudiantes y la sociedad en general.

Por lo anterior, considero urgente y necesario reorientar y ampliar la cobertura de la asignatura de formación cívica y ética, como se ha planteado; esta asignatura ya no responde al México contemporáneo, a los nuevos paradigmas, a un mundo cada vez más globalizado, a las nuevas tecnologías, a las nuevas pedagogías; sin embargo, nos obliga a rediscutir muchos temas que creíamos ya superados, a reconsiderar las formas de aplicación y a redefinir las estrategias de acción con las que enfrentaremos en el futuro próximo, desde el punto de vista del nuevo modelo educativo.

Cambiar el nombre de la asignatura no resuelve el tema de mi propuesta, en el pasado así lo han hecho sin obtener los resultados deseados. La solución está en que se amplíe su cobertura lectiva, tanto en horarios de catedra como en el tiempo que el educando permanezca en formación educativa. La corresponsabilidad obligatoria del estado y los padres de familia o tutores, establecidos en la ley general de educación, tiene una vigencia de quince años, artículo 3 la obligatoriedad del Estado y artículo 4 primer párrafo de los padres o tutores. Tiempo suficiente para tatuar en la conciencia del individuo una *formación ciudadana*, Asimismo, tiempo suficiente para que la Secretaría de Educación Pública, a través de sus órganos competentes, desarrolle e implemente la estrategia pedagógica acorde a la edad del educando y el grado escolar.

La actual asignatura de formación cívica y ética tiene un desgaste histórico y por lo mismo ya no responde a fortalecer los principios de civilidad para el cual fue creado. Por lo que propongo que el civismo y la ética queden tutelados por el principio de **formación ciudadana**; ésta a su vez integrará los siguientes temas; El laicismo, La democracia, La familia, La escuela, La comunidad, La participación política, El trabajo: vocación y ocupación, Actividad deportiva y entretenimiento. La convivencia social y sexual, Las etnias, cultura, raza y lengua, Las capacidades diferentes especiales, Capacidades diferentes; talentos especiales, sobresalientes, Cuidado del medio ambiente, Equidad de género...

En los próximos días estaré presentando las iniciativas con proyecto de decretos, para armonizar el precepto constitucional con las leyes que de ella emanan en materia de educación. Tiempo y espacio me faltaría en esta propuesta, para detallar el largo proceso, azaroso y dramático que México ha enfrentado a través de los tiempos, para la conformación de una ciudadanía social, ciudadanos habilitados para desarrollarse de manera efectiva, en la construcción de una sociedad abierta y democrática, analítico, crítico, responsable, participativo, conocedor y respetuoso de las leyes. En cambio, ha imperado el paternalismo, el verticalismo autoritario, el individuo sumiso, junto a otras expresiones como la ausencia de una cultura de la legalidad y el flagelo de la corrupción.

Por lo antes dicho, procedo a fundamentar mi propuesta dentro de nuestro marco normativo constitucional, en la materia.

Argumentación

Artículo 3. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados, Ciudad de México y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. [...]

El mandato constitucional alude a una obligatoriedad del estado mexicano, en la impartición educativa al educando con una vigencia de quince años.

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

De acuerdo al precepto constitucional, la educación que imparta el Estado tiende a desarrollarse en todos los sentidos, fomentar todos los valores de manera integral, fortalecer una cultura institucional gubernamental y no gubernamental, por ejemplo: La Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión de los Derechos Humanos (CNDH), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (Unicef)... Para construir todos estos conceptos, se requiere de una nueva visión educativa, no solo informativa sino formativa, que vaya de la mano con el nuevo modelo educativo, a formar una ciudadanía integral.

[...] El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos [...]

El Estado garantiza calidad en la educación, entendiéndose por calidad el desarrollo pleno de las capacidades humanas, que debe ser basada en los cuatro pilares de la educación que nos habla Jacques Delors: *aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.*

El Estado nos ofrece una organización escolar, distribuida por niveles educativos: entre los que se encuentran: educación preescolar, educación primaria, educación secundaria y educación media superior, en este sentido; la educación obligatoria tiene una duración de quince años, tiempo suficiente para la planeación y distribución de los horarios de cátedra para una cultura de formación ciudadana basada, principalmente, en *el aprender a vivir juntos y en el aprender a ser.*

Delors explica que en el aprender a vivir juntos, *“la educación tiene una doble misión: enseñar la diversidad de la especie humana y contribuir a una toma de coincidencia de las semejanzas y la interdependencia entre todos los seres humanos. Desde la primera infancia, la escuela debe, pues, aprovechar todas las oportunidades que se presenten para esa doble enseñanza.”*

En el aprender a ser detalla que “... la educación debe contribuir al desarrollo global de cada persona: cuerpo y mente, inteligencia, sensibilidad, sentido estético, responsabilidad individual, espiritualidad... Más que nunca, la función esencial de la educación es conferir a todos los seres humanos la libertad de pensamiento, de juicio, de sentimientos y de imaginación que necesitan para que sus talentos alcancen la plenitud y seguir siendo artífices, en la medida de lo posible, de su destino.”

Por lo que debemos educar para lograr el desarrollo global de cada persona iniciando desde preescolar hasta educación media superior.

(Tomado de: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1447/1/images/sistemaedumex09_01.pdf)

Además de todo lo anterior, el Estado garantiza toda una infraestructura, que va desde aulas de calidad, docentes bien preparados, directivos honestos y comprometidos con la educación, materiales didácticos y audio-visual y todo aquello necesario para el buen desarrollo de una educación de calidad.

La propuesta

La iniciativa que propongo no está basada en la ocurrencia, los antecedentes históricos que aludo, son prueba fehaciente de lo urgente que resulta adecuar el contexto constitucional en la materia.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Texto vigente	Texto propuesta
<p>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.</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia [...]</p>	<p>Artículo 3o. [...]</p> <p>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará, como principio, la formación ciudadana, que inculque el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia [...]</p>

Fundamentación

El que suscribe, diputado federal David Gerson García Calderón, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de la sexagésima tercera Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, con base en los motivos aquí expuestos, ponemos a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos

Único. Se reforman el artículo 3, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3. [...]

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará, **como principio, la formación ciudadana, que inculque** el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia [...]

Transitorio

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

Palacio de Legislativo de San Lázaro, a 8 de febrero del 2018.

Diputado David Gerson García Calderón (rúbrica)

QUE DEROGA EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ SANTIAGO LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El arraigo, en materia penal, es una figura jurídica cuyo carácter es eminentemente restrictiva de la libertad, se aplica al probable autor de un hecho delictivo en delincuencia organizada o cuando la autoridad presume peligro de que una persona imputada se pueda sustraer de la acción de la justicia. El objetivo de su aplicación es integrar la averiguación previa y evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión.

En el año 2008, con la reforma constitucional que permitió la instauración del nuevo sistema de justicia penal en nuestro país, esta figura tan cuestionada fue también incluida en la Carta Magna. El tiempo y los hechos han demostrado que no se consideró las fallas estructurales del funcionamiento de los Ministerios Públicos, la corrupción y los excesos de las autoridades en su implementación.

El empleo del arraigo, por parte de las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos, ha registrado un historial de abusos y violaciones a los derechos humanos de las personas en nuestro país en los últimos años. En estricto sentido, el arraigo sólo refleja la grave deficiencia en las instituciones administrativas de investigación y procuración de justicia, misma que se intenta suplir con este método lesivo para las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales, lo cual no es acorde con la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, por lo que a través de esta iniciativa, se propone su derogación de la Norma Suprema del país.

Argumentos

El 18 de junio de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a 10 artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer el sistema de justicia penal acusatorio y adversarial en nuestro país.

Estos cambios a la Norma Suprema del país, sin lugar a duda fueron un avance significativo en materia de administración y procuración de justicia, pues a la par de incluir en la Carta Magna a los juicios orales, también se dio paso a las garantías de presunción de inocencia, una defensoría pública eficaz, centros específicos para prisión preventiva y, juzgados especiales para asuntos de crimen organizado, por mencionar algunas bondades de este paradigma.

No obstante, junto a los instrumentos jurídicos de avanzada antes mencionados, también se introdujo de manera errónea en el octavo párrafo del artículo 16 de la Constitución, una figura jurídica muy cuestionable: el arraigo.

El arraigo, en materia penal, es una figura jurídica cuyo carácter es eminentemente restrictiva de la libertad, se aplica al probable autor de un hecho delictivo en delincuencia organizada o cuando la autoridad presume peligro de que una persona imputada se pueda sustraer de la acción de la justicia. El objetivo de su aplicación es integrar la averiguación previa y evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión.

El tiempo y los hechos han demostrado que no se consideró las fallas estructurales del funcionamiento de los Ministerios Públicos, la corrupción y los excesos de las autoridades en la implementación del arraigo. Las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos, han registrado un historial de abusos y violaciones a los derechos humanos de las personas en nuestro país en los últimos años.

En estricto sentido, el arraigo sólo refleja las graves deficiencias de las instituciones encargadas de la justicia en nuestro país, mismas que se intenta suplir con este método lesivo para las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales, lo cual no es acorde con la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011.

Cifras divulgadas por organizaciones defensoras de derechos humanos, refieren que aproximadamente de un promedio de 1.82 personas son puestas bajo arraigo cada día en el ámbito federal y 1.12 personas en el ámbito local.¹

Amnistía Internacional estima que alrededor de 20 mil personas en el país, de 2008 a 2014, han sido objeto de este tipo de detención en cuartos de hotel, domicilios particulares, oficinas y separos, aún sin tener cargos en su contra.²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que entre 2009 y 2010, los jueces de distrito especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones, libraron mil 200 arraigos.³

La Procuraduría General de la República (PGR), estableció que entre diciembre de 2006 y marzo de 2013, fueron sometidas 7 mil 984 personas a arraigo por delincuencia organizada, secuestro, operaciones con recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, tráfico de indocumentados y posesión de vehículos robados.⁴

El Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, en esta Cámara de Diputados presentó un informe titulado: "*Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal*", donde señala que de 2009 a 2014, en el ámbito federal se arraigaron 8 mil 595 personas, pero sólo 3.2 por ciento, obtuvieron sentencia condenatoria.⁵

Muchos casos de arraigos han propiciado que se presenten quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En la mayoría de los casos se argumenta que hubo una posible detención arbitraria, casos de tortura u otros tratos crueles o inhumanos.

En el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), no hacemos apología de quienes infringen la norma y dañan a la sociedad. Quienes actúan al margen de

la ley deben recibir sanción, pero en aras de la persecución de los delitos, no se pueden violentar derechos humanos.

El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en el “*Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto*”, respecto al quinto informe periódico presentado por México en relación con el grado de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, solicitó a nuestro país eliminar la figura del arraigo de nuestro marco jurídico.⁶

Amnistía Internacional y Human Rights Watch, han señalado reiteradamente que debe erradicarse la figura del arraigo del sistema jurídico mexicano, por circunscribirse en un ambiente de impunidad y falta de rendición de cuentas.⁷

En las conclusiones y recomendaciones del “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal”, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se recomienda al Estado mexicano la necesidad de abolir el arraigo penal a nivel federal y estatal, ya que es contrario a las normas internacionales de derechos humanos.⁸

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, al evaluar la situación sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de prevención y combate de la tortura, así como de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, en las conclusiones de su informe solicitó disminuir gradualmente la utilización de la figura del arraigo hasta llegar a su desaparición completa.⁹

La utilización del arraigo implica un gran margen de discrecionalidad y conculca sistemáticamente derechos humanos como: la libertad, la presunción de inocencia, la integridad personal y la administración de justicia; particularmente la publicidad del proceso, las garantías necesarias para la defensa, la indemnización por daños derivados de errores judiciales y la reparación por prisión o detenciones ilegales, además de que se incrementan las posibilidades de que una persona sea sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Toda esta serie de derechos humanos enlistados, se encuentran consagrados en instrumentos internacionales que el Estado mexicano está obligado a cumplir, a saber: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por mencionar algunos.

A fin de salvaguardar los derechos humanos, la presente iniciativa propone eliminar la controvertida figura del arraigo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta propuesta es consecuente con la necesidad de garantizar el sistema de protección a los derechos fundamentales, pero también para dar cumplimiento a un reclamo de la comunidad internacional a la que no puede ni debe ser omiso el Estado mexicano.

Por lo anteriormente expuesto, propongo derogar el octavo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de eliminar de nuestro marco jurídico constitucional la figura del arraigo.

Texto vigente del octavo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Texto propuesto
Artículo 16.	Artículo 16.
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	Se deroga.

Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.	
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...

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 H. Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se deroga el octavo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se deroga el octavo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

Se deroga.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones legales de menor rango que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Arraigo judicial: datos generales, contexto y temas de debate, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, noviembre, 2011, p. 4. Disponible en: <https://goo.gl/WVbV3L> [Última consulta: 5 de febrero de 2018]

2 El arraigo, figura en proceso de extinción, *El Financiero*, 10 de marzo de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/dJySLC> [Última consulta: 5 de febrero de 2018]

3 Arraigo judicial: datos generales, contexto y temas de debate, Óp. Cit., nota 1, p. 6.

4 El arraigo, figura en proceso de extinción, Óp. Cit., nota 2.

5 Guerrero, Claudia. Fracasa la figura del arraigo, *Reforma*, 8 de abril de 2015.

6 Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto, Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 7 de abril de 2010, p. 6. Disponible en: <https://goo.gl/MPdZsd> [Última consulta: 5 de febrero de 2018]

7 HRW y AI recomiendan al Senado erradicar el arraigo, *La Crónica*, 30 de abril de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/tY19QQ> [Última consulta: 5 de febrero de 2018]

8 Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 25 de octubre de 2013, p. 18. Disponible en: <https://goo.gl/QNCFXv> [Última consulta: 5 de febrero de 2018]

9 Visita México el Relator Especial Contra la Tortura de la ONU, Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín número 46, México, 8 de mayo de 2014, p. 1. Disponible en: <https://goo.gl/jMs4Ss> [Última consulta: 5 de febrero de 2018]

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de febrero de 2018.

Diputado José Santiago López (rúbrica)

DEL CONGRESO DE VERACRUZ, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Diputado Édgar Romo García
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

La LXIV Legislatura del honorable Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local, somete a la consideración de esa soberanía, la iniciativa ante el Congreso de la Unión, con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en sesión ordinaria celebrada el día de hoy, por el pleno de esta potestad legislativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras distinguidas consideraciones.

Atentamente

María Luisa Manterola Sainz (rúbrica)
Diputada Presidenta
Armando López Contreras (rúbrica)
Diputado Secretario

Iniciativa ante el Congreso de la Unión con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva,

oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y .explosivos, delitos por hechos de corrupción, 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.

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 normatividad que se oponga al presente decreto.

Tercero. En un plazo máximo de 30 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá armonizar los ordenamientos secundarios.

Transitorios

Primero: El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

Segundo: Remítase al Congreso de la Unión, para que inicie el proceso legislativo correspondiente.

De Veracruz de Ignacio de la Llave

Dada en el salón de sesiones de la LXIV Legislatura del honorable Congreso del estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los treinta y un días el mes de enero del año dos mil dieciocho.

María Luisa Manterola Sainz (rúbrica)
Diputada Presidenta
Armando López Contreras (rúbrica)
Diputado Secretario

DEL CONGRESO DE VERACRUZ, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Xalapa, Veracruz, enero 31 de 2018.

Diputado Edgar Romo García
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión

Presente

La sexagésima cuarta Legislatura del honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local, somete a la consideración de esa soberanía, **la iniciativa ante el Congreso de la Unión, con proyecto de decreto que reforma la fracción III del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, aprobada en sesión ordinaria celebrada el día de hoy, por el pleno de esta potestad legislativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras distinguidas consideraciones.

Atentamente

Diputados María Elisa Manterola Sáinz, presidenta; y Ángel Armando López Contreras, secretario (rúbrica)

Iniciativa ante el Congreso de la Unión con proyecto de decreto que reforma la fracción III del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción III del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3.

I. a II. ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia, en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al

servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción y el reconocimiento en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Asimismo, la ley reglamentaria determinará los criterios y condiciones para que el Estado otorgue la capacitación y actualización permanente para los trabajadores de la educación en todos los niveles. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

IV. a IX. ...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá adecuar las leyes relativas, conforme a lo dispuesto en este Decreto, dentro de los sesenta días naturales siguientes al inicio de su vigencia.

Transitorios

Primero El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial, Órgano del gobierno del estado.

Segundo. Remítase al Congreso de la Unión, para que inicie el proceso legislativo correspondiente.

Dada en el salón de sesiones de la LXIV Legislatura del honorable Congreso del estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los 31 días el mes de enero del año 2018.

Diputados María Elisa Manterola Sáinz, presidenta; y Ángel Armando López Contreras, secretario (rúbricas)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA REFUGIO TRINIDAD GARZÓN CANCHOLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Diputada Refugio Trinidad Garzón Canchola, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estrecha relación con los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La actuación de los titulares de la Administración Pública en cualquiera de los niveles de gobierno, deriva de sus valores y principios que en lo individual le sean inherentes; luego entonces, la indiferencia al cargo o falta de respeto a las instituciones, al marco jurídico y a las normas de carácter cultural, son el reflejo de la falta de ética y de valores.

Siendo una de las debilidades de nuestro sistema político nacional la falta de voluntad de los gobiernos en funciones de desprenderse del espíritu electoral que les dio el triunfo, lo que definitivamente quebranta la forma pura de un gobierno republicano, para convertirlo en aquel que busca solamente el bien personal y de partido de quienes nos representan.

Bajo ese orden de ideas, es indiscutible, que se tenga que regular la propaganda institucional, toda vez que es una práctica reiterada, que una vez tomada la protesta del cargo como Presidente Municipal, Gobernador o Presidente de la República, comienzan el marcaje del territorio con los colores del partido o coalición que los llevó al poder, lo que representa, además de una contaminación visual, una forma de propaganda política **gratuita** para el partido político o coalición que gobierna dicha demarcación, al emplearse recursos públicos, contrariando así los principios básicos de la democracia.

Si bien es cierto, en el año 2008, en un esfuerzo por generar un nuevo esquema de competencia que garantizara la equidad en una contienda electoral, el Constituyente Permanente, adicionó al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación a todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y por la otra, consideraron que dicha norma permitiría establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violaran.

Sin embargo, al amparo de las argucias legaloides, los funcionarios públicos en su gran mayoría, violan el espíritu democrático, y atendiendo a que el texto constitucional no les impide, a la luz de una interpretación literal, la utilización de los colores de sus partidos políticos, en la rotulación del mobiliario, equipo y edificios públicos.

Si bien es cierto, actualmente, el párrafo 8 de artículo 134 de la Constitución Federal, establece que 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**, mismo que para efectos de una mejor ilustración transcribo en sus términos:

Artículo 134.

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

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.**

(Lo resaltado el propio)

...

Como se advierte del análisis del texto constitucional, este excluye a **los colores y emblemas** que hacen referencia al partido o coalición gobernante, laguna legal que aprovechan las administraciones municipales, locales o federal, para difundir propaganda electoral con el color o emblema de los partidos políticos de donde emanan, hecho que resalta la mala fe con la que actúan los funcionarios, quienes al tenor de una interpretación literal de la norma, evaden la responsabilidad de ejercer los recursos públicos con imparcialidad, y cuidando que estos no generen una inequidad en las contiendas electorales, relegando la responsabilidad que todo servidor público tiene de observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad; principios que sólo quedan en el enunciado, ya

que en el caso que nos ocupa, no se cumple, violando con estas acciones los párrafos 1 y 6 del propio artículo 134 constitucional.

Por el contrario, existen administraciones municipales sujetas a cambio de gobierno cada tres años, lo que, en el estado actual de las cosas, significa que precisamente cada tres años, se cambian los colores de la administración saliente por la entrante, ello implica un gasto superfluo e innecesario. En esa misma sintonía ocurre en los cambios de la administración pública federal y estatal.

Ante la falta de un sentido democrático en la mayoría de nuestros funcionarios públicos, es necesario que esta soberanía robustezca los mecanismos jurídicos en materia de gastos de publicidad oficial, de tal manera que se constriña la conducta de quienes tienen bajo su responsabilidad la administración de recursos públicos, de hacer la tarea con imparcialidad, sin influir en la equidad en la contienda electoral, una norma que logre diferenciar la propaganda oficial de la propaganda electoral, siendo que la finalidad de la propaganda oficial debe ser únicamente para comunicar las acciones de gobierno e informar sobre los servicios, los programas y las políticas públicas a los gobernados.

Por el contrario, en el supuesto en el que nos encontramos, cuando un gobierno decide utilizar los colores o los emblemas que hacen alusión a su partido político o coalición, promueve a un instituto político, con la finalidad de persuadir a sus gobernados de conseguir su voto en las contiendas electorales, promoviendo mediante esta estrategia a un partido político o coalición.

La presente iniciativa toma mayor relevancia, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la resolución del 15 de noviembre del 2017, obliga al Congreso de la Unión a expedir la ley secundaria del Artículo 134 Constitucional en materia de publicidad gubernamental, teniendo como plazo el 30 de abril del 2018, siendo entonces necesaria la reforma Constitucional, que permitirá establecer en dicha ley, tal impedimento, de lo contrario prevalecería la permisibilidad actual.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo octavo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 134. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

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, **colores o emblemas que identifiquen a un partido o coalición.**

(...)

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 13 de febrero de 2018.

Diputada Refugio Trinidad Garzón Canchola (rúbrica)

Texto vigente.	Texto propuesto.
<p>Artículo 134. (...)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>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.</p> <p>.)</p>	<p>Artículo 134. (...)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>.)</p> <p>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, colores o emblemas que identifiquen a un partido o coalición.</p> <p>.)</p>

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 35, 36 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ SANTIAGO LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El desencanto de los ciudadanos con el ejercicio del poder público, obliga a implementar mecanismos e instrumentos democráticos adecuados, a fin de recuperar la legitimidad y darle motivos a la gente para volver a creer, y esto sólo puede venir del ejercicio de la propia participación ciudadana. La aplicación de la soberanía popular, para hacer efectiva la rendición de cuentas de los servidores públicos.

En razón de ello, es que las figuras propias de la democracia participativa como el plebiscito, el referéndum y, particularmente, la revocación de mandato, se tienen que actualizar para responder a las necesidades políticas y sociales actuales del México moderno.

Es necesario que la Revocación del Mandato se circunscriba en periodos de crisis de legitimidad política, como un mecanismo alternativo para resolver una situación en que las instituciones públicas estén debilitadas debido al alejamiento entre ciudadanos y gobierno.

Argumentos

Los escándalos frecuentes de enriquecimiento ilícito, corrupción, tráfico de influencias, adquisición de propiedades millonarias, el cuantioso endeudamiento público sin resultados tangibles, han provocado que la sociedad se aleje y vea con desconfianza a quienes se dedican a la política.

Las instituciones y los servidores públicos en México, enfrentan una crisis de credibilidad por parte de la ciudadanía. La sociedad ya no cree en las instancias que debieran dar solución a sus exigencias más sentidas, tampoco en los individuos que personifican a éstas. La desconfianza es generalizada, ante lo cual el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), considera que es necesario que el Congreso de la Unión comprenda la delicada situación y actúe en consecuencia.

El imperativo ético del servicio público es servir a la sociedad, no servirse de ella. En el acto protocolario de toma de protesta del servidor público, sea el Presidente de la República, el Gobernador de un Estado, un Senador de la República, un Diputado federal o local, un Presidente Municipal, o cualquier otro cargo de elección popular, se asumen estas funciones después de esta frase: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de... que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”.

Este acto jurídico llama a la reflexión por el tema de la soberanía popular, la cual reside en el pueblo y es éste quien elige qué individuo asumirá tal o cual cargo público. Se trata de una herramienta fundamental no sólo del derecho y la política, sino elemento sustancial que legitima el poder.¹

La organización política de nuestro país, se circunscribe dentro de las características de lo que se conoce teóricamente como el Estado democrático, en el cual el poder recae en la Nación y por tanto en la voluntad popular.

Hace 218 años, cuando el territorio nacional era colonia de la Corona Española, la invasión de Napoleón a la península ibérica provocó que los reyes de España dimitieran de su posición y el poder le fuera cedido a los invasores. Este hecho no sólo cimbró a las colonias, entre ellas la Nueva España, que era la más grande y productiva económicamente, sino que también incentivó amplios debates sobre en quién recaía la soberanía ante la ausencia del Monarca español.²

Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien por esa época era el síndico del Ayuntamiento en la Ciudad de México, argumentaba que la soberanía residía en el pueblo ante la ausencia del monarca español.³

Estas ideas, de que la soberanía descansaba en la voluntad popular, en Europa fueron impulsadas por filósofos como Thomas Hobbes, John Locke, Charles Louis de Secondat (Barón de Montesquieu), Jean Jacques Rousseau, Benito Spinoza, entre otros, ideas que a la postre serían el fundamento para las tres grandes independencias de la modernidad: la inglesa, la francesa y la americana, así como las futuras Declaraciones de Derechos Humanos.

Se trató de un verdadero paradigma político y de un debate que hoy sigue vigente, dado que el poder le es entregado al pueblo como actor y no como espectador. La aceptación de la soberanía popular es el origen mismo del Estado de derecho,⁴ ya que el poder recae en la población, quien finalmente decide el rumbo de las instituciones públicas.

Esta inquietante filosofía, fue la precursora del Movimiento de Independencia en nuestro país que estalló en septiembre de 1810, y actualmente es la base fundamental de nuestra organización política.

Sólo la participación activa de los ciudadanos en la política, permite el desarrollo de una democracia sustancial que legitime las decisiones de los actores institucionales y, por tanto, como lo dice el juramento antes citado, la Nación, que es el pueblo, puede pedir cuentas del quehacer de quienes por mandato popular detentan el poder.

Resulta indispensable incluir un elemento sustancial para la redición de cuentas de los funcionarios públicos electos por el voto popular. Es inaplazable que en la vida política de México, se tome en cuenta el concepto y la aplicación jurídica de la *Revocación de Mandato*, por ser el mecanismo adecuado para la rendición de cuentas, toda vez que los representantes electos son responsables directos de las decisiones que toman frente al electorado.⁵

Se trata de una oportunidad para que el ciudadano de a pie recupere esa posibilidad de influencia en el representante, de reivindicar el ejercicio del poder, ya sea ratificándolo o removiéndolo. Dicho de otro modo, los ciudadanos podrían mantenerse vigilantes y monitorear la acción pública de sus representantes.

Instrumentos como el plebiscito, el referéndum y, particularmente, la revocación de mandato, se tienen que incluir paulatinamente en nuestro sistema jurídico constitucional, para responder a las necesidades políticas y sociales actuales.

No se puede conquistar plenamente la legitimidad de los servidores públicos sin la aplicación del binomio sufragio-revocación. Ambos constituyen dos caras de una misma moneda en el plano de una democracia representativa. El primero, sirve para que la sociedad en su conjunto elija a sus representantes, éstos serán quienes porten la voluntad popular y, por ende, actúen en consecuencia. El segundo, implica la posibilidad de quitarle el poder otorgado por la población, a quien no cumpla con los deseos de quienes sufragaron a su favor.

La Revocación de Mandato, tiene la virtud de emplearse por la acción de la misma población, lo que le da fuerza legitimadora a la decisión tomada: se va o se queda el servidor público, dependiendo de los resultados esperados o prometidos por él mismo.

Además, la aplicación de una herramienta de esta naturaleza, sería efectiva para combatir la corrupción y así devolverle la dignidad a la política y a las instituciones encargadas de velar por la democracia en nuestro país.

En el derecho comparado, la revocación de mandato ha sido instaurada y aplicada en varios países de América Latina, tal es el caso de Ecuador, Bolivia y Panamá, por mencionar algunos.⁶

En Ecuador, desde la reforma a su Constitución en 2008, la revocación de mandato es aplicable a todos los puestos de la administración pública a los cuales se llega mediante los mecanismos de elección popular, incluyendo al Presidente.⁷

En Bolivia, la nueva Constitución Política del Estado, que data de 2009, sitúa a la Revocación de Mandato como una forma, de las tres posibles, de ejercer la democracia, y cuyo diseño es para destituir a los integrantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional y al Presidente de aquel país.⁸

En Panamá, la Revocación de Mandato se aplica a los diputados nacionales. Hay dos maneras de ejercerse, una a través de los mismos partidos políticos que los hayan postulado y, la otra, mediante círculos de ciudadanos organizados que se opongan a la gestión de algún diputado de libre postulación.⁹

La aplicación de la Revocación del Mandato ayudaría a superar la actual crisis de legitimidad política, la debilidad de las instituciones públicas y el alejamiento entre

ciudadanos y partidos políticos, eso que algunos llaman “síndrome de consolidación democrática con creciente inestabilidad (e ilegitimidad) de la política”.¹⁰

Esta propuesta es consecuente con lo que estableció el Constituyente Originario de Querétaro de 1917, plasmando en el artículo 39 de la Carta Magna, el cual se ha mantenido sin cambio alguno y que a la letra dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Por eso, propongo reformar el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que dentro del Título Segundo, Capítulo I, referente a la Soberanía Nacional y la Forma de Gobierno, se establezca que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, así como revocar el mandato de los servidores públicos una vez transcurrido la tercera parte del periodo para el cual fueron electos.

Adicionalmente, en un artículo transitorio se establece que el Congreso de la Unión, una vez que entre en vigor el Decreto, tendrá 120 días hábiles para expedir la normatividad que establecerá las bases y procedimientos para la Revocación del Mandato, los medios de impugnación y la solicitud para poner en marcha este mecanismo de participación ciudadana.

Por lo anteriormente expuesto, propongo reformar los artículos 35, 36 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la figura de la revocación de mandato.

Fundamento legal

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6 numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 35, 36 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los artículos 35, 36 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. a V. ...

IX. Revocar el mandato de los servidores públicos electos, una vez transcurrido la mitad del periodo para el que fueron electos, en los términos que disponga la ley correspondiente.

Artículo 36. ...

I. y II. ...

III. Votar en las elecciones, y **en los procesos de revocación de mandato de los servidores públicos electos, a la mitad del periodo para el que fueron electos** así como en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

...

Artículo 73. ...

I. a XXVIII

XXIX a XXIX-P. ...

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

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, una vez que entre en vigor el presente Decreto, tendrá 120 días hábiles para expedir la legislación que establezca las bases y procedimientos para la Revocación del Mandato.

Notas

1 Cruz, Paulo. *Soberanía y transnacionalidad: antagonismos y consecuencias*, Jurídicas, vol. 7, núm. 1, Universidad de Caldas, Colombia, 2010, p. 14.

2 Vázquez, Semadeni. María Eugenia. “La Independencia de México, temas e interpretaciones recientes”, *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, núm. 37, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, p. 144.

3 Soberanes, Fernández, José Luis. Albores del constitucionalismo mexicano, en “Boletín Mexicano de Derecho Comparado”, vol. XLIV, núm. 131, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, p. 750.

4 *Ibidem*, p. 755.

5 Martínez, Cárdenas, Edgar Enrique. “Revocatoria de mandato: ¿ataque a la democracia representativa?”, *Reflexión Política*, vol. 15, núm. 29, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, 2013, p. 85.

6 Eberhardt, María Laura. La revocatoria de mandato en América Latina. Su funcionamiento como mecanismo de control ciudadano y de superación de crisis institucionales”, con distintos acentos. Disponible en: <https://goo.gl/oUsGqA> (Última consulta: 5 de febrero de 2018)

7 *Ibídem.*

8 *Ibídem.*

9 *Ibídem.*

10 *Ibídem.*

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de febrero de 2018.

Diputado José Santiago López (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Las condiciones adversas en el entorno económico global, así como el impacto negativo de los factores del cambio climático y la agresividad de los nuevos nacionalismos hegemónicos imponen a las naciones el reto de fortalecer su autonomía y la reorientación de políticas públicas para detonar su potencial interno, generando un desarrollo integral, sostenible e incluyente. En el caso de México, reajustar en esta perspectiva el modelo de desarrollo es hoy más urgente que nunca.

Para fortalecer la nación y construir un país más justo necesitamos recuperar la importancia estratégica del campo, tanto para superar asimetrías en el desarrollo regional, que por ahora dejan fuera de la justicia social a amplios sectores de la población y sin aprovechar valiosos recursos naturales y de capital humano, principalmente en el sur-sureste del país; como para recobrar la soberanía alimentaria y asegurar a todas las personas alimentos sanos y suficientes con producción nacional.

Propiciar los programas y acciones para remontar estos desafíos, requiere de sólidas bases jurídicas y sociales que le permitan al Estado la más amplia libertad para generar los instrumentos institucionales, las políticas públicas diferenciadas y las estrategias indispensables para alcanzar dichos objetivos.

En este tenor, la presente ipropone reformar el primer párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir que el desarrollo rural deberá ser, además de integral y sustentable, **equilibrado e incluyente**; asimismo, adicionar el segundo párrafo de la fracción XX del mismo artículo, para garantizar que el abasto de los alimentos básicos que el Estado debe garantizar a la población se lleve a cabo **prioritariamente con producción nacional**.

Argumentos

Las debilidades que exhibe la nación frente a las amenazas del presidente de Estados Unidos Donald Trump son los signos visibles de una propuesta de país que fracasó: una propuesta que sacrificó los valores y el potencial nacional a una economía exportadora y a la relación subordinada con el vecino del norte, pagando un elevado costo social, provocando asimetrías graves en el desarrollo sectorial y regional y comprometiendo nuestra autodeterminación como pueblo soberano.

Para desandar el camino equivocado y trabajar por una patria digna y justa, requerimos recuperar nuestras fortalezas internas, diversificar el desarrollo y democratizar la producción para que la población de todas las zonas y regiones tenga igualdad de oportunidades y de condiciones en el pleno disfrute de sus derechos, destacando

especialmente la relevancia del **derecho al desarrollo equilibrado e incluyente y a una alimentación adecuada y suficiente apoyada en la producción nacional**. La incorporación de estos últimos conceptos a nuestra Carta Magna nos permitirán aspirar a una nación estructuralmente más igualitaria y enriquecer los valores y criterios de la planeación democrática de los distintos sectores y regiones, así como las políticas públicas para cumplir con la obligación constitucional de garantizar el abasto de alimentos a todos los mexicanos.

Considerando únicamente las actividades económicas de los particulares y los mecanismos del mercado, no se corregirán los desequilibrios de la nación. Se requiere de una decidida intervención del Estado para -en función de la oportunidad y de la vocación natural de los territorios- rearticular la política del desarrollo regional, movilizar las fuerzas productivas y sociales desde lo local, mejorar la oferta de servicios y bienes públicos en los territorios más rezagados, al mismo tiempo que se impulsa un proyecto sostenible e incluyente del sector agropecuario, forestal y pesquero, en donde se focalicen políticas e inversiones para incorporar a los millones de campesinos y pequeños productores del país a las cadenas de valor y al desarrollo nacional.

Desarrollo inclusivo y equilibrado

Como sabemos, crecimiento económico no significa necesariamente desarrollo; la evidencia empírica muestra por sí misma que el simple crecimiento de la economía no reduce los niveles de pobreza y la desigualdad; en el caso de México, éstas incluso se han agravado drásticamente.

El concepto contemporáneo del desarrollo es un concepto complejo donde se considera el crecimiento, la integralidad, la sustentabilidad, el equilibrio y la inclusión, colocando en el centro la recuperación de capacidades del ciudadano a partir de la garantía del ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

Una consideración amplia del significado de lo anterior, la encontramos en el resumen que realiza David Souter de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible imagina un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida... un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables.”¹

En las últimas tres décadas, el modelo económico y social seguido por México acentuó las desigualdades y la exclusión en la población. Todos los indicadores oficiales de la producción, distribución de la renta y de bienestar, muestran contrastes profundos entre regiones, sectores sociales y entre el campo y las ciudades.

Es un dato generalmente aceptado que México tiene actualmente un desarrollo social y regional de los más disparejos del mundo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) así lo destaca:

“México es uno de los países de la OCDE con mayor desigualdad en el ingreso, no sólo entre las personas, sino entre una región y otra. **Incluso, en los últimos 20 años las disparidades entre regiones aumentaron** debido a que algunas capitalizaron mejor que otras los beneficios de la liberalización comercial... Las políticas para superar las desigualdades territoriales en México han sido en gran medida compensatorias en vez de centrarse en impulsar el potencial de crecimiento de los estados rezagados”.²

En el Plan Nacional de Desarrollo se hace el mismo reconocimiento. Al presentar el diagnóstico del país, en la Meta: México Incluyente, luego de reconocer la existencia de “un país fragmentado y desigual”, reconoce que: “**persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país.**”³

Y más adelante, al abordar el desarrollo regional: “Los niveles de prosperidad en México muestran grandes contrastes a lo largo y ancho del territorio nacional. Ello está íntimamente ligado a las diferentes capacidades productivas que se observan en las entidades federativas del país... Así, por ejemplo, un trabajador en el estado de Nuevo León produce casi cuatro veces más que un trabajador en Oaxaca o en Chiapas.”⁴

Dentro de ese desarrollo desigual e injusto de las regiones de México, en la parte centro y norte del país se han concentrado históricamente las inversiones productivas, la infraestructura, los créditos, la modernización tecnológica, los apoyos y subsidios oficiales, además de presentar las mayores aglomeraciones demográficas. Y si bien es cierto que la pobreza y zonas marginadas las tenemos en todo el país y cualquier estado o región podrá demostrar carencias y necesidades, todos los indicadores económicos dan prueba de que los estados del sur-sureste son quienes más se han rezagado, concentrando las cifras del hambre, la pobreza y la marginación, especialmente en las zonas con mayor población indígena, como los estados de Oaxaca, Chiapas y Guerrero, en donde las cifras oficiales señalan **que la pobreza extrema afecta al 50 por ciento de la población.**

El rezago de esta región no se explica por escasez de recursos naturales; de hecho, esta zona tiene la mayor biodiversidad del país y es rica en agua, bosques y selvas, así como en recursos turísticos, de pesca, litorales, electricidad, gas y petróleo. Más bien obedece al abandono y a visiones erróneas del desarrollo. Históricamente, en la asignación de roles por la división del trabajo, dadas las ventajas comparativas absolutas que presentan las regiones del norte por la cercanía con los mercados estadounidenses, se ha visto a la región del sur-sureste como proveedora de materias primas, mientras se privilegiaban criterios orientados a favorecer a los estados del centro y norte del país.

Los desequilibrios regionales vuelven inestable el desarrollo del país, a la vez que condenan a la pobreza a millones y al estancamiento de regiones enteras, provocando la debilidad de las instituciones públicas y la dependencia alimentaria del exterior. Los mexicanos no podemos sentirnos orgullosos por primeros lugares en las exportaciones de algunos

productos agropecuarios o agroindustriales, logrados a costa de los millones de pobres que pasan hambre, de jornaleros agrícolas que trabajan en condiciones de esclavitud y de amplias regiones sumidas en el atraso.

De aquí la importancia de incorporar en nuestra ley suprema los principios básicos que guíen las políticas públicas para regular un desarrollo incluyente y equilibrado, que corrijan desigualdades y asimetrías regionales para brindar realmente a toda la población mejores niveles de bienestar, igualdad de oportunidades y de derechos.

Derecho a la alimentación y producción nacional

De acuerdo con el tercer párrafo del artículo 4 constitucional, es una responsabilidad del Estado garantizar el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad a todos los mexicanos. Este derecho básico, establecido en la reforma constitucional de 2011, sigue sin hacerse efectivo plenamente. Además de 55 millones viviendo en pobreza y en condiciones de precariedad, 28 millones no gozan del derecho a una alimentación adecuada.

Difícilmente puede hablarse de un crecimiento sólido y ordenado, de instituciones fuertes y de goce de derechos, en un país donde más de la mitad de su población se encuentra al margen de los niveles mínimos de bienestar, padeciendo hambre y con un tejido social e institucional deshecho. Tal situación fractura al país y vulnera su soberanía.

Adicionar el artículo 27 constitucional para que el abasto de los alimentos básicos se garantice a partir del fomento prioritario a la producción nacional, significa establecer las bases constitucionales necesarias para incrementar la producción agropecuaria y pesquera, incorporando al desarrollo nacional a millones de pequeños productores y productoras del sector rural, incentivar la inversión de capital social, privado y público para modernizar amplias regiones y sectores agroindustriales que han quedado rezagados, hacer un uso más racional y sustentable de los recursos del país, así como fortalecer la soberanía nacional y colocar en el centro del desarrollo interno el objetivo de lograr un México sin hambre, donde la población disfruta plenamente de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

El modelo actual de agricultura comercial, cuya expresión más acabada es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y cuyo mayor mérito es producir para la exportación, se encuentra agotado. No solo no resuelve la seguridad alimentaria de los mexicanos, sino que perpetúa la dependencia de las importaciones, reproduce las desigualdades sociales, monopoliza los bienes públicos y de producción, obstaculiza los cambios tecnológicos, distorsiona los mercados y deteriora los recursos naturales.

No obstante el mejoramiento de la balanza comercial agropecuaria de los últimos 18 meses, lo cierto es que seguimos siendo un país importador neto de productos agroalimentarios: importamos alrededor de 12 millones de toneladas de maíz; cerca de 700 mil toneladas de arroz; 4.5 millones de toneladas de trigo; 150 mil toneladas de frijol; 85 por ciento de las oleaginosas y más del 20 por ciento de leche para el consumo nacional. Un país que importa más del 40 por ciento de los alimentos que consume, difícilmente puede hablar de

soberanía nacional. **Hoy debería ser claro que continuar con la dependencia alimentaria del vecino del norte no es más una opción.**

Llevamos décadas con una frontera agrícola de 27 millones de hectáreas y 22 millones cultivadas. Los indicadores promedio en infraestructura de riego, almacenaje, caminos saca-cosecha, tecnificación, inversiones de capital y volúmenes de producción, permanecen estancados o a la baja, salvo en un porcentaje menor al 8 por ciento en aquellos predios y cultivos orientados a la producción para la exportación. De aquí la baja rentabilidad y la limitada competitividad del sector.

Para enfrentar estos retos, México necesita una profunda reorganización del modelo para el sector agropecuario, de las condiciones en que opera el mercado interno y de su relación con los mercados internacionales. Asimismo, es imprescindible enfocarse a un sano equilibrio en el desarrollo regional, con el objetivo claro de mejorar los niveles de bienestar garantizando la producción de alimentos de la población y las materias primas que requiere la industria nacional.

Nuevo paradigma para desarrollar el sector agropecuario y pesquero

Para que el crecimiento sea inclusivo se requiere de políticas, programas, estrategias y medidas focalizadas en las regiones y los grupos poblacionales que enfrentan mayores barreras para su inclusión productiva. Ello presupone, para el sector rural, la reactivación de millones de hectáreas hoy poco competitivas en manos de ejidatarios, comuneros y pequeños productores minifundistas, fortalecer los mercados locales y regionales, recuperar por el Estado la producción y distribución de insumos estratégicos, reordenar las instituciones del sector para focalizar los apoyos a los productores directamente en sus territorios, canalizar activos productivos y financieros suficientes, desarrollar las tecnologías y las innovaciones de acuerdo con el conocimiento local, la escala productiva y el entorno agroecológico, así como promover las agroindustrias y una nueva visión donde se integran lo rural con lo urbano de manera sustentable, equilibrada e incluyente.

El nuevo paradigma pasa por reestructurar el modelo agro-exportador seguido en los últimos 30 años, para focalizar la atención nacional en fortalecer la producción y el mercado interno, detonando las pequeñas unidades productivas agropecuarias, pesqueras y forestales del país.

Más de 100 millones de hectáreas y 5 millones y medio de ejidatarios, comuneros y pequeños productores minifundistas que se dedican al cultivo de granos básicos (principalmente de maíz y frijol), a la ganadería, agroforestería y pesca, deben ser el foco de atención prioritario de las políticas públicas para democratizar la producción y remontar los desequilibrios sectoriales y regionales. Es insostenible la visión de ver a millones de pequeños productores como improductivos y un peso muerto de la llamada economía moderna, asumiendo como política pública sostenerlos con programas asistenciales.

El nuevo proyecto de desarrollo integral, sostenible, equilibrado e incluyente, debe proponerse potenciar las capacidades productivas de la población en pobreza y vulnerabilidad y ampliar sus oportunidades en materia de generación de empleos e

ingresos, para que puedan ejercer con autonomía sus derechos como ciudadanos y mejorar su calidad de vida. Lo anterior requiere de acciones, programas y políticas con un enfoque de derecho y de justicia social para los pequeños productores rurales, fomentando tecnologías apropiadas a su escala productiva, garantizando un acceso justo y equitativo a la tierra y el agua, así como a los insumos (fertilizante, semillas, energía), al crédito y a los mercados locales, regionales e internacionales. Solo de esta manera será posible fortalecer nuestra soberanía e incorporar al desarrollo nacional y global a millones de campesinos y campesinas que hoy, en realidad, sobreviven como parte del ejército de reserva del capital, del crimen organizado o de la “población sobrante” del país.

Fundamento legal

Por los argumentos expuestos y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LXIII Legislatura, someten a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos primero y segundo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proyecto de decreto

Decreto por el que se reforman los párrafos primero y segundo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.

I. a ... XIX.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, **equilibrado e incluyente**, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral, sustentable, **equilibrado e incluyente** a que se refiere el párrafo anterior también tendrá entre sus fines que el Estado garantice **prioritariamente con producción nacional** el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Transitorio

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

Notas

1 TIC, Objetivos de Desarrollo Sostenible y derechos económicos, sociales y culturales

<https://www.giswatch.org/es/thematic-report/economic-social-and-cultural-rights-escrs/tics-objetivos-de-desarrollo-sostenible-y->

2 “México: mejores políticas para un desarrollo incluyente”; septiembre 2012, pág. 21. OCDE.

<https://www.oecd.org/mexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>

3 DOF: 20/05/2013. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

4 *Ibíd.*

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de febrero de 2018.

Diputados: Felipe Reyes Álvarez, Juan Fernando Rubio Quiroz, Sergio López Sánchez, Julio Saldaña Morán, Arturo Bravo Guadarrama, Daniel Ordóñez Hernández, Rafael Hernández Soriano, José Santiago López, Hugo Eduardo Martínez Padilla, Eva Florinda Cruz Molina, Tomás Octaviano Félix, Francisco Martínez Neri, Olga Catalán Padilla, David Gerson García Calderón, José de Jesús Zambrano Grijalva, Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, Karen Orney Ramírez Peralta, Arturo Santana Alfaro, Armando Soto Espino, Isaura Ivanova Pool Pech, Leonardo Amador Rodríguez, J. Guadalupe Hernández Alcalá, Evelyn Parra Álvarez, Irma Rebeca López López, Araceli Madrigal Sánchez, Cecilia Guadalupe Soto González, Cristina Ismene Gaytán Hernández, Óscar Ferrer Abalos, María Elida Castelán Mondragón, Francisco Xavier Nava Palacios, Omar Ortega Álvarez y Jorge Tello López (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a la siguiente:

Exposición de Motivos

Los presidentes de México, al concluir su encargo, están protegidos por una pensión vitalicia, decretada en noviembre de 1976, por el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez. En dicho decreto, se establecía que la pensión a presidentes en retiro, además de la remuneración económica, incluiría poner a su disposición a 78 elementos del Estado Mayor Presidencial, y 25 empleados de la Presidencia, con sueldos que pueden alcanzar, hoy en día, los 200 mil pesos mensuales. No obstante lo anterior, doce años después, en el periodo del otrora presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se añadió a las prestaciones de los ex mandatarios, un seguro de vida, así como de gastos médicos mayores.

Sin embargo, Ernesto Villanueva e Hilda Nucci, en su investigación “Los parásitos del poder, cuánto cuesta a los mexicanos mantener los privilegios de los expresidentes”, sostiene que dichas prerrogativas -pensiones, apoyos, prestaciones, salarios y subsidios- que gozan los ex mandatarios resultan ilegales, ya que los acuerdos existentes (que, incluso, adolecen de la falta de firma del Titular del Poder Ejecutivo que los emitió), así como de los reglamentos que pretenden justificar dichos privilegios, carecen de sustento legal, y son inconstitucionales, pues en ningún momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere apoyos, pensiones o compensaciones a los exmandatarios.¹

A pesar de lo anterior, la Oficina de la Presidencia de la República cuenta con un presupuesto destinado a cubrir los gastos que se erogan con motivo del apoyo a las tareas que lleva a cabo el presidente. Por ello, el Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, estipula en su Artículo 14, que dicha Oficina contará con una Coordinación General de Administración, adscrita a la Secretaría Particular del presidente, la que “corresponderá llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Oficina de la Presidencia, incluyendo las unidades de apoyo que establece el presente Reglamento...”.

Así, en el presupuesto que se prevé en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la Oficina de la Presidencia de la República, se incluyen recursos sin que se precise la naturaleza de las actividades presidenciales que deben ser financiadas con recursos

públicos, ni aquellas que deben ser solventadas con recursos propios por la familia presidencial.

Por ende, de manera indebida y discrecional, con dicho presupuesto se estarían solventando gastos personales del presidente de la República y su familia, sin que exista regulación alguna que obligue a dicha Presidencia a transparentar o a impedir que se destinen recursos públicos para fines distintos a la función pública del presidente.

El monto de los recursos destinados -de acuerdo a una investigación del periódico “Reforma”-, tan solo en 2013, para cubrir las pensiones de exmandatarios, fue de 10 millones 970 mil pesos; además de 29 millones 770 mil pesos que se presupuestaron para el pago del personal de apoyo de Felipe Calderón, Vicente Fox, Ernesto Zedillo, Carlos Salinas y Luis Echeverría, sin incluir, en dichos montos, las erogaciones por concepto de seguridad.²

Para dimensionar el gasto que ha significado las pensiones vitalicias a los ex mandatarios: Vicente Fox ha cobrado 40 millones 590 mil pesos por pensión vitalicia desde que dejó el poder en 2007 hasta julio de 2017. Por su parte, Felipe Calderón ha recibido 20 millones 295 mil pesos por este concepto.

Además de las pensiones exorbitantes que tienen los ex mandatarios habría que incluir, como se ha mencionado, el costo que representa el personal asignado a cada uno de los ex mandatarios. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa cuenta con 19 personas a su servicio, representando una erogación de 9 millones 750 mil 564 pesos anuales. Vicente Fox Quezada con 20 personas, 5 millones 660 mil 688 pesos anuales. Ernesto Zedillo Ponce de León con 5 personas 927 mil 696 pesos al año. Carlos Salinas de Gortari, con 10 personas, 2 millones 988 mil 216 pesos por año. Y finalmente Luis Echeverría que además de su pensión contaba con 17 personas, 1 millón 800 mil pesos al año.³ Es decir, al año los ex presidentes por tan solo el personal que tienen asignado a los mexicanos nos cuestan 21 millones 127 mil 144 pesos.

Tan solo, para poner un ejemplo de a cuánto ascendería tener que sufragar los gastos por “personal asignado”, el ex presidente Luis Echeverría Álvarez cuenta con un personal asignado de 17 personas, lo que representa un costo mensual de 150 mil pesos. Es decir, si se multiplica esta cifra por los 41 años que han transcurridos desde que dejó el poder, podríamos concluir que, Echeverría Álvarez, únicamente por el personal que tiene asignado, se han devengado del erario 73 millones 800 mil pesos.

El estudio anteriormente citado de Villanueva y 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”.⁴ No obstante las estratosféricas pensiones millonarias que reciben, en meses pasados se dio a conocer que los presidentes de México, al finalizar su encargo, cuentan con otra prestación.

“Se trata del Seguro de Separación Individualizado, un ahorro decretado en 1998 para cuando causen baja los servidores públicos de la alta burocracia (el presidente y los altos mandos en las dependencias), tengan cómo vivir.”⁵

El Seguro de Separación Individualizado se compone de dos aportaciones: la primera la realiza la Oficina de la Presidencia de la República; y, la segunda corre a cargo del presidente en turno. Esta prestación que se añade a la pensión vitalicia, al seguro de vida y gastos médicos mayores, al personal asignado y a los gastos de ayudantía y seguridad, se encuentra en la total opacidad.

Sin embargo, y dada la discrecionalidad con la que se asignan dichas prerrogativas, se desconoce cuánto aportó la Presidencia y cuánto el ex mandatario al seguro de separación individualizado. Tan es así, que en 2007 un ciudadano envió una solicitud de información para conocer la cantidad que aportan cada una de las partes, a lo cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales respondió que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información la catalogaba como información “confidencial”, al tratarse de una cuenta individual.

Además, de 2012 a la fecha, la Presidencia de la República ha negado constantemente y sistemáticamente, la información de los gastos personales del presidente de la República y su familia, ante las solicitudes de información formuladas al INAI.⁶ Se ha señalado, que “las erogaciones de la familia presidencial no corresponden al Clasificador Por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal”,⁷ es decir, que la familia del presidente de la República, al no estar integrada por funcionarios públicos, no está obligada a rendir cuentas, aun cuando se destinen recursos públicos para su manutención.

A pesar de lo anterior, se ha documentado que la cantidad a la que asciende el monto que obtuvieron, vía el seguro de separación individualizada, los expresidentes es, aproximadamente, la siguiente: Vicente Fox Quesada, quien gobernó México de 2000 a 2006, recibió 4.1 millones de pesos; Felipe Calderón Hinojosa, cuyo sexenio fue de 2006 a 2012, percibió, por ese seguro, 3.7 millones de pesos; y, Enrique Peña Nieto, quien asumió en 2012 y concluirá este 2018, lleva 2.3 millones de pesos ahorrados en esa cuenta.⁸

Por su parte Enrique Peña Nieto, cuando arrancó su Gobierno, contaba, debido al Seguro de Separación Individualizada, con un monto de 41 mil 821 pesos. Dos años después, había acumulado 560 mil 776 pesos. Para 2016, ya contaba con un millón 698 mil 90 pesos; y, en 2017, pasado ya había conseguido acumular 2 millones 322 mil 326 pesos. Así, el seguro de Peña Nieto para separarse de su cargo aumentó un 5453.01 por ciento, es decir, 55 veces lo previsto al iniciar su mandato.

En ese sentido, Felipe Calderón Hinojosa, a su llegada a los Pinos, tenía ahorrados 689 mil pesos. Al final de su mandato, en 2012, contaba con 5 millones 979 mil pesos, de los cuales 3 millones 716 mil pesos correspondían al Seguro de Separación Individualizado. Asimismo, Vicente Fox Quesada, concluyó su gestión, en 2006, con 4 millones 160 mil 410 pesos con motivo de su seguro de separación individualizado.⁹

Las numerosas presentaciones de las que gozan los ex presidentes de México se dan en un contexto donde la inmensa mayoría de los mexicanos no cuenta con un empleo digno, que pueda traducirse en una seguridad laboral y social estable para su retiro. Como señalan Ernesto Villanueva e Hilda Nucci:

“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”.¹⁰

En ese sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo señala que “más de 70 por ciento de los mexicanos cercanos a la edad de jubilación no tendrán una pensión suficiente”¹¹ y sólo uno de cada cuatro mexicanos tiene posibilidad de ahorrar para tener un retiro digno:

“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”.¹²

En la encuesta que realizó la Asociación Mexicana de Afores a mediados del año 2013, denominada “Ahorro y Futuro: ¿Cómo viven el retiro los mexicanos?” arrojó que “sólo 39 por ciento de los mayores de 65 años recibe alguna pensión, mientras que 41 por ciento debe seguir trabajando [...] incluso el 20 por ciento de la población mayor de 80 años también debe seguir trabajando”.¹³

“El panorama no luce alentador: de las poco más de 50 millones de cuentas de ahorro para el retiro administradas por las Afore, sólo alrededor de 20 millones están activas. Cuando no existe una pensión justa no hay manera de dejar de trabajar. Se trata de un ciclo que perpetúa la pobreza y la desigualdad”.¹⁴

Lo anterior, pone de manifiesto que existen mexicanos de primera y mexicanos de segunda clase. Esto implica que México sea el país de la desigualdad, donde unos trabajan solo 6 años y se llevan un ahorro millonario, mientras otros realizan trabajos mal remunerados, en condiciones precarias y sin la oportunidad siquiera de gozar con una pensión o un ahorro digno.

El enriquecimiento excesivo de la clase política a costa del dinero público provoca que exista una brecha cada vez mayor entre la ciudadanía y sus gobernantes, así como una crisis de confianza y de representatividad en detrimento de la incipiente democracia mexicana, que con tantas dificultades se está tratando de consolidar.

Por lo anterior, y, al resulta prioritario eliminar las pensiones vitalicias y seguros que, ilegal e inconstitucionalmente, han estado recibiendo nuestros ex presidentes por años, se somete a su consideración la presente iniciativa -que acompaña a una diversa que plantea reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado- con proyecto de:

Decreto que reforma el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar las pensiones de los ex presidentes.

Único. Decreto por el que se reforma el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 127. [...].

[...]:

I. a III.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, ni seguros de separación individualizados, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

La persona que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, bajo cualquiera de las modalidades que menciona el artículo 89 de esta Constitución, no gozará de pensión por retiro ni de seguros, prerrogativas o apoyos que representen erogación de recursos públicos.

V. a VI.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan las disposiciones que contravengan al presente decreto.

Notas

1 Villanueva, Ernesto y Nucci, Hilda, “Los Parásitos del Poder, cuánto cuesta a los mexicanos mantener los privilegios de los expresidentes”, 2015, Proceso, página 29.

2 Íbid.

3 Íbid.

4 Íbid.

5 Flores, Linaloe, “Los ex presidentes reciben al irse, además de pensión vitalicia, otro “cochinito” que es confidencial”, Sin embargo, Consultado en:

<http://www.sinembargo.mx/08-01-2018/3370558>.

6 ¿Cuánto gastan los 6 hijos Peña-Rivera en Los Pinos? Es información bajo llave, Sin Embargo, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/07-06-2016/3050385>

7 Íbid.

8 Villanueva, Ernesto y Nucci, Hilda, “Los Parásitos del Poder, cuánto cuesta a los mexicano mantener los privilegios de los expresidentes”, Proceso.

9 Flores, Linaloe, “Los ex presidentes reciben al irse, además de pensión vitalicia, otro “cochinito” que es confidencial”, Sin embargo, Consultado en:

<http://www.sinembargo.mx/08-01-2018/3370558>.

10 Íbid.

11 Flores, Zenyazen , “Gran mayoría de mexicanos, sin pensión suficiente: BID”, El Financiero, Consultado en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/gran-mayoria-de-mexicanos-sin-pension-suficiente-bid.html>

12 Mendoza Escamilla, Viridiana, “México, el país menos preparado para el retiro”, Forbes México, Consultado en:

<https://www.forbes.com.mx/sin-pension-60-de-los-mexicanos-mayores-de-65-anos/>

13 Mendoza Escamilla, Viridiana, “Sin pensión 60 por ciento de los mexicanos mayores de 65 años”, Forbes México, Consultado en: <https://www.forbes.com.mx/sin-pension-60-de-los-mexicanos-mayores-de-65-anos/>

14 Íbid

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de febrero de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA EUGENIA OCAMPO BEDOLLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Quien suscribe, María Eugenia Ocampo Bedolla, 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 lo dispuesto en la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 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 artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Nuestra Carta Suprema es la expresión máxima de racionalismo e institucionalización jurídica, portadora de valores, fines, objetivos, principios y reglas que una sociedad, organizada y deliberativa, debe buscar como ideal de convivencia pacífica y solución de conflictos. En virtud de ello, los operadores del derecho (jueces, ministerios públicos, abogados defensores), en su función, deben conducirse con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, eficiencia, imparcialidad, lealtad y objetividad.

Por ello, la reforma que se plantea respecto al artículo 23 de la Constitución General de la República es impostergable, pues permitirá generar los instrumentos que siembren confianza y suministren certidumbre a las demandas ciudadanas; además, esta reforma considera que un régimen democrático no debe rezagarse, al contrario, es menester que se mantenga cercano a la gente mediante el cierre de la brecha entre gobernantes y gobernados, atendiendo con toda oportunidad los reclamos sociales más sentidos.

Bajo este entendido, es conveniente recordar que el penúltimo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) consagra el principio de legalidad que debe imperar en la aplicación de la Ley Penal, al consignar que:

Artículo 14. ...

...

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté **decretada** por una ley **exactamente** aplicable al delito de que se trata.

... (Énfasis añadido)

Por su parte, el artículo 23 del mismo ordenamiento supremo determina que:

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia. (Énfasis añadido)

Las referencias anteriores coadyuvan a visibilizar la necesidad de abatir el rezago enunciado, así como atender de manera prioritaria los reclamos sociales, si consideramos que, de manera particular, este último precepto da lugar a severas confusiones en la aplicación de la ley penal, ya que si nos sujetamos a la exacta aplicación de la norma, ésta no se cumple a cabalidad pues, en estricto sentido gramatical, la redacción del mandato constitucional da lugar a interpretar que si una persona comete cualquier delito, sea robo, homicidio, lesiones fraude o secuestro, por mencionar algunos, y en un primer proceso se le sentencia en condena o en absolución y vuelve a cometer delitos de la misma naturaleza que den origen a un segundo juicio, éste ya no tendría razón de ser, ya que violaría flagrantemente el artículo en cuestión, al actualizarse la hipótesis que indica el que “nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”.

La anterior situación, muy común, tiene como resultados que los jueces hagan alarde del método de interpretación conocido como la hermenéutica jurídica, condición que transita hacia el quebranto del penúltimo párrafo del 14 constitucional que insinúa que, en materia penal (criminal), la aplicación debe ser lo exactamente estipulado en ella, y, por lo tanto, excluye o prohíbe que se aplique la norma punitiva por mayoría de razón o analogía, cayendo entonces la acción juzgadora en el terreno de la interpretación, violentando de esa manera el multicitado principio de legalidad, lo que genera entonces conflicto de normas.

Por consiguiente, con la presente expresión legislativa se plantea corregir la actual redacción del artículo 23 constitucional para que se le confiera certeza jurídica, tanto a los destinatarios de la norma como a los operadores del derecho.

Otro de los yerros que contiene el actual marco regulatorio penal, es aquel que se refiere a la figura jurídica del “sobreseimiento”, término jurídico que se encuentra contemplado en una Ley secundaria, como lo es el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), pero que no aparece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, la reforma que contiene la unidad legislativa que aquí se plantea tiene, además de las finalidades expuestas, el que se blinde a través de la cobertura constitucional, a la institución del sobreseimiento, conviniendo recordar que la teoría en la materia establece como principio, que es la Carta Magna la norma que le da legitimación, validez y razón de ser a las normas que de ella se dependen, como es el caso del CNPP.

Dicho lo anterior, esta Soberanía, atenta a la función que desarrolla, se convierte en la garante de la constitucionalidad de los actos de autoridad; por ello, debe, en el ámbito de su esfera y competencia, incorporar en sus preceptos la figura del sobreseimiento, proporcionando los mecanismos jurídicos que impriman certeza y seguridad jurídica a destinatarios, jueces, abogados y todos los operadores del derecho.

Argumentación

Sobreseimiento es una resolución distinta de la sentencia, que pone término a la instancia con absolución del inculpaado.ⁱ Se pronuncia en el desarrollo del proceso penal cuando se presentan algunas de las siguientes causales o consideraciones: que resulte que el hecho no se cometió; el hecho cometido no constituye delito; apareciere claramente establecida la inocencia del imputado; el imputado esté exento de responsabilidad penal; agotada la investigación, el Ministerio Público estime que no cuenta con los elementos suficientes para fundar una acusación; se hubiere extinguido la acción penal por alguno de los motivos establecidos en la ley; una ley o reforma posterior derogue el delito por el que se sigue el proceso; el hecho de que se trata haya sido materia de un proceso penal en el que se hubiera dictado sentencia firme respecto del imputado; muerte del imputado,ⁱⁱ entre otras más.

El sobreseimiento acarrea los mismos efectos que una sentencia absolutoria; incluso, la firmeza de cosa juzgada, una vez que causa estado el auto correspondiente. Sus efectos dan como resultado el cese del procedimiento, y que se archive lo actuado y se produzca la absoluta libertad del imputado. Otros efectos son la devolución de la garantía que se haya exhibido, o la cancelación de la misma, en el caso de hipoteca, fianza, prenda o fideicomiso, si sobre esas modalidades se presentó la caución correspondiente.

En síntesis, los efectos son que se le restituyan al implicado del delito el goce de los derechos que le hayan sido privados por motivo del proceso que se le haya instruido.

Así lo determina el artículo 328 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como se observa a continuación:

Artículo 328. Efectos del sobreseimiento

El sobreseimiento firme tiene efectos de sentencia absolutoria, pone fin al procedimiento en relación con el imputado en cuyo favor se dicta, inhibe una nueva persecución penal por el mismo hecho y hace cesar todas las medidas cautelares que se hubieran dictado.

En cuanto a la sentencia, de acuerdo con Sergio García Ramírez,ⁱⁱⁱ ésta se caracteriza por ser una resolución judicial que termina resolviendo el asunto principal controvertido^{iv} que puede ser condenando o absolviendo. Toda resolución de esta naturaleza posee elementos formales y sustanciales, donde los segundos constituyen la decisión sobre la existencia del delito y la responsabilidad penal proveniente de aquél; así, contiene el engarce que se surte entre el supuesto jurídico y el fáctico, así como la consecuencia de Derecho que proceda, que son precisamente los asuntos de fondo llevados ante la jurisdicción.

En la práctica forense se suele indicar que una vez dictada la sentencia, se agota la instancia del órgano jurisdiccional que la emitió, el cual no puede modificarla ni dictar nueva sentencia, a menos que, agotada la vía legal correspondiente, un superior jerárquico se lo ordene.

Cuando la sentencia ha quedado firme, es decir, cuando no admite medio de impugnación (que tenga por efecto, revocación, modificación o confirmación por el superior jerárquico), porque la ley no prevea el recurso, o que, previéndolo, se dejó transcurrir el plazo o término

para su promoción, causa estado, o también se le denomina que ha causado ejecutoria; en ese sentido, es elevada a la categoría de cosa juzgada.

Como es sabido en el ámbito jurídico, por cosa juzgada vamos a entender aquella resolución que ha resuelto el fondo de la controversia, y que, por lo tanto, es inatacable, irrevocable, o que no admite medio de impugnación o en otro sentido en que se le considera impugnable.^v Esta figura jurídica tiende a evitar la incertidumbre y a conservar con ello la seguridad jurídica, valor fundamental del orden legal. Hablar de cosa juzgada indica que estamos arribando de la verdad conocida para transitar a la verdad histórica.

Consecuentemente, lo que se establece en la sentencia pasada ante la autoridad como cosa juzgada no puede ser objeto de nuevo juicio. Conviene decir que para que estemos ante la presencia de cosa juzgada debe haber identidad de demandado, de demandante y misma acción.

Ahora bien, la garantía concedida por el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica que, fenecido el proceso por sentencia que cause ejecutoria, no se podrá intentar de nuevo la acción criminal por el mismo delito y contra la misma persona, ya sea que el fallo correspondiente absuelva o condene al reo; de modo que sólo existe la transgresión de dicho precepto cuando se ha dictado sentencia irrevocable. En caso contrario, no le impide un nuevo proceso en que se dicte resolución firme.

En un estado democrático social y de derecho, la transparencia, la equidad y la justicia deben ser los principios que guíen y rijan la actuación del órgano jurisdiccional, porque éstos articulan e imprimen legitimidad a las acciones del juzgador y, al mismo tiempo, fortifican, conceden y afirman la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones públicas.

Atentos a lo anterior, conviene decir que la administración de la justicia debe sustentarse con irrestricto apego al marco jurídico y con vocación de servicio, considerando siempre que el derecho y la justicia, como pilares democráticos, deben prevalecer por encima del abuso, la impunidad y la ilegalidad.

En ese contexto, es entendible que la propia Constitución Política consagre el principio de la legalidad, como cimiento de la actuación de las autoridades estatales, a fin de que el Estado se comporte en congruencia con lo prescrito por la norma fundante de todo nuestro orden jurídico.

Por ello, es menester del legislador ordinario vigilar y, en su caso, armonizar las leyes secundarias con los mandatos establecidos en la Constitución Federal, por lo que es oportuno mencionar que, en la actualidad, el texto constitucional no contempla la figura del sobreseimiento, figura que sólo está prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales; en este orden de ideas, el legislador ordinario ha sido omiso al no incorporar en el texto del precitado artículo 23 esta importante figura jurídica que representa el sobreseimiento.

Al respecto, cabe la pertinencia para argumentar que la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, vigente a partir del día siguiente, mandata a todas las autoridades promover, respetar, proteger, los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, en materia de derechos fundamentales, debe decirse que el máximo ordenamiento jurídico tiene dos fuentes primigenias, pues dichos derechos son reconocidos en la Carta Suprema, como en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte, ahí que las normas provenientes de ambas fuentes ubican como normas supremas.

Por lo que el sentenciador, al aplicar la ley, debe sustentar su resolución en criterios de favorabilidad para la persona, lo que se ha denominado como el “principio pro persona”;^{vi} en consecuencia, de conformidad con el artículo 1o. de la CPEUM, en congruencia con los ordinales 1o. y 2o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 1o. y 2o. de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, en todo tiempo se debe favorecer a las personas la protección más amplia; que en el caso que nos ocupa, expresamente el Instrumento Internacional establece que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos.

Como se observa, el Estado mexicano, del que el Poder Legislativo es parte, no debe permanecer rezagado en cuanto a su tarea de armonizar la legislación nacional con los contenidos del Derecho Internacional. Continuar con la mencionada omisión significa alargar un estado de inconstitucionalidad depositado en el sobreseimiento; ante lo cual, las y los Legisladores del Grupo Parlamentario Nueva Alianza tenemos la firme convicción y creencia de que menester que esta Soberanía realice las adecuaciones normativas que impriman la constitucionalidad requerida en el plano del derecho penal por ser una disciplina jurídica sensible en la administración de justicia; considerando, sobre todo, que en el proceso penal se juega un bien jurídico de trascendental valor, como es la libertad personal de los implicados o vinculados a proceso.

En especial, debemos estar atentos a que, en materia criminal, tal y como lo refiere el penúltimo párrafo del artículo 14 de la Norma Suprema, la aplicación de la norma penal (sentencia) debe ser exactamente a lo previsto por la ley; por lo tanto, está prohibida su aplicación por analogía o por mayoría de razón.

Por ello, se insiste que es imprescindible adecuar la redacción del artículo 23 constitucional por dos razones de peso; la primera es para imprimirle mayor comprensión por parte de sus destinatarios y, la segunda, para armonizarla con lo establecido en los tratados internacionales, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), que en su artículo 8, Garantías Judiciales, establece que “el inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos”. Es fácil advertir que esta redacción gramatical es sencilla; sin embargo, al mismo tiempo resulta trascendente, pues tiene mayor comprensión para los ciudadanos y autoridades.

Así, podemos observar que en este sentido se redacta el correlativo en la Carta Suprema Colombiana, que a la letra dice:

Artículo 29. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

La redacción que se plantea es similar a lo que consignan los instrumentos internacionales que citamos y que sirven para sustentar con mayor robustecimiento la reforma al 23 constitucional, pues en la materia se propone lo siguiente:

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene o se le dicte el sobreseimiento, en los términos previstos por la ley penal. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Para que opere la presente garantía y tenga plena eficacia a favor del enjuiciado, se requiere que en el nuevo proceso se trate de los mismos hechos, el mismo delito y en contra de la misma persona del juicio anterior.

Con la unidad legislativa que se promueve se estiman las ventajas siguientes:

- a) Se confiere nivel o fundamento constitucional a la figura del sobreseimiento, rescatándolo de la inconstitucionalidad en que se encuentra en la actualidad;
- b) Se armoniza la Constitución General de la República con lo establecido en los Tratados y Convenciones Internacionales, en los términos que preceptúa el primero de nuestra Carta Magna;
- c) Se le imprime mayor claridad y precisión a la redacción del artículo 23 del Código Constitucional vigente, con lo que se da cumplimiento pleno al principio del debido proceso;
- d) Se cumple con las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídica consagradas en la CPEUM.
- e) Se confiere legitimidad a las resoluciones judiciales en materia de derecho penal;
- f) El sobreseimiento hace las veces de sentencia absolutoria;
- g) Se fortalece la autoridad de cosa juzgada, lo que impide el doble juzgamiento;
- h) Se satisface y consolida el principio derecho que reza no bis in ídem.^{vii}

Atento a las ventajas esgrimidas de este proyecto legislativo, en específico en lo concerniente al último de los incisos arriba expuestos, es pertinente puntualizar que el

derecho penal moderno se constituye sobre una serie de principios diseñados con el propósito de garantizar al imputado o acusado las más amplias oportunidades de defensa frente al ejercicio, en muchas ocasiones abusivo, del *ius puniendi*^{viii} estatal.

Entre tales principios, uno de los más importantes es la prohibición del doble juzgamiento, conocido universalmente como *no bis in idem* o *non bis in idem*, que impide al Estado someter a una persona a procesamientos consecutivos por un mismo delito, bajo el argumento de haber fracasado en su primer intento de hacer justicia, con la consecuente afectación psicológica, moral y, en ocasiones, física que ello conlleva, tanto al implicado del delito, como a sus familiares cercanos.

Los Instrumentos Internacionales que México ha signado en materia de derechos humanos apuntan claramente al principio precitado, destacando su importancia mediante su inclusión entre las garantías mínimas del debido proceso; de igual modo, los textos constitucionales contemporáneos incluyen normas específicas al respecto, tal y como se ha ejemplificado en esta exposición de motivos.

En virtud de esta reforma constitucional, legisladores de Nueva Alianza prevemos que cualquier persona que se vea involucrada en hechos delictuosos contará con la seguridad de no verse sometido a ulteriores juzgamientos, gozando de la protección de que nadie puede ser objeto de nuevos debates o valoraciones jurídicas por los mismos hechos delictuosos, sea que se le condene o absuelva al acusado en la identidad fáctica primaria.

Esta Iniciativa lleva beneficios a la defensa procesal definitiva a todo el sujeto activo de la relación jurídica penal, potenciando al elenco de los derechos humanos y sus garantías individuales contenidas en la CPEUM.

Existe un fenómeno de unanimidad que vincula a la legislación, la doctrina y la jurisprudencia, el cual consideran que el principio precitado tiene efectividad y resuelve la situación jurídica del justiciable cuando haya sido resuelta mediante una decisión pasada en autoridad de cosa juzgada.

En síntesis, la garantía se construye a partir del principio *no in bis in idem*, que se traduce en la prohibición de nuevo juicio sobre los mismos hechos que han sido materia de la sentencia dotada con autoridad de cosa juzgada. Nótese que se refiere a los mismos hechos, no al mismo delito.

La operatividad plena de este principio parte del presupuesto de que las partes procesales (Ministerio Público, víctima, ofendido vs defensa imputado) deben acatar la resolución que pone fin, sin que exista la remota posibilidad de plantearlo de nuevo; por su parte, los jueces deben observar y respetar la resolución en la medida en se acredite que existe identidad objetiva (materia del litigio), identidad subjetiva (mismas partes) e identidad de causa (misma pretensión punitiva).

En Nueva Alianza comprometidos con los grandes proyectos que requiere y demanda la sociedad, promovemos productos legislativos que respondan a las exigencias y necesidades de la ciudadanía.

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 Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por 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 artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene o se le dicte el sobreseimiento, en los términos previstos por la ley penal. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Para que opere la presente garantía y tenga plena eficacia a favor del enjuiciado, se requiere que en el nuevo proceso se trate de los mismos hechos y en contra de la misma persona del juicio anterior.

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 . Las Legislaturas de los estados adecuarán su normatividad al presente dentro de los 180 días siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

i Sergio García Ramírez. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa S. A. Quinta Edición. México 1989. Página 636.

ii Artículo 327 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

iii Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Investigador jubilado docente, profesor emérito y Director de la Revista Diálogo Jurisprudencial, así como Coordinador del Área de Derecho Penal en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

iv Sergio García Ramírez. Op cit. Página 641.

v *Ibíd*em 647.

vi El artículo 1o. de la denominada Norma de Normas, consigna que

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

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

7 No dos veces por lo mismo.

8 *Ius puniendi* es una expresión latina utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado. Se traduce literalmente como derecho a penar o derecho a sancionar.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de febrero de 2018

Diputada María Eugenia Ocampo Bedolla (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JUAN ROMERO TENORIO Y ALFREDO BASURTO ROMÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Juan Romero Tenorio y Alfredo Basurto Román, en nuestro carácter de diputados federales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, pertenecientes al Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, publicada el 18 de junio de 2008,¹ que tuvo como el objetivo una reforma integral del sistema de procuración e impartición de justicia penal basado en un sistema adversarial acusatorio en lugar de uno inquisitorio, lo que sentó las bases para el establecer un nuevo modelo para impartir justicia en el país.

Se modificó el artículo 20 constitucional para incorporar en la Constitución las bases del debido proceso legal y el mandato claro para crear juicios orales en México, tanto en el ámbito federal como local. Para tal efecto se caracterizó al proceso penal como acusatorio, adversarial y oral, y se enunciaron los principios básicos que deben regir en la materia: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Con la reforma mencionada se explicitaron los principios generales, se enumeran los derechos de las personas vinculadas a un proceso penal y los derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito.

Entre otros puntos se estableció que la prisión preventiva, solamente podría aplicarse cuando otras medidas cautelares no fueran 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, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.²

Se estableció a nivel constitucional dentro de los derechos de las personas inculpadas la presunción de inocencia, que es un principio universalmente aceptado. Dicha presunción debe valer a lo largo de todo el proceso penal.

La presunción de inocencia está prevista en distintos textos internacionales, entre los que se pueden citar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 11 dispone en su párrafo primero que “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que

se presume 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”.

En el mismo sentido, el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”. Esto tiene como propósito fundamental delimitar el uso de la prisión preventiva de acuerdo con lo que ordenan distintos tratados internacionales, según los cuales la privación de la libertad de manera cautelar solamente puede llevarse a cabo de forma excepcional; es decir, la regla general debe ser que una persona permanece libre durante el proceso hasta en tanto no se emita una sentencia condenatoria en su contra, mientras que la excepción - cuando concurren causas muy graves a juicio del juez competente- debe ser la prisión preventiva.

Actualmente, el artículo 19, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

“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.

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. ”³

Acorde con el mandato constitucional, el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, señala que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosa en los casos señalados en el segundo párrafo del precepto 19 de la Carta Magna.

Asimismo, en diversos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la prisión preventiva constituye una excepción al principio de presunción de inocencia, previsto en artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y señala:

“Prisión preventiva. Es una excepción a las garantías de libertad y de audiencia previa, establecida constitucionalmente. Si bien es cierto que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la privación de la

libertad de una persona sin previo juicio, también lo es que el artículo 18 de la misma Ley Suprema autoriza la prisión preventiva de quienes se encuentren procesados por delitos que merezcan pena privativa de libertad; por tanto, dado que ambos preceptos son de igual jerarquía y que conforme al artículo 1o. de la propia Carta Magna las garantías que ella otorga no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, la regla de que nadie puede ser privado de su libertad sino mediante juicio, se encuentra restringida en el caso de los procesados por delitos sancionados con pena privativa de libertad. Así, la prisión preventiva constituye una excepción justificable a las garantías de libertad y de audiencia previa, así como al principio de presunción de inocencia, previsto en el mismo artículo 14 constitucional, porque tiende a preservar el adecuado desarrollo del proceso y a garantizar la ejecución de la pena, así como también a evitar un grave e irreparable daño al ofendido y a la sociedad.

Amparo en revisión 1028/96. Carlos Mendoza Santos. 13 de enero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón.

Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Manuel Rojas Fonseca. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XVIII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho”.⁴

Por su parte la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)⁵, en su artículo 7, numeral 5, señala, lo siguiente:

“Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.
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.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. **Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio ”.**⁵

Adicionalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece en su artículo 9, numeral 3, lo que a continuación se transcribe:

Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. 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.
2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. **La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.**
4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.
5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación”.⁶

Sin embargo, la aprobación de reformas legislativas de último minuto en junio de 2016 y las divergencias inherentes a la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, han derivado en un marco legal que no satisface del todo las necesidades del nuevo modelo de justicia.

En este sentido, **para asegurar** el carácter acusatorio adversarial y garantista de la reforma es necesario aprobar modificaciones legislativas que corrijan las **deficiencias en materia de prisión preventiva de oficio y vinculación a proceso**, así como las necesarias para resolver las contradicciones con el régimen de excepción para delincuencia organizada y de otros delitos conexos.

El artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, señala que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosa en los casos señalados en el segundo párrafo del precepto 19 de la Carta Magna.

“Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para

garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

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**, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

- I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;
- II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
- III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;
- IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;
- V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;
- VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;
- VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
- VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
- IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen

capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero”.

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad”.

Sin embargo, dentro del catálogo de delitos previstos en el artículo anterior sobre los cuales se aplicará prisión preventiva oficiosa, a saber, “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 contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”, **no se encuentran contemplados los delitos de posesión, portación, acopio e introducción ilegal de las armas y cartuchos prohibidas y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea**.

Esto es una evidente omisión legislativa, que ha tenido como resultado que, por ejemplo, a pesar de que se detenga en flagrancia a personas portando armas de uso exclusivo del ejército, transportando cartuchos calibres prohibidos o almacenando cargadores, etcétera de armas que solo tiene como fin evidente acciones de tipo delictivas-ofensivas y no la defensa de un particular en su domicilio.

Esto ha dado pie a lo que se conoce, en el ámbito penal, como la teoría de la puerta giratoria, acentuando las críticas al sistema penal recientemente adoptado.

Que quede claro, el sistema penal apenas ha entrado en funcionamiento, es claramente superior al modelo inquisitorial anterior. Lo que se requiere es perfeccionarlo.

Por ende, la presente propuesta de reforma tiene como objetivo incorporar que proceda prisión preventiva oficiosa, también por las actividades y delitos relacionados donde se encuentra a los presuntos responsables en **posesión, portación, acopio e introducción**

ilegal de las armas y cartuchos prohibidas y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Si bien, el artículo 10 de la Constitución Federal establece que los habitantes del país tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, también señala como excepción las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos.

De ese modo, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, dispone de manera literal, lo siguiente:

“Artículo 9o. Pueden poseerse o portarse, en los términos y con las limitaciones establecidas por esta Ley, armas de las características siguientes:

I. Pistolas de funcionamiento semiautomático de calibre no superior al .380 (9mm.), quedando exceptuadas las pistolas calibres .38 Súper y .38 Comando, y también en calibres 9 mm. las Mausser, Luger, Parabellum y Comando, así como los modelos similares del mismo calibre de las exceptuadas, de otras marcas.

II. Revólveres en calibres no superiores al .38 Especial, quedando exceptuado el calibre .357 Magnum. Los ejidatarios, comuneros y jornaleros del campo, fuera de las zonas urbanas, podrán poseer y portar con la sola manifestación, un arma de las ya mencionadas, o un rifle de calibre .22, o una escopeta de cualquier calibre, excepto de las de cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), y las de calibre superior al 12 (.729 o 18.5 mm.).

III. Las que menciona el artículo 10 de esta Ley. IV. Las que integren colecciones de armas, en los términos de los artículos 21 y 22.»

«Artículo 10. Las armas que podrán autorizarse a los deportistas de tiro o cacería, para poseer en su domicilio y portar con licencia, son las siguientes:

I. Pistolas, revólveres y rifles calibre .22, de fuego circular.

II. Pistolas de calibre .38 con fines de tiro olímpico o de competencia.

III. Escopetas en todos sus calibres y modelos, excepto las de cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), y las de calibre superior al 12 (.729 o 18.5 mm.).

IV. Escopetas de 3 cañones en los calibres autorizados en la fracción anterior, con un cañón para cartuchos metálicos de distinto calibre.

V. Rifles de alto poder, de repetición o de funcionamiento semiautomático, no convertibles en automáticos, con la excepción de carabinas calibre, 30, fusil, mosquetones y carabinas calibre .223, 7 y 7.62 mm. y fusiles Garand calibre .30.

VI. Rifles de alto poder de calibres superiores a los señalados en el inciso anterior, con permiso especial para su empleo en el extranjero, en cacería de piezas mayores no existentes en la fauna nacional.

VII. Las demás armas de características deportivas de acuerdo con las normas legales de cacería, aplicables por las Secretarías de Estado u Organismos que tengan injerencia, así como los reglamentos nacionales e internacionales para tiro de competencia.»

A las personas que practiquen el deporte de la charrería podrá autorizárseles revólveres de mayor calibre que el de los señalados en el artículo 9o. de ésta Ley, únicamente como complemento del atuendo charro, debiendo llevarlos descargados.»

Artículo 10 Bis. La posesión de cartuchos correspondientes a las armas que pueden poseerse o portarse se limitará a las cantidades que se establecen en el artículo 50 de esta Ley, por cada arma manifestada en el Registro Federal de Armas.

Artículo 11. Las armas, municiones y materia para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, son las siguientes:

- a) Revólveres calibre .357 Magnum y los superiores a .38 Especial.
- b) Pistolas calibre 9 mm. Parabellum, Luger y similares, las .38 Súper y Comando, y las de calibres superiores.
- c) Fusiles, mosquetones, carabinas y tercerolas en calibre .223, 7 mm., 7. 62 mm. y carabinas calibre .30 en todos sus modelos.
- d) Pistolas, carabinas y fusiles con sistema de ráfaga, sub-ametralladoras, metralletas y ametralladoras en todos sus calibres.
- e) Escopetas con cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), las de calibre superior al 12 (.729 o 18. 5 mm) y las lanzagases, con excepción de las de uso industrial.
- f) Municiones para las armas anteriores y cartuchos con artificios especiales como trazadores, incendiarios, perforantes, fumígenos, expansivos de gases y los cargados con postas superiores al 00 (.84 cms. de diámetro) para escopeta.
- g) Cañones, piezas de artillería, morteros y carros de combate con sus aditamentos, accesorios, proyectiles y municiones.
- h) Proyectiles-cohete, torpedos, granadas, bombas, minas, cargas de profundidad, lanzallamas y similares, así como los aparatos, artificios y máquinas para su lanzamiento.
- i) Bayonetas, sables y lanzas.

j) Navíos, submarinos, embarcaciones e hidroaviones para la guerra naval y su armamento.

k) Aeronaves de guerra y su armamento.

l) Artificios de guerra, gases y substancias químicas de aplicación exclusivamente militar, y los ingenios diversos para su uso por las fuerzas armadas.”

En general, todas las armas, municiones y materiales destinados exclusivamente para la guerra. Las de este destino, mediante la justificación de la necesidad, podrán autorizarse por la Secretaría de la Defensa Nacional, individualmente o como corporación, a quienes desempeñen empleos o cargos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o de los Municipios, así como a servidores públicos extranjeros en los casos a que se refieren los artículos 28 y 28 Bis de esta Ley.

Aunado a lo expuesto, si bien uno de las características del nuevo sistema de justicia penal es limitar el uso de la prisión preventiva, en el caso de delitos relacionado con las armas de fuego y explosivos, es necesario el uso de dicha medida cautelar, en primer término, como una forma de inhibir los delitos de esa naturaleza, y en segundo porque la comisión de esas conductas, podrían estar relacionas con otras actividades delictivas.

Es por ello, que la presente propuesta encuentra justificación tanto en las normas nacionales como en los tratados internacionales, a efecto de salvaguardar la paz y tranquilidad de la población.

Cada día un mayor número de mexicanos son víctimas de diversos delitos, y en muchos de ellos se utilizan como medios para la realización de los mismos, armas de fuego y explosivos. De enero a mayo del año 2016, en nuestro país se cometieron un total 4,693 homicidios con armas de fuego, según las denuncias presentadas ante agencias del Ministerio Público.⁷

Ello, sin contar la denominada cifra negra, que según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa fue de 93.7% a nivel nacional durante 2015, un aumento en relación con 2014 que fue de 92.8 por ciento.⁸

Aunado a ello, las Denuncias ante el Ministerio Público de la Federación por delitos cometidos con armas de fuego en México durante el 2014 fue de 17,453.⁹

En ese contexto, el uso ilegal y la deficiencia normativa sobre la posesión, portación, fabricación y comercio de las armas de fuego y explosivos, aumentan la inseguridad que hoy en día se vive en muchas regiones del país. El tráfico de armas es otro factor que afecta a la sociedad, pues está directamente relacionado con la incidencia delictiva. En cuanto al volumen de armas ilegales que circulan en México, la Procuraduría General de la República (PGR) ha señalado que no se tiene un dato preciso sobre el tema, debido principalmente al carácter ilegal de esa actividad y porque sólo se llega a tener una medición aproximada al

efectuar acciones encaminadas a frenar el trasiego, posesión, acopio o portación en flagrancia o cuando son usadas en algún enfrentamiento o ejecución.¹⁰

Según el Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2016, en el 2014 el total de armas y municiones aseguradas en el combate a los delitos contra la salud en la república mexicana fue de 11, 776.¹¹

De acuerdo con datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, UNODC, por sus siglas en inglés, en 2010 en México circulaban una cantidad de armas suficientes como para armar a uno de cada tres hombres adultos en el país, lo anterior en parte derivado de que en el año referido, existían en los Estados Unidos al menos 6,700 traficantes de armas a lo largo de la frontera con México.¹²

En ese contexto, es necesario emprender acciones que permitan inhibir los delitos relacionados con armas de fuego, pues no debemos olvidar que una de las tareas primordiales del Estado es salvaguardar la seguridad de los ciudadanos.

Por es que esta iniciativa propone reformar el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar a los delitos por los cuales procede prisión preventiva oficiosa, los relacionados con armas de fuego y explosivos.

Todo lo anterior sirvan para ejemplificar y son razones contundentes para proponer la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, **posesión, portación, acopio e introducción ilegal de las armas y cartuchos prohibidos y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, salvo los casos de excepción señalados en esta Ley**, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Transitorio

Único. Las presentes reformas entraran en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 D.O.F. 18 junio 2008
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08.doc

2 La prisión preventiva en el proceso penal acusatorio y oral de México. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Cámara de Diputados. Oscar Uribe Benítez. Julio 2009
https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjFiYe7vtzUAhUi7oMKHSBDB28QFggyMAI&url=http%3A%2F%2Fbiblioteca.diputados.gob.mx%2Fjanium%2Fbv%2Fcedip%2Flx%2Fpre_procpn_acormex.pdf&usg=AFQjCNGsrGpDreKBMBcDU9wyeql0Kfs20w

Hasta la entrada en vigencia de Sistema Justicia Penal la utilización de la prisión preventiva había sido excesiva. Según datos recopilados por el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias 42% de las personas que se encuentran en nuestras cárceles y reclusorios no han recibido una condena firme que los declare culpables de haber cometido algún delito; es decir, 90 mil de las 210 mil personas privadas de la libertad en México se encuentran en régimen de prisión preventiva. Esto propicia, entre otros efectos negativos, que el sistema penitenciario mexicano opere, en promedio, al 130% de su capacidad, lo que impide a los reclusos llevar una vida digna.

Aparte del significado que el uso indiscriminado de la prisión preventiva tiene en relación con la presunción de inocencia, hay que añadir consideraciones de carácter económico para demostrar la necesidad de que su uso se limite. Según datos del especialista citado, cada preso en México tiene un costo directo de 130 pesos diarios, lo que implica un gasto de 27 millones de pesos cada día y más de 800 millones al mes. Se trata de cantidades considerables que podrían ser perfectamente dedicadas a otros fines si la población penitenciaria se limitara a aquellas personas que han recibido una sentencia condenatoria o a aquellas que, estando vinculadas a un proceso penal, presentan un riesgo objetivo de fuga o de entorpecimiento del desarrollo del juicio.

3 Párrafo reformado DOF 14-07-2011

4 Prisión preventiva. Es una excepción a las garantías de libertad y de audiencia previa, establecida constitucionalmente
https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiBytikhO7UAhWj7IMKHVL_BKEQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fsjf.scjn.gob.mx%2Fsjfsist%2F

Documentos%2FTesis%2F196%2F196720.pdf&usg=AFQjCNFcHiRwScwGVe2gHR77sapwGid-wg

5 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjlrpChu7UAhXm24MKHfwrDuQQFgg2MAM&url=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fdil%2Fesp%2Ftratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm&usg=AFQjCNH—GSYsy71C593j4Exm_0UqeMrw

6 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjFkb7LiO7UAhWF0YMKHfjwCakQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FSP%2FProfessionalInteres%2FPages%2FCCPR.aspx&usg=AFQjCNE-ySDoYpvZXVt_0hIgrfIGF71HKg

7 Incidencia Delictiva 2016, Fuero Común. Secretaria de Gobernación (SEGOB), y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP).

http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2016_052016.pdf

8

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf

9 http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGPEF_2016/702825087357.pdf

10 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/17547/87901/file/Trafico-de-armsdocto183.pdf>

11 http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGPEF_2016/702825087357.pdf

12 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-eInvestigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.183-TRAFICO-DE-ARMA S.Entorno-propuestas-legislativas-yopinion-publica>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de febrero de 2018.

Diputados: Juan Romero Tenorio (rúbrica) y Alfredo Basurto Román.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80. 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

El año pasado se celebró el Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, dicha celebración se vio afectada por la creación de leyes de carácter dictatorial, esto en la perspectiva internacional y nacional; a la par sesiones del Poder Legislativo Federal en ambas Cámaras ajenas a la racionalidad y economía del desahogo de los órdenes del día, en cambio se optó por hacer maratónicas sesiones donde estuvo ausente el debate.

La gran mayoría de las mejoras normativas (modificación, reforma, adición, abrogación, derogación y armonización), realizadas sobre la norma suprema han sido siempre en perjuicio de la soberanía popular, lo cual conlleva una mutilación de la carta magna; si se pasa revista a los artículos se podrá ver que existen artículos constitucionales que han sufrido tantas mejoras normativas algunas de fondo (sustanciales) o de forma (estéticas), los casos aludidos son los siguientes:

Artículo Constitucional ¹ Mejoras Normativas

73 79

123 27

27 20

Los tres artículos son los más significativos de las desmedidas mejoras que sufre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El jurista mexicano Diego Valadés ha manifestado:

El problema con los cambios que se le han aplicado a la Carta Magna de 1917 es que se ha engrosado su contenido tres veces más de lo que originalmente aprobaron los Constituyentes. El texto original tenía 21 mil palabras y el texto actual tiene 65 mil 447.²

Desarrollo

El artículo 8 constitucional no ha sufrido ninguna mejora normativa desde 1917, su texto se mantiene íntegro ya la letra dice:

Artículo 80. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa;

pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.³

Se infiere que tal artículo 8 es el mecanismo de exigir la transparencia, la rendición de cuentas y acceder a la información pública. Evidenciado el “**Derecho de Petición**” en dos interpretaciones; como un derecho y como un principio.

Alexy hace una categorización de las normas jurídicas redactadas en forma de “principios”. Para Alexy los principios constitucionales son “mandatos de optimización” que ordenan que algo sea logrado o maximizado en la mayor medida posible, dentro de las circunstancias fácticas y jurídicas existentes.⁴

La recién (2017) aprobado Constitución Política de la Ciudad de México⁵ enuncia los principios rectores de los Derechos Humanos son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables y exigibles; en la exigibilidad es donde encuentra eco la voz de Robert Alexy, ya que corresponde al Estado en la medida de sus posibilidades jurídicas y fácticas, sin embargo Alexy olvida el aspecto económico para poder garantizar el uso y el goce de los derechos humanos que al final son en su terminología normas redactadas en forma de principios.

Abonando a lo anterior y desde otro enfoque teórico complementario existe un **bloque de constitucionalidad**, en el cual se reconoce como dice Rodrigo Uprimny Yepes eminente constitucionalista colombiano: “las normas constitucionales no son sólo aquellas que aparecen expresamente en la Carta sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional, pero a los cuales la propia Constitución remite”.⁶

Toda vez que el artículo 8 constitucional que nos ocupa es un derecho humano, a saber, el derecho de petición es necesario sustraer que el Estado tiene obligaciones genéricas y específicas,⁷ siendo las genéricas el promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y las específicas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos.

Las obligaciones ya sean genéricas, se logran por medio de disposiciones jurídicas o las específicas que se conquistan por medio de las Instituciones ex profeso para tal encomienda; en suma, el Estado debe estar en una permanente búsqueda de garantizar la plenitud de los derechos humanos. Un medio por el cual se ejecutan las obligaciones del Estado; son las instituciones públicas y los servidores públicos. Los cuales deben siempre actuar en estricto apego a sus marcos normativos.

Los Servidores Públicos se deben de entender de conformidad con la disposición constitucional, es decir el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ a la letra dice:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la administración pública federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El artículo 8 constitucional, que no ha sido tocado por ninguna mejora normativa de fondo o forma desde la 1917, hace necesario proponerlas ya sean sustanciales o estéticas; el texto alude a una terminología ya en desuso e incompleta con la realidad que se vive; tal es el caso de usar al principio del artículo las palabras funcionarios y empleados públicos, categorías hoy día poco usada; dicho sea de paso tales términos quedan mejor comprendidos en el concepto de servidor público, anteriormente expuesto y resumible en toda persona que trabaje en cualquiera de los tres poderes de la unión y órganos autónomos que reciba un salario.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;⁹ norma secundaria para lograr garantizar el Derecho de Petición y al mismo tiempo tener acceso a la información y transparencia pública; no se debe olvidar que los derechos humanos tienen la característica de Interdependencia la cual vincula íntimamente los derechos entre sí; La Ley citada hace uso de una figura técnica-jurídica la “Unidad de Transparencia”, que en artículo 61, fracción III.

Artículo 61. Los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia que tendrá las siguientes funciones:

III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable;

Siendo la fracción citada la de mayor peso entre las demás y se complementa con el Artículo 123 de la ley referida.

Artículo 123. Cualquier persona por sí misma o a través de su representante, podrá presentar una solicitud de acceso a información ante la Unidad de Transparencia, a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional.

La Plataforma Nacional de Transparencia, puesta en marcha por parte del el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el 5 de mayo del año 2017 permite y al mismo tiempo constituye una exigencia para la mejora normativa del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; caso específico en la forma que debe ser presentada la solicitud de información desde antaño el modo de su presentación es escrita ahora con la disposición del artículo 123

de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, abre la oportunidad de hacerlo bajo otros medios.

En primer término, hace que la Carta Magna se ajuste a la realidad que el país está viviendo; en segundo término, el hacer que expresamente la norma fundante diga que el modo de presentación de la solicitud no sea únicamente escrito pudiendo también presentarse de manera electrónica y la contestación del mismo modo, fortalece a la norma suprema.

Por lo tanto, en la presente iniciativa planteo una reforma al artículo 8 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 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p> <p>A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.</p>	<p>Artículo 8o. Los Servidores Públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito o de manera electrónica, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p> <p>A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito o de manera electrónica de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.</p>

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita, diputada María Elida Castelán Mondragón, integrante del Grupo Parlamentario 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 los artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2, 77 y 78, Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 8o. Los servidores públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito **o de manera electrónica**, de manera pacífica y

respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito **o de manera electrónica** de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

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

Notas

1 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

2 <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cuanto-ha-cambiado-la-Constitucion-desde-1917-20170210-0074.html>

3 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

4 http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Robert_Alexy.shtml

5 <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>

6 <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf>

7 http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2932/Libro_DH.pdf?sequence=1&isAllowed=y

8 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

9 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 20 de febrero de 2018.

Diputada María Elida Castelán Mondragón (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 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

La alta injerencia del titular del ejecutivo en el poder legislativo ha producido un fenómeno muy conocido en México pero que aún en el argot de los políticos no se emplea.

La deslegislación,¹ o proceso de cesión al poder gubernativo, o asunción por su parte, de la función legisladora, se realiza de diversos modos y en todas y cada una de las tres fases de la elaboración del derecho (prelegislativa o preparación de la ley, legislativa, poslegislativa o ejecución de la ley).

Tal proceso violenta la división de poderes o función de poderes, realidad tan marcada en normas suprema de distintos países, que si bien atienden o tiene un Estado de Derecho donde se marcan dos trazos de distinción y reconocimiento de tener dicha figura jurídica; La predicción de la aplicación de la ley y la igualdad del ciudadano ante cualquier marco jurídico que pueda o afecte su esfera jurídica.

No es lo mismo en nuestro país donde la ley es ley cuando conviene y cuando no conviene es todo menos ley. Existe una formula lapidaria o sacra pronunciada en los tres ámbitos de gobierno por parte de los servidores público que repiten con ahínco, pero faltos del saber a lo que conlleva su pronunciamiento, caso específico es el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.²

Tal guardar, proteger, defender y guiarse de conformidad a la Constitución y sus leyes que derivan de ella, permite al ciudadano realizar una interpretación y al mismo tiempo hacer una reformulación del artículo donde si el funcionario público,

Es omiso en la observancia, aplicación y guarda de la norma suprema puede y debe el ciudadano pedir su revocación de mandato o remoción del cargo público que ostenta. Tal aseveración ya es una realidad en la reciente Constitución Política de la Ciudad de México en el capítulo II de la Democracia directa, participativa y representativa artículo 25, inciso G.³

Desarrollo

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), en septiembre de 2017 realizó un texto titulado “En Contexto – Revocación de Mandato–”,⁴ se transcribe parte de sus párrafos para dar contexto al tema.

La revocación de mandato es uno de los instrumentos de la democracia directa, los otros son: referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.

La clase política sirve como operadores del Sistema Jurídico Mexicano, ellos están facultados por disposiciones constitucionales para hacer las mejoras jurídicas necesarias apegadas a las exigencias sociales y modernas, sin embargo, son omisos para legislar y la realidad los supera.

Es necesario recordar que el Derecho hace un reconocimiento de los sucesos que afectan a la sociedad y de ahí parte para regular; también existe una plena intención por parte de los servidores públicos de mantener el *statu quo* del Sistema y del Régimen el cual les permite realizar cuanta conducta disponga realizar bajo el principio de la Legalidad, el cual Tamayo y Salmorán Explica magistralmente.

El principio de legalidad es un presupuesto en todo el discurso jurídico, tanto en la “descripción” (textos y tratados) como en la argumentación (alegatos). El principio opera en dos niveles: descriptivo y justificativo. El tenor del principio podría formularse así: (1) es regla de competencia; i. e., es el derecho de un Estado, todo acto jurídico (orden, decisión, mandato) supone una norma jurídica que confiere facultades; todo poder o facultad requiere necesariamente de fundamentación jurídica. (2) La legalidad debe controlar los actos de los funcionarios (e.g., el exceso o desvío de poder, decisión ultra vires, son cuestiones jurídicas)⁵

México ha vivido casos en este último sexenio de corrupción algunos por encima o en determinados casos con apego a la ley; las notas informativas de los periódicos dan cuenta de los excesos de los gobernadores. Fueron 14 exgobernadores, acusados de desvío de recursos públicos, nexos con la delincuencia organizada y corrupción.

En suma, estos sucesos pudieron no suceder si en México se contemplara el mecanismo de democrático directo de la revocación de mandato a nivel constitucional ya siendo ubicado como un derecho del ciudadano mexicano en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o ubicado en el artículo 128 del mismo ordenamiento, sin embargo primero se debe facultar constitucionalmente al Congreso.

El principio de legalidad debe tener otro principio o figura jurídica que le secunde para el fortalecimiento de la democracia, tal es el caso de la revocación del mandato.

La gran apuesta que deben hacer los actores políticos que fungen como operadores jurídicos es fortalecer el Estado Democrático y de Derecho donde la ciudadanía tenga injerencia directa, representativa y participativa. Ahora bien, la aplicación de dicha revocación tiene que ser puesta a revisión para considerar sus pro y contras, el cuadro siguiente da muestra de argumentos en sentido positivo y negativo.

Cuadro 1. Posicionamientos a favor y en contra de la revocación de mandato⁶

<i>Argumentos a favor</i>	<i>Argumentos en contra</i>
<i>Soberanía popular. La revocación de mandato reconoce a los ciudadanos como la fuente de soberanía popular.</i>	<i>Existencia de métodos mejores</i>
<i>Mayor cercanía entre electores y elegidos</i>	<i>Los procesos revocatorios son disruptivos, polarizados y altamente divisibles.</i>
<i>Ciudadanía atenta.</i>	<i>La revocación puede asumirse como un voto de confianza.</i>
<i>Incentivo a la responsabilidad, se cumplen los compromisos.</i>	<i>Incentivo a la inactividad o falta de creación.</i>
<i>Válvula liberadora.</i>	<i>Votación costosa.</i>
<i>Fortalecimiento del sistema representativo.</i>	

La balanza se inclina a favor de tener la revocación de mandato de los servidores públicos, no existe un argumento que sea de mayor peso o calibre que otro, pero si hay precedentes suficientes de mal desempeño de servidores públicos que terminan conculcando cuantas disposiciones tenga a observar.

La revocación del mandato es concebida como un mecanismo de control o contrapeso que el ciudadano puede tener ante los poderes constituidos y el mal desempeño que sus operadores hagan de sus encomiendas legales y constitucionales. Lo verdaderamente necesario es lograr que el ciudadano puede hacer uso de la democracia en toda su extensión y así poder cumplir con lo que dispone en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando habla de la democracia en su artículo 3 , fracción II , inciso a.

Artículo 3o.

...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;⁷

Es por ello, que el único medio para lograr la conquista de tan anhelado párrafo es necesario que la revocación de mandato deje de ser una teoría y se convierta en una práctica democrática , habilitando en un primer momento al Congreso en el artículo 73 para poder legislar al respecto ; parecería una mejora normativa estética de poco monta ; sin embargo es un paso gigante para que en un futuro donde exista la alternancia , debate y consensos sea perfeccionada por los legisladores, actores y operadores del Sistema Jurídico Mexicano.

Lo ideal sería tener un marco jurídico secundario que contemple las figuras jurídicas de Referéndum, Plebiscito, Revocación de Mandato; que respaldaran las disposiciones

jurídicas constitucionales y no sólo se quede en una expresión de buenos deseos, como es tomada y aquilata el artículo 3 constitucional.

A nivel internacional en un comparativo entre México con los países de Bolivia, Ecuador, Cuba los cuales contiene ya disposición expresa de la revocación de mandato.

Cuadro 4. Revocación de mandato en diferentes países de América Latina⁸

Derecho Comparado

País	Forma de gobierno	Revocación artículos	Autoridades que pueden revocarse
Bolivia	Democrática, participativa, representativa y comunitaria	Art. 11. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.	Toda persona que ejerza un cargo electo, excepto el órgano judicial.
Ecuador	Democrática, participativa, representativa.	Art. 109.- Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral. Art. 110.- La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial. Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria	Alcaldes, prefectos y diputados de su elección
Cuba	Sistema democrático socialista	Art. 68. Los órganos del Estado se integran y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista que se expresan en las reglas siguientes: a) todos los órganos representativos de poder del Estado son electivos y renovables; b) las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales, de los diputados, de los delegados y de los funcionarios; c) los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento; Art. 75. Son atribuciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular: o) revocar la elección o designación de las personas elegidas o designadas por ella.	Todos los órganos representativos de poder del Estado

La constitución de Ecuador es explícita en cuestión de los sujetos, los tiempos, los supuestos de procedencia, el procedimiento, etcétera. México en ningún espacio de sus 136

artículos hace mención ni expresa o tácita de la revocación del mandato existen consideraciones de desestimación a la hora de querer aprobar una iniciativa que involucre figuras jurídicas que sumen a la Democracia.

Una muy recurrente que en el artículo 73 constitucional donde se enuncian las facultades del Congreso, no hay disposición manifiesta que hable sobre la permisión del Congreso de legislar sobre la categoría jurídica de democracia directa bajo las figuras jurídicas de Referéndum, Plebiscito, Revocación de Mandato, etc.

Por lo tanto, en la presente iniciativa plantea una reforma al artículo 73 XXIX-Q de la Constitución que se muestra con el siguiente cuadro comparativo.

Texto Vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Propuesta de Modificación
Artículo 73. El Congreso tiene facultad:	Artículo 73 ...
XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.	XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consultas populares, Referéndum, Plebiscito, Revocación de Mandato.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita, diputada María Elida Castelán Mondragón, integrante del Grupo Parlamentario 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 los artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2, 77 y 78, Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 73 XXIX-Q de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se Reforma el artículo 73 XXIX-Q de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consultas populares, **Referéndum, Plebiscito, Revocación de Mandato.**

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://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/60022/1/Doxa_38_15.pdf

2 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

3 <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>

4 www5.diputados.gob.mx/.../CESOP-IL-72-14-RevocacionDeMandato-290917.pdf

5 <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho.../3397>

6 www5.diputados.gob.mx/.../CESOP-IL-72-14-RevocacionDeMandato-290917.pdf

7 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

8 www5.diputados.gob.mx/.../CESOP-IL-72-14-RevocacionDeMandato-290917.pdf

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 20 de febrero de 2018.

Diputada María Elida Castelán Mondragón (rúbrica)

QUE DEROGA EL PÁRRAFO CUARTO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS ALEJANDRA GUTIÉRREZ CAMPOS Y MINERVA HERNÁNDEZ RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Las que suscriben Alejandra Gutiérrez Campos y Minerva Hernández Ramos, diputadas federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el numeral 1 del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base a lo siguiente

I. Planteamiento del problema

De acuerdo con el politólogo Sergio Aguayo, durante el periodo de 1983 a 1997 los presidentes gastaron casi mil 342 millones de dólares en el manejo de la partida secreta.¹ Este hecho, aunado a la llegada del PAN a la Presidencia de la República, llevaron a la Cámara de Diputados a que, desde 1998 y en la sucesiva aprobación de los presupuestos anuales, dejaran en cero este rubro; no obstante, sigue vigente el precepto constitucional que prevé esa “partida secreta”.

En efecto, en el cuarto párrafo fracción IV del artículo 74 de la Constitución persiste la disposición de que el Ejecutivo en turno podrá autorizar partidas secretas, las cuales podrán ser empleadas por los secretarios de Estado, previo acuerdo escrito.

Si bien es cierto que desde los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo la partida secreta presidencial prácticamente quedó sin sustento económico, no menos cierto es que otros fondos fueron utilizados con ese carácter, ya que durante la discusión de la Ley de Presupuesto y Cuenta Pública, la Cámara de Diputados abrió un resquicio para el uso no revisable de recursos para seguridad pública.²

Sin embargo, las modificaciones a la Carta Magna en esta materia han reducido la facultad del Ejecutivo en turno para determinar si hay o no un gasto discrecional; por eso, desde hace más de 10 años, la Cámara de Diputados no aprueba recursos específicos con ese fin.

Cuadro 1
Programa de Erogaciones Contingentes 1993-1999

Partida 7301 "Erogaciones Contingentes"
Millones de Pesos

Año	Asignado	Ejercido
1993	2,039.7	2,039.7
1994	1,978.0	1,978.0
1995	1,138.0	971.2
1996	1,132.3	526.6
1997	296.0	296.0
1998	64.1	0.0
1999	1.1	0.0
2000	0.0	0.0

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Subsecretaría de Egresos, Documento "El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000. SHCP, e información de los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2000 al 2017 publicados en el D.O.F.

También es cierto que el texto vigente en la Constitución permite, que desde el gobierno federal se constituyan bolsas de recursos no reportadas a la Cámara de Diputados y que, por tanto, no sean fiscalizadas por la Auditoría Superior de la Federación (en adelante, ASF).

Por tanto, consideramos que mantener vigente el texto constitucional que permite las partidas secretas constituye una deficiencia en dos ámbitos trascendentes: el primero, en el político y el segundo, en el de la transparencia y rendición de cuentas, pilares del Sistema Nacional Anticorrupción.

No dejamos de advertir que como un mecanismo paliativo y de corrección a dicha deficiencia constitucional, se ha optado por proponer inercialmente en el decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en su articulado la siguiente disposición:

Para el presente ejercicio fiscal no se incluyen recursos para el Programa de Erogaciones Contingentes, correspondiente a la partida secreta a que se refiere el artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta situación obliga al Poder Legislativo a corregir de fondo esta deficiencia constitucional.

Hoy la ciudadanía exige que la rendición de cuentas y la participación sean principios rectores del buen gobierno; asimismo, demanda de las instituciones del Estado plena transparencia y responsabilidad para explicar y justificar los actos que se realizan. No debemos olvidar que por definición, la rendición de cuentas implica estar disponible a ser requerido e informar del cumplimiento de las responsabilidades de su cargo.

Tampoco podemos pasar por alto que, con antelación a la presente iniciativa, ya fueron presentadas otras iniciativas en el mismo sentido por diversos grupos parlamentarios, como

lo fueron las iniciativas de la senadora y actual diputada Minerva Hernández, del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, o de la entonces diputada y actual senadora Gabriela Cuevas Barrón en las LX y LXI Legislaturas.³

II. Argumentos que sustentan la presente iniciativa

Opacidad y rendición de cuentas en América Latina

Los países latinoamericanos enfrentan retos y problemas similares, tales como: la poca efectividad de las instituciones, la alta evasión de impuestos, la debilidad de sus marcos jurídicos, entre otros.

En materia de eficiencia y calidad del gasto público sucede lo mismo. En la región no se ha logrado que el gasto público genere resultados e impactos en el bienestar de la población. Aunque existen distintas situaciones y contextos, los elementos negativos que impiden la buena ejecución del gasto público son un común denominador:

1. La falta de información presupuestaria;
2. La opacidad de las finanzas públicas; y,
3. La poca o nula rendición de cuentas

Estos son algunos de los factores relevantes que aún no funcionan como deberían en los países de esta región; los datos de una de las mediciones más recientes de transparencia presupuestaria en el mundo lo corroboran.

Por ejemplo, en 2012, el promedio de calificación para América Latina en la **Encuesta de Presupuesto Abierto**(Open Budget Index) fue de **47 puntos** en una escala de 0 a 100. Lo que significa que los países de América Latina presentan alguna información respecto al proceso presupuestario y los documentos que deberían publicarse.

El país que menor información presenta es Bolivia y por lo tanto el que tiene la calificación más baja de la región. Mientras que los países con las mejores calificaciones son Brasil (73 puntos), Chile (66) y México (61).

Aunque estas calificaciones son altas, la opacidad continúa siendo un problema en muchos países. **La información desagregada en muchos rubros no existe**, es el caso de Nicaragua donde, por ejemplo, no se cuenta con información completa sobre el monto del gasto corriente del gobierno (falta información para las entidades descentralizadas, las empresas públicas, entre otras). Otro caso es el registro contable del gasto público ejecutado que continúa siendo un problema persistente a nivel municipal en casi todos los países.⁴

Respecto al marco jurídico, en la región existen leyes y normas para regular la ejecución de los recursos públicos y procurar la rendición de cuentas. En el caso de México, por

ejemplo, está la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación apenas publicada el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

Algunos países tienen leyes anticorrupción aprobadas o en proceso de aprobarse, sin embargo, **pese a la existencia de los marcos jurídicos, persisten los problemas con su aplicación.**

Además, en América Latina continúa haciendo falta un régimen efectivo de sanción. El caso de El Salvador es similar por ejemplo a lo que sucede en México. **Las actividades de auditoría y fiscalización carecen de vinculación legal y de sanciones hacia los funcionarios que cometen anomalías en su gestión.** Aunado a esto, se tiene un grave problema de impunidad en cuanto a la condena de funcionarios.

• La fiscalización y el control de los recursos públicos en México

El examen y la vigilancia del uso de los recursos públicos han estado directamente relacionados con el desarrollo económico, social y político de las naciones. En México, la historia nos remonta a la época prehispánica, en la que existían prácticas tributarias para los pueblos indígenas, que eran planeadas, dirigidas y controladas por los gobernantes de la época (Cortés Ramírez, J. 2004, página 29).⁵

En las constituciones políticas desde el siglo XIX hasta la actualidad, se les encarga a los órganos de representación popular la aprobación del gasto público (el Congreso). En el artículo 50, Apartado 8 de la Constitución de 1824 ya se mencionaba que el Congreso tendría la facultad de “fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno” y es en éste año que se crea la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por otra parte, en México, la fiscalización de las Cuentas Públicas tomó importancia durante la LVII Legislatura (1997-2000) y bajo la responsabilidad de ésta, se desarrollaron los trabajos para la creación de la Auditoría Superior de la Federación (en adelante, ASF) que respondería a las señaladas deficiencias⁶ de la Contaduría Mayor de Hacienda cuyo mayor problema era la ausencia de independencia técnica y de gestión, razón por la cual se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se creó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000, que abrogó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Posteriormente, se realizó la reforma constitucional en materia de gasto público de 2008, señalándose como justificación que “...el gobierno debe garantizar a los ciudadanos que los recursos de los que disponga serán destinados a los fines para los cuales hayan sido recaudados, que se gasten de la manera más eficiente posible y que se logren resultados visibles para la población...”⁷ esta reforma constitucional concretó sus avances en la materia con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (en adelante LFRCF) publicada el 29 de mayo de 2009 en el Diario Oficial de la Federación.

Como diputadas suscribientes de la presente iniciativa e integrantes de la LXIII Legislatura, no podemos dejar de advertir la trascendencia e importancia de reformas secundarias en materia de combate a la corrupción que llevaron a la abrogación de la LFRCF de 2009 y a una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación apenas publicada el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación.

Este nuevo marco normativo, en cuyo desarrollo participamos activamente las suscritas, establece

1. Los conceptos que comprende la fiscalización de la Cuenta Pública: corresponderá tanto la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, la deuda pública, la revisión del manejo custodia y la aplicación de los recursos públicos federales.
2. La fiscalización directa por parte de la Auditoría Superior de la Federación de las operaciones que involucren recursos públicos federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica.
3. La fiscalización directa de la Auditoría Superior de la Federación respecto del gasto federalizado, tanto las aportaciones federales etiquetadas en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las participaciones federales a que se refiere el Ramo 28. En este último caso, se prevé que la ASF podrá llevar a cabo las auditorías a través de mecanismos de coordinación con entidades locales de fiscalización.
4. Se prevé la facultad de la ASF para investigar, substanciar y promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves, en especial las que deriven en un daño al erario público.
5. Relacionado con lo anterior, la ASF podrá presentar denuncias y querrelas penales así como coadyuvar con la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, y presentar denuncias de juicio político ante la Cámara de Diputados.
6. Se realizará un informe general ejecutivo que permitirá conocer los resultados globales y la principal estadística derivada de la función fiscalizadora de la ASF, lo que permitirá que la Cámara de Diputados tenga una perspectiva general y concentrada de las funciones de dicho órgano técnico, mientras que tendrá información mucho más detallada a través de los informes individuales, semestrales y específicos que se le den a conocer.
7. Toda vez que la Cuenta Pública deberá ser presentada a más tardar al 30 de abril del ejercicio siguiente al que corresponda, su revisión deberá concluir al 31 de octubre.
8. La ASF deberá fiscalizar las garantías que otorgue el gobierno federal respecto a los financiamientos y empréstitos contratados por las entidades federativas y los municipios, así como también fiscalizará que los recursos derivados de los mismos se destinen a los

finés constitucionalmente señalados, es decir, a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o restructura, bajo las mejores condiciones del mercado.

9. Al eliminarse los principios de anualidad y de posterioridad de la función de fiscalización de la ASF, ahora podrá fiscalizar ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, e inclusive a la que se encuentra en curso siempre que, en este último caso, deriven de denuncias en las que se presuma el desvío de recursos públicos federales o alguna irregularidad en su manejo, aplicación o custodia, debiendo en todo caso ser autorizado por el Titular de la ASF.

10. Se reforman las leyes de Coordinación Fiscal y de Contabilidad Gubernamental para precisar la colaboración de las entidades locales de fiscalización superior con la ASF en la fiscalización de las participaciones federales.

Considerando la breve exposición de la evolución normativa de las disposiciones jurídicas que en nuestro país regulan la fiscalización superior de los recursos públicos y la rendición de cuentas sobre el origen, destino y ejercicio de los mismos, es preciso ahora acudir a algunas definiciones legales sobre los conceptos.

Es así que en la fracción XVI del artículo 4o. de la **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación** se define a la fiscalización superior como la revisión que realiza la Auditoría Superior de la Federación en los términos constitucionales y legales.

Por su parte, el artículo 1o. de la LFRC de 2016 establece que la Auditoría Superior de la Federación podrá llevar a cabo la revisión y fiscalización de:

- i) La Cuenta Pública;
- ii) Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de esta Ley, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- iii) La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales; y,
- iv) El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y los municipios, que cuenten con garantía de la federación.

Lo anterior significa que, a diferencia lo que establecía la abrogada Ley de Fiscalización Superior de 2000, las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización superior no se limitan únicamente a la revisión de la Cuenta Pública.

Así lo corroboran los artículos 13 y 14 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2016 en los que se define a la fiscalización de la Cuenta Pública, mientras que el artículo 47 regula la fiscalización del Gasto Federalizado, el artículo 50 establece las bases de la fiscalización de las participaciones federales y el artículo 52 sobre

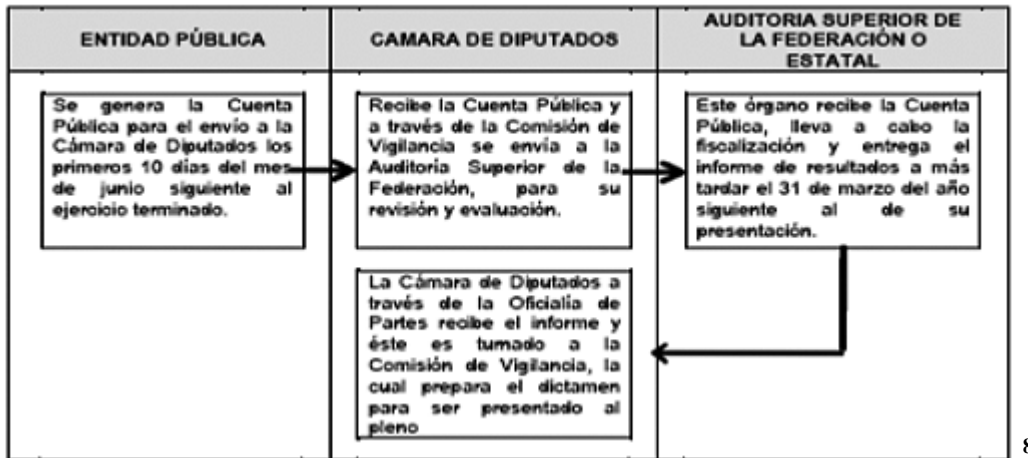
la fiscalización superior de la deuda pública de las entidades federativas y de los municipios que cuenten con garantía del gobierno federal.

Tratándose de la fiscalización de la Cuenta Pública, los procesos se realizan desde **dos perspectivas:** sobre la base del Sistema del Control Interno del Ejecutivo y la Fiscalización Externa.

Sistema de Control Interno del Ejecutivo: La Secretaría de la Función Pública por encargo del Ejecutivo federal y a través de sus órganos de control interno realiza la fiscalización a las dependencias, entidades y organismos.

Fiscalización Externa: a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión por mandato constitucional le corresponde la revisión de la Cuenta Pública, y ésta la lleva a cabo a través de la Comisión de Vigilancia turnándola a la Auditoría Superior de la Federación.

Cuadro 1: Proceso de Fiscalización



8

En el contexto nacional mexicano, la Auditoría Superior de la Federación, a través del Congreso de la Unión, ha jugado un papel importante en la fiscalización de las cuentas públicas. Este organismo, por encargo del Congreso de la Unión, realiza las revisiones a las cuentas públicas.

Con las revisiones efectuadas por este órgano fiscalizador se ha llegado a tener un mejor control y aseguramiento de los recursos, ya que al ser detectadas irregularidades en el manejo de los fondos se determina el monto desviado, con el propósito de ser recuperado, aplicándose las responsabilidades a los servidores públicos, erradicando con esto la corrupción y la malversación de fondos.

• **El Sistema Nacional Anticorrupción**

La presente iniciativa tiene como referente la reciente creación del Sistema Nacional Anticorrupción el cual busca ser una 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 la fiscalización y control de recursos públicos.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional, en 2016 México se ubicó en el lugar 123 de 176 países con una puntuación de 30/100.⁹ Es así que nuestro país se mantiene por debajo de sus principales socios y competidores económicos, pues 40 posiciones separan a México de China, India y Brasil.

Asimismo, nuestro país se ubica en la última posición (34/34) entre los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).¹⁰

Los ejes principales de esta reforma constitucional fueron **otorgarle nuevas atribuciones** a la Auditoría Superior de la Federación, a la Secretaría de la Función Pública, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la conformación de un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana.

De igual manera, le fueron concedidas facultades al Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno, se contempla la figura de órganos internos de control con los que deberán contar los organismos públicos federales, estatales y municipales, lo que se materializó en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es de resaltar las atribuciones que le fueron concedidas a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), tales como: la facultad de auditar en tiempo real, es decir, realizar directamente auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, derivado de denuncias y con la autorización del titular de la ASF, con el objeto de investigar y sancionar de manera oportuna posibles actos irregulares.

Igualmente destaca la facultad que se le otorgó a la ASF de fiscalizar el uso de los recursos provenientes de las participaciones federales que son repartidos entre los estados.

Esta reforma también previó el castigo a particulares y empresas que incurrieran en actos de corrupción, que el Tribunal Federal de Justicia, pudiera ordenar la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se tratase de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales.

Por otra parte, se estableció que el Sistema Nacional Anticorrupción contaría con un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana, instancias que se coordinarían entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad pública.

Además, es necesario que los órganos de gobierno adopten medidas complementarias para robustecer la reforma constitucional y así lograr un correcto funcionamiento de este sistema.

Cabe señalar que es necesario que también las empresas se muevan hacia la adopción de mejores prácticas internacionales en materia de anticorrupción, tales como la *Foreign Corrupt Practices Act*, la Convención Anti cohecho de la OCDE y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otras.¹¹

Para finalizar nuestra exposición, hemos de **recaltar la obsolescencia** del cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución pues **se encuentra desfasado** de todas las leyes en materia de rendición de cuentas y transparencia, por lo cual **resulta necesaria su eliminación** y con ello contribuir a la supresión de toda discrecionalidad en el Presupuesto de Egresos y en la ejecución del gasto público.

Esto es así, pues entre otros argumentos, es preciso decir que el concepto de “partida secreta” en materia presupuestaria se contrapone a lo señalado en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo primero en cuanto a que el derecho a la información deberá ser garantizado por el Estado.

En el mismo sentido, se contrapone a los principios y bases que regirán la actuación de la federación y de las entidades Federativas en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información, mismo que se prevé en la fracción I, del Apartado A, del artículo 6o. constitucional.

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

...

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. 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.

(*Énfasis añadido)

III. Fundamento legal de la iniciativa

A esta iniciativa les son aplicables diversas disposiciones contenidas en los marcos jurídicos siguientes:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Ordenamientos a modificar

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Texto normativo propuesto

Por lo expuesto, se presenta a esta soberanía la Iniciativa con proyecto de

Decreto

Título Tercero

Capítulo II
Del Poder Legislativo

Sección III
De las Facultades del Congreso

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

I. a III. ...

III. 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 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.

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.

Se deroga.

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;

VII. Artículo transitorio

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

Notas

1 Aguayo, Sergio, “El presupuesto federal bajo la lupa. La ‘partida secreta’”. Reforma, México, Distrito Federal, 18 de agosto de 1997.

2 Con el fin de identificar las partidas presupuestarias de dicho objeto de gasto, en la solicitud de información CEFP/IFO/539/2016 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la honorable Cámara de Diputados se corroboran que las partidas denominadas como secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y conforme al Clasificador por Objeto del Gasto vigente para el 2000 al 2010 son el Concepto 7300-Erogaciones Contingentes y su partida 7301-Erogaciones Contingentes. Mientras que para los años 2012 al 2016 estas se encuentran identificadas en el Concepto 7900 y en su partida 7990 y subpartidas 79901 y 79902 “Erogaciones Contingentes” y “Provisiones para Erogaciones Contingentes” respectivamente.

3 Véase. Gaceta del Senado Número LX/1PPR-48/11145, lunes 17 de enero de 2007.

http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&i_d=11145 Gaceta Parlamentaria Número 3406-VI, martes 6 de diciembre de 2011.

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/6> 1/2011/dic/20111206-VI/Iniciativa-9.html y; Gaceta Parlamentaria Número 3146-II, martes 23 de noviembre de 2010. (1620) <http://gaceta.diputados.gob.mx/> De acuerdo con la información publicada en la Gaceta del Senado y en la Gaceta Parlamentaria, la primera concluyó su proceso legislativo; la segunda se encuentra en estatus “Prórroga de 90 días” y la tercera fue

desechada el lunes 16 de julio de 2012, con base en artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

4 <http://fundar.org.mx/america-latina-con-similitudes-en-opacidad-y-falta-de-rendicion-de-cuentas/>

5 http://www.web.facpya.uanl.mx/rev_in/Revistas/8.1/A7.pdf

6 Calidad inter-institucional, profesionalización del servicio público de carrera, ausencia de mecanismos de acceso público a la información, entre otros.

7 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_179_07may08.pdf

8 http://www.web.facpya.uanl.mx/rev_in/Revistas/8.1/A7.pdf

9 <http://www.tm.org.mx/ipc2016/>

10 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/01/12/mexico-mas-corrupto-entre-paises-de-ocde>

11 Análisis y Contexto de las reformas constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción PriceWaterhouseCoopers México Servicios, 2016, Elaborado por MPC: 031519_GM_Anti-corrupcion

Anexo único

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Dice	Propuesta Iniciativa
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I al III...</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</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>(...)</p>	<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I al III...</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p style="text-align: center;">SE DEROGA.</p> <p>(...)</p>

Salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a 22 de febrero de 2018.

Diputadas: Alejandra Gutiérrez Campos y Minerva Hernández Ramos (rúbricas)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA ALEJANDRA GUTIÉRREZ CAMPOS E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los que suscribimos, Alejandra Gutiérrez Campos, María Verónica Agundis Estrada, Lorena del Carmen Alfaro García, José Erandi Bermúdez Méndez, Ariel Enrique Corona Rodríguez, Adriana Elizarraraz Sandoval, Rene Mandujano Tinajero, Karina Padilla Ávila, Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, Miguel Ángel Salim Alle, Francisco Sheffield Padilla Ricardo y María Olimpia Zapata Padilla, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el numeral 1 del 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, **la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública .**

“Basta con hojear un periódico de un día cualquiera para corroborar la capacidad violenta del ser humano. La información sobre homicidios, abusos y agresiones domésticas cometidas a diario nutre páginas enteras como reflejo de un siniestro e incomprensible lado de la naturaleza humana que es capaz de atentar, sin miramientos, contra los principios básicos de la supervivencia de la especie...”

Iván Carrillo, editor general revista Quo

Presentación del libro *Mentes Asesinas*, de la doctora Feggy Ostrosky

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

En 1993,¹ se hicieron algunas reformas al artículo 20 Constitucional y en el primer párrafo se describieron por primera vez los denominados delitos graves.² Lo anterior:

“...para sustituir una caduca y obsoleta operación matemática para precisar en qué casos una persona inculpada por un delito podía o no obtener el beneficio de la libertad provisional bajo caución y evitar el ser recluido en prisión preventiva durante el tiempo que durara el proceso. El resultado era que en la práctica el número de esas personas sujetas a proceso era mucho mayor que aquellas que ya habían sido sentenciadas a pena de prisión, de manera que se buscó una alternativa y se pensó que la solución sería sustituir aquella operación matemática por la descripción de los delitos graves...”³

Posteriormente, se reformó el artículo constitucional sobre los delitos graves, los que ahora están descritos en el segundo párrafo del artículo 19.

En este tenor y coincidiendo ampliamente con una parte de la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, presentada por los senadores Luis Humberto Fernández Fuentes, Miguel Barbosa Huerta, Ismael Hernández Deras, Ernesto Gándara Camou, Fernando Yunes Márquez y Zoé Robledo Aburto, cuyo objeto es “...establecer un nuevo marco regulatorio en el que se reclasifiquen las figuras penales, se incremente la punibilidad y la sanción administrativa, por los actos y omisiones descritos en la legislación penal federal en lo relativo a la portación y posesión, almacenamiento, compraventa, tráfico, transportación, uso, destino, de armas de fuego, explosivos y accesorios sin permiso, sin licencia y sin manifestación a la autoridad competente; así como disminuir la opacidad y transparentar la aplicación de los criterios, en el otorgamiento de las licencias y permisos para la posesión y portación de armas de fuego, explosivos y accesorios...”,⁴ aprobada en el Senado de la República con fecha 15 de diciembre de 2016 (citamos textual):

“El ingrediente principal de la violencia y la actividad delictiva son las armas, sin embargo hoy la legislación vigente sobre su portación es laxa y limita su control.

El modelo actual permite portar armas como 9 mm sin mayor problema y aun con armas de mayor peligrosidad la sanción es una multa. Sin pena corporal. Únicamente tiene consecuencias como agravante, no como delito por sí mismo.

Esto constituye una limitación para las fuerzas del orden y un pilar de la operación de los grupos criminales.

Hace más de una década en varios países de América Latina, entre ellos México, la proliferación de armas asociada con la violencia, el crimen, el narcotráfico y el fenómeno de las pandillas ya era considerado un problema de seguridad nacional. Frente a esta situación países como Brasil implementaron políticas para su regulación.”⁵

En virtud de lo anterior expuesto, consideramos necesario dotar a las instituciones de procuración y administración de justicia, con las herramientas que les permitan operar de manera más eficiente en contra de la delincuencia —primordialmente de la organizada—; lo cual se propone a través de la incorporación al párrafo segundo del artículo 19 de nuestra Carta Magna, como otro delito grave, la portación y posesión de armas reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, sin contar con el permiso correspondiente, de los que ameritan la prisión preventiva oficiosa.

II. Argumentos que la sustenten

De acuerdo con el maestro Carlos J. Vilalta Perdomo, “...en términos de políticas de prevención, parece ser que lo más efectivo para evitar la violencia es precisamente aplicar un control de armas y un aumento de las penas por su portación ilegal (Ludwig, 2005), un mejor patrullaje en zonas de alto riesgo (Braga, 2001), junto con un mayor gasto público dirigido a contar con más policías y prisiones (Levitt, 2004) {...} En cuanto a la aplicación

de los resultados de este estudio en políticas públicas, las dos primeras recomendaciones en términos de seguridad pública son: 1) aumentar el control sobre la posesión de armas en la ciudad; 2) incrementar los decomisos de aquellas que se posean ilegalmente; 3) a nivel federal también se deberían reforzar los controles fronterizos sobre el tráfico ilegal de armas proveniente de Estados Unidos...”⁶

En este orden de ideas, según datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad Pública 2016 (ENVIPE) —que contiene la información referente al periodo enero a diciembre de 2015 y levantada entre el 1 de marzo al 26 de abril de 2016—, el 45.2 por ciento de los 17.1 millones de delitos cometidos en 2015 se realizaron con armas y el 30.4 por ciento se realizó con la portación de armas de fuego.

Por su parte, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su Reporte de incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa 2012–2017, informó que de enero a diciembre de 2016, se registraron 12 mil 428 delitos tipificados en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE).⁷

Según el doctor Ernesto Villanueva, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en un estudio reciente titulado *Seguridad, armas de fuego y transparencia*, solamente 1 de cada 300 armas en el país está registrada ante la Sedena; además, señaló que de 2009 a 2012 aumentó un 53 por ciento la posesión de armas en nuestro país. La cifra de armas en poder de particulares pasó de dos millones en 2009 a 3.1 millones en 2012. El promedio de crecimiento anual en la compra fue de 15 por ciento, según las cifras del estudio.⁸

En este contexto, es innegable que tanto la delincuencia organizada como la común, han tenido acceso a todo tipo de armas, en específico a las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, permitiéndoles contar con la potencia suficiente para atentar contra las instituciones y el estado de derecho.

En síntesis, podemos ilustrar la propuesta de reforma en el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<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 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.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</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 cometidos con medios violentos como armas y explosivos, la portación y posesión de armas reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, sin contar con el permiso correspondiente, 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.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

Es necesario precisar que esta iniciativa se inscribe por segunda ocasión ante esta soberanía, con el firme propósito de buscar una solución ante los embates de la delincuencia hacia las corporaciones policiales y de seguridad pública; y más aún en contra de la ciudadanía, ya que dispone de armamento sofisticado y de uso exclusivo del ejército; delito que debemos combatir con el peso de la Ley.

III. Fundamento legal

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

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

V. Ordenamientos a modificar

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Texto normativo propuesto

Artículo Primero. Se reforma el artículo 19, párrafo segundo, 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, **la portación y posesión de armas reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, sin contar con el permiso correspondiente**, 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.

...

...

...

...

...

VII. Artículo transitorio

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

Notas

1 “...en el año 1993 de manera sorpresiva se publicaron varias reformas a la Constitución y posteriormente a las leyes penales federales, sustantiva y adjetiva, para efectos de adoptar en el país las ideas y principios jurídico-penales del finalismo alemán, de esta manera se publicaron primeramente las reformas a la Constitución y posteriormente a los ordenamientos penales sustantivo y adjetivo federales. A la primera le fueron modificados los artículos 16, 19, 20 y se derogó el 119; respecto a los segundos, fueron muchos los artículos reformados y adicionados, destacando en este caso el contenido del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues en este artículo se enumeran los delitos calificados como graves para el ámbito federal”, citamos textual de acuerdo a lo que señala Juan Manuel Ramírez Delgado, *Los delitos graves en la reforma constitucional-penal de 2008*, en

www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/28/los_delitos_graves.pdf

2 Ídem.

3 Ídem.

4 Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en

http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-12-15-1/assets/documentos/Dic_Ley_Federal_Armas_Fuego.pdf

5 Ídem.

6 *Los factores de la violencia durante el delito en México: armas de fuego, momento del día y experiencia criminal*. Estudios Sociológicos, vol. XXVII, núm. 79, 2009, pp. 211-235. El Colegio de México, AC. Distrito Federal, México.

7 http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/fuero_federal/estadisticas%20fuero%20federal/FueroFederal012017.pdf

8 <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3097-seguridad-armas-de-fuego-y-transparencia>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 22 días del mes de febrero de 2018.

Diputados: Alejandra Gutiérrez Campos (rúbrica), María Verónica Agundis Estrada (rúbrica), Lorena del Carmen Alfaro García (rúbrica), José Erandi Bermúdez Méndez (rúbrica)

QUE DEROGA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRNA ISABEL SALDÍVAR PAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

La que suscribe, Mirna Isabel Saldívar Paz, diputada federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión y vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, en ejercicio de la facultad que me otorga 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 de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de fortalecer los derechos y prerrogativas de los ciudadanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

En México se han dado verdaderos movimientos sociales, provocados por la exclusión de ciertos estratos en la participación político electoral, mismos que han impulsado la inscripción de esa participación como un derecho político, así que el hecho de que en nuestra Carta Magna se encuentren reconocidos esa clase de prerrogativas, debe significar para nosotros, los mexicanos, uno de los triunfos sociales más importantes.ⁱ

Lo cierto es que, con el paso del tiempo, las leyes que otorgaban estos derechos antes permitían el ejercicio de solo algunos derechos políticos electorales, como votar y ser votado, por lo que se han perfeccionado y, ahora, gracias al devenir histórico de la participación política de los mexicanos, hoy son baluartes de la democracia.

Por ejemplo, en la **Constitución de 1836** se establecieron limitaciones totalmente injustificadas para ejercer el sufragio; por ejemplo, en el artículo 7 encontramos que eran “ciudadanos de la República mexicana: I. Todos los comprendidos en el artículo 1o., que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad” (sic).ⁱⁱ

Como se observa en el ejemplo anterior, se encontraba establecida una limitación económica para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos; ese mismo ordenamiento supremo suspendía los derechos de los ciudadanos “Por el estado de sirviente doméstico”, según se aprecia en la fracción II de su artículo 10. También, se le suspendían los derechos a quienes no supieran leer ni escribir, dándoles un período de 10 años para que sea adquirida esta habilidad, pues se estipulaba que esta causal de suspensión de los derechos del ciudadano entraba en vigor a partir del año 1846.ⁱⁱⁱ

Esta clase de parcialidades atiende a diferencias meramente discriminativas, aunque no son los únicos ejemplos pues la historia nos muestra que no fue sino hasta el año de 1953 en que a la mujer le fue reconocido su derecho a votar y ser votada.^{iv} Asimismo, en la Constitución Federal del año de 1857 se establecía, específicamente en el artículo 38, que

“la ley fijará los casos y la forma en que se pierden o suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación”.

Afortunadamente, esa clase de limitaciones discriminativas no se encuentran ya en nuestra constitución vigente, donde encontramos que el primer derecho político para los ciudadanos está plasmado en el artículo 35, que es el de “votar en las elecciones populares”;^v aunque debemos reconocer que se solicita cumplir con ciertos requisitos.

Como es evidente, el principal requisito para votar es ser ciudadano y, en el mismo orden de ideas, para ser ciudadano de la República se necesita, según lo dispuesto en el artículo 34 constitucional, ser varón o mujer, mención que parece redundante porque no hay, de momento, otra posibilidad a la que pueda aspirar un ser humano, pero tiende a juzgarse discriminatoria por motivos de sexo; seguida cuenta, ser mexicano, ya sea por nacimiento o por naturalización; además, haber cumplido 18 años y, por último, tener un modo honesto de vivir.

Estas condicionantes han sido, hasta ahora, de mucha utilidad pues han facilitado que sean solo aquellos que tengan el carácter de ciudadano quienes participen en la elección de sus representantes.

Sin embargo, en este mismo orden jurídico hayamos una causal de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, la cual encontramos en la fracción IV del artículo 38, en donde se dice que éstos se suspenden “por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes”.

La anterior disposición no existía en la Constitución de 1824, y no fue sino hasta 1836, precisamente en la Constitución Centralista, en que aparece esta suspensión de derechos o prerrogativas como ciudadano; sin embargo, llama la atención que en las Bases de Organización Política de la República Mexicana, publicada en 1843, esta causal fue modificada, pero no para hacer más claro su significado, sino para hacerlo más confuso, quedando la suspensión, en la fracción IV del artículo 21, de la siguiente manera: “Por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago, o por tener casa de juegos prohibidos” (sic); posteriormente, tal disposición fue cambiando hasta quedar como quedó inscrita en nuestro texto constitucional vigente.

Esta fracción sorprende mucho; primero, por el tipo de terminología tan vaga y anticuada que quedado establecida, pareciendo ser uno de los “legados” de Santa Anna y que, con el paso del tiempo, han sido aceptados, por lo menos tácitamente, tanto por ciudadanos como por los legisladores, mismos que no hemos reparado en que, por ejemplo, el término “vagancia consuetudinaria” es ambiguo y no existen leyes que prevengan los términos definidos para declararla.

Y es que, ¿de qué manera debe de entenderse esta expresión? ¿Vagancia son los actos políticamente dañosos pero que no configuran un delito? ¿Vagancia son las faltas administrativas?

En síntesis, si este último supuesto fuera acertado, se suspenderían los derechos del ciudadano por dormir en la calle de forma arraigada. Lo cierto es que ni siquiera la jurisprudencia ha aclarado este punto, que bien podría tornarse peligroso en momentos de disturbios electorales; por ejemplo, para negarle el derecho a participar en las elecciones populares a grupos de personas que el Estado considere vagos consuetudinarios, así como un sinnúmero de supuestos que podrían suceder, pues, como sabemos, cuándo hay normas de interpretación demasiado amplia, los titulares del poder pueden ser proclives a abusar de él; asimismo, es labor del legislador tanto actualizar las normas jurídicas como dotarles de certeza jurídica, aspectos que, en definitiva, no están presentes en la fracción de mérito, como se ha argumentado.

Argumentación

Es bastante paradójico que nuestra Constitución, con los avances tan categóricos en materia de derechos humanos, regule de forma tan ambigua, por lo menos en la fracción en discordia, la suspensión de los derechos de los ciudadanos, siendo importante, en este sentido, analizar qué tratados internacionales, que el propio Estado mexicano ha firmado, divergen de lo que estipula nuestra máxima norma jurídica; por lo que, para tener un panorama más amplio, a continuación se exponen los derechos a nivel internacional en esta materia:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 21 y 22, contiene la siguiente regulación en la materia:

“...

Artículo 21.

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

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

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

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.

...” vi

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto a los derechos que motivan la presente Iniciativa, los artículos 25 y 26 reconocen las siguientes garantías:

“...

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinción mencionada en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

...” vii

Aunado a lo arriba establecido, conviene recuperar lo que las Naciones Unidas precisan en cuanto a que

“El Comité recuerda que en el artículo 25 del Pacto se reconocen y protegen el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno, el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos y comporten procedimientos justos y equitativos”.^{viii}

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos, en sus artículos 23 y 24, reconoce sobre el mismo particular lo siguiente:

“...

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

...” ix

No omitimos señalar que, de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados parte pueden reglamentar en sus leyes el ejercicio de los derechos y oportunidades político-electorales, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena realizada por un juez competente en proceso legal.

No se pasa por alto que la mencionada Convención fija una postura clara en cuanto a que el ejercicio de los derechos político-electorales puede verse limitada en situaciones excepcionales; pero de ninguna forma, se deberá permitir una suspensión de los derechos políticos del ciudadano por una condición personal. De lo anterior se desprende que la suspensión de derechos, objeto de esta intervención legislativa, resulta a todas luces incongruente con el fin que este derecho político persigue.

Como podemos observar, es importante tomar en cuenta que los derechos políticos se encuentran reconocidos en Instrumentos Internacionales de los que el Estado mexicano es parte, como los ya líneas arriba citados y reproducidos, conforme con los cuales, la suspensión de derechos, entre otros el de votar, como establece actualmente la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe ser indebida, ni suspendida.

Los tratados internacionales de los que México es parte en materia de derechos humanos, reconocidos en nuestra Constitución y en las demás fuentes señaladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen el criterio supremo de legitimidad de las normas del derecho positivo mexicano, por lo que también son considerados “Ley Suprema”.

El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho o la residencia distinta a la jurisdicción comprendida para un cargo de elección popular, entre otros; en consecuencia, no es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física, ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica, por citar algunos.^x

En esta misma línea argumentativa, podemos considerar lo que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha señalado respecto a los derechos políticos:

“[...] el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de ‘oportunidades’. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.”

Asimismo 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 mexicano deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Recordemos, el derecho es histórico; es decir, no pueden regir las mismas normas en todos los tiempos, pues es necesario adecuarlas a los cambios que nuestra sociedad va demandando.

Además, lo que debemos tener claro es lo siguiente: la situación que guardan millones de desempleados en nuestro país establecen de facto, en caso de mantenerse vigente la disposición que aquí se ha argumentado, una incongruencia entre nuestra legislación suprema y la realidad socio-económica que viven, incongruencia que los pone ante un estado de angustia por perder su fuente (muchas veces única) de subsistencia propia y familiar; incongruencia normativa, además de social, que se agrava al verse suspendido en sus derechos y prerrogativas como ciudadano por esa misma situación.

Aun cuando nuestro país se caracteriza por mantener una estable economía, castigar o restringir derechos o prerrogativas por cuestiones como la vagancia o la mendicidad encontraría obstáculos de carácter jurídico, gracias a la existencia de la libertad de trabajo, derecho de la persona que consagra nuestra Carta Magna en el artículo 5.

La vagancia y la malvivencia no hallan justificación, ni económica ni jurídica; si acaso, una justificación político criminal, a costa de la transgresión de principios jurídico penales, que no es propio de un Estado democrático de derecho como el nuestro y de las garantías del gobernado.

De mantenerse en sus términos vigentes, al ciudadano mexicano, desde la misma Carta Magna, se le viola el derecho a la igualdad y a la no discriminación, al impedírsele el ejercicio de su sufragio activo y pretender reformar sus hábitos personales, sin distinguir las diversidades del ciudadano. La privación de sus derechos políticos como ciudadano, contenida en el multicitado artículo 38 constitucional, no es necesaria, no persigue un fin legítimo y no se encuentra apoyado sobre bases razonables.

No es omiso señalar que resulta necesario tomar en cuenta las condiciones que rigen actualmente en nuestro país donde, sin duda, se debe de fortalecer el estado de derecho y la legislación, protegiendo a sus individuos integrantes, al rechazar las normas confusas y ambiguas que representan un peligro jurídico para la democracia y la representación popular.

Por las razones antes citadas, se considera que la fracción IV del artículo 38 constitucional debe de ser derogada de nuestra máxima norma jurídica, como parte del continuo perfeccionamiento del que las leyes tienen que ser objeto y en obligada armonización jurídica con los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

En Nueva Alianza sabemos que debemos fortalecer y garantizar los derechos políticos del ciudadano, aquellos que tienen que ver directamente con el sufragio, el acceso a cargos públicos y a la manifestación de su autonomía política. Hablamos del conjunto de condiciones y opciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política de la nación, expresando su criterio con el ejercicio de este derecho, como forma de ejecutar su libertad personal y de conciencia, estableciendo con esta práctica un vínculo con sus representantes electos, vínculo que como Legisladores debemos fomentar, no abatir.

Fundamento Legal

Por las consideraciones anteriormente expuestas, en mi calidad de Diputada Federal del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; con fundamento en lo dispuesto por 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 siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. a III. ...

IV. (Se deroga)

V. a VI. ...

...

Artículo Transitorio

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

Notas

1 Rivas Martínez, Luis Eduardo. La suspensión de los derechos ciudadanos por vagancia o ebriedad consuetudinaria (análisis del artículo 38-IV constitucional). Hechos y Derechos, [S.l.], July 2013. Disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-de-rechos/article/view/6856/8792>.
Fecha de acceso: 21 de julio de 2017.

2 *Ibidem*.

3 *Ibidem*.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 Disponible en
http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf. Fecha de acceso: 21 de julio de 2017.

7 Disponible en
https://www.colmex.mx/assets/pdfs/2-PIDCP_49.pdf?1493133879. Fecha de acceso: 21 de julio de 2017.

8 Comité de Derechos Humanos. Comunicación N^o 2155/2012. Dictamen aprobado por el Comité en su 110 periodo de sesiones (10 a 28 de marzo de 2014). Disponible en

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/110/D/2155/2012&Lang=en. Fecha de acceso: 21 de julio de 2017.

9 Disponible en
https://www.colmex.mx/assets/pdfs/4-CADH_51.pdf?1493133911

10 U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), Observación General número 25. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos. Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57 periodo de sesiones,

párrafos 10 y 14. Disponible en:
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=HRI%2FGEN%2F1%2FRev.7&Lang=es. Fecha de acceso: 21 de julio de 2017.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 22 de febrero de 2018.

Diputada Mirna Isabel Saldívar Paz (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 70. DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ALFREDO VALLES MENDOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

El suscrito, Luis Alfredo Valles Mendoza, diputado federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política 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 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona una fracción XXII y se recorre la subsecuente del artículo 7° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Planteamiento del problema

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen los derechos y obligaciones que tenemos como mexicanos y las responsabilidades que tiene el Estado para garantizar estos derechos. Por ejemplo, en el artículo 4° constitucional se establece que todas las personas en México tienen el derecho a la protección de la salud y a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Sin embargo, la realidad actual de las urbes mexicanas dificulta el cumplimiento de estos derechos fundamentales. De acuerdo con los resultados del Informe Nacional de Calidad del Aire 2015, en 15 de 18 entidades federativas monitoreadas y evaluadas, en al menos una de sus ciudades se presentó problemas de calidad de aire por partículas suspendidas, mientras que el ozono está afectando a millones de habitantes en diversos municipios y delegaciones de la Ciudad de México, estados de México, Jalisco, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla y Veracruz.

La contaminación del aire es uno de los principales retos para los sistemas de salud en el mundo. Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) los contaminantes ambientales como el ozono, azufre, partículas suspendidas, carbono negro, entre otros gases, fueron los responsables de 7 millones de muertes en 2012; esto significa que una de cada ocho muertes en el mundo fueron a consecuencia de la exposición de contaminantes en el aire, tanto en interiores como al exterior.

Recientemente, el mismo organismo internacional señaló que 1.7 millones de menores alrededor del mundo mueren cada año, debido a la contaminación del aire en ambientes cerrados y del aire que se respira en el exterior, además del humo de cigarrillos, el agua contaminada y la falta de higiene.

Por tal motivo, la contaminación del aire se ha convertido en el riesgo ambiental para la salud más importante en el mundo. La exposición a contaminantes ambientales se encuentra relacionada con enfermedades cardiovasculares, accidentes cerebrovasculares y

cardiopatías isquémicas, así como infecciones respiratorias, neumopatías y diversos tipos de cáncer.

Cabe señalar, que la mayoría de los contaminantes emitidos al ambiente son parte del resultado de la actividad humana, ya sea por la quema de combustibles fósiles en los sistemas de transporte y generación de energía eléctrica, como subproductos de procesos industriales, o por la quema de residuos, maleza o zonas forestales.

Desafortunadamente, los efectos en la salud por la contaminación atmosférica en México también se contabilizan en pérdidas de vidas humanas. La Organización Panamericana de la Salud estima que cada año cerca de 22 mil muertes en nuestro país son a causa de la contaminación ambiental por partículas suspendidas y ozono, mientras que otras 15 mil son a consecuencia del uso doméstico de combustibles sólidos en interiores.

Además, la contaminación del aire puede influir negativamente en los niveles de productividad laboral y en un mayor gasto en salud. El Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) estima que la contaminación ambiental generada solamente por partículas suspendidas (PM10) ocasiona pérdidas de 3 mil 396 millones de pesos en términos de productividad y de 728 millones de pesos en gastos de salud al año.

Para el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza asegurar la calidad del aire que respiran las familias mexicanas es un tema central de nuestra Agenda Legislativa. Las estadísticas ambientales reflejan la importancia de generar medidas y políticas públicas que permitan disminuir los niveles de contaminantes atmosféricos en las urbes mexicanas, esto para que realmente el Estado pueda garantizar el respeto al derecho que tiene toda persona a la protección de la salud y a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Argumentación

Cerca del 80 por ciento de la población en México habita en ciudades o zonas metropolitanas, por lo que gran parte de los ciudadanos se encuentran vulnerables a la contaminación atmosférica. Asimismo, el Estado mexicano destina recursos públicos para combatir enfermedades relacionadas a la contaminación ambiental; que podrían destinarse a otros rubros del desarrollo si se garantizará la calidad del aire.

En la 68 Asamblea Mundial de la Salud organizada por la OMS en abril de 2015 se emitieron diversas recomendaciones y estrategias públicas para que los gobiernos nacionales y subnacionales puedan enfrentar con mayor eficacia la crisis de la contaminación del aire. Entre las que se encuentran:

- Integrar la salud en todas las políticas públicas.
- Aplicar estrategias que prioricen la salud para disminución del desembolso y gasto en atención médica.

- Las soluciones normativas para combatir la contaminación del aire deben adecuarse al contexto y lugar de cada región.
- Sensibilizar a los diversos actores relevantes sobre los beneficios de disminuir la contaminación del aire, y sus efectos positivos en vidas humanas salvadas y la reducción del gasto en salud.
- Desarrollar sistemas de monitoreo de calidad del aire y registros de salud para mejorar la vigilancia de todas las enfermedades vinculadas a la contaminación del aire.
- La promoción de tecnologías y combustibles limpios para cocinar, calefacción e iluminación.
- La utilización de energías renovables y el uso alternativo de vehículos que utilizan combustibles fósiles.

Al respecto, en el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza hemos presentado diversas iniciativas de Ley para incentivar el uso de bicicletas convencionales, bicicletas y motocicletas eléctricas, de paneles solares para los hogares, así como otros incentivos fiscales para promover el uso de tecnologías más limpias que permitan disminuir el impacto ambiental de las actividades humanas y productivas.

Bajo este tenor, es prioritario fortalecer el derecho al acceso a un medio ambiente sano enunciado en el artículo 4o. de la Carta Magna, por lo que se propone se especifique en el texto constitucional que toda persona tiene el derecho a respirar aire que no dañe ni represente un riesgo para su salud. Con este cambio constitucional se impulsa la obligación del Estado en todos los niveles de gobierno para generar acciones y políticas públicas para garantizar la calidad del aire en favor de la salud de los mexicanos.

Asimismo, se propone que en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el artículo 7, fracción XXII, se establezca que todas las entidades federativas implanten un sistema de monitoreo, información y difusión diaria sobre la calidad del aire en los municipios urbanos.

La medición, monitoreo y difusión de la calidad del aire en las ciudades mexicanas permitirá que se conozca con mayor detalle y veracidad la cantidad de contaminantes dispersos en el ambiente. Lo anterior, generará insumos informativos suficientes para la proliferación de investigaciones científicas especializadas a nivel regional que permitan conocer las consecuencias de la contaminación ambiental y los daños a la salud.

Un mayor entendimiento de las causas y efectos de la contaminación del aire fomentará un círculo virtuoso de conocimiento e innovación, el cual permitirá delinear de mejor manera políticas públicas regionales para afrontar la actual crisis ambiental que enfrentan muchas ciudades mexicanas.

Para el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza es necesario que las ciudades mexicanas mantengan un equilibrio entre el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental. Garantizar calidad del aire que respiran las personas es uno de nuestros compromisos con la sociedad mexicana.

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 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona una fracción XXII y se recorre la subsecuente del artículo 7o. de la ley general del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Primero. Se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, **así como respirar aire que no dañe ni represente un riesgo para su salud.** 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.

Segundo. Se adiciona una fracción XXII y se recorre la subsecuente del artículo 7o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

Artículo 7o. ...

I. a XXI. ...

XXII. La implementación de un sistema de monitoreo, información y difusión diaria sobre la calidad del aire en los municipios urbanos.

XXIII. ...

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. Los estados que no cuenten con un sistema de monitoreo, información y difusión diaria sobre la calidad del aire en los municipios urbanos, deberán instrumentarlo en un plazo no mayor a 360 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 22 de febrero de 2018.

Diputado Luis Alfredo Valles Mendoza (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61, 110 Y 111 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, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos al Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículo 61 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa parte de la premisa de erradicar la asociación generalizada que tienen los ciudadanos entre corrupción e impunidad dentro del servicio público. Lo cual ha sido erróneamente adjudicado a la existencia de la figura jurídica del “fuero constitucional”, misma que se ha desvirtuado con el devenir de los años debido a la mala praxis del servicio público en beneficio personal o de intereses de particulares, causando un grave daño a la confianza de la sociedad. Ello a su vez, ha traído como consecuencia justas demandas que exigen que dicha figura no implique, en ningún caso, un régimen de excepción que permita a quienes detentan esta prerrogativa, delinquir o hacer un uso indebido de su cargo en perjuicio del estado de derecho.

Es por ello que a lo largo de la presente, se expondrán diversos elementos que ayudarán a comprender el concepto de fuero constitucional, sus orígenes e implicaciones, así como la problemática que se vive actualmente en torno a esta figura y, en último término, la propuesta de solución que se plantea.

MARCO CONCEPTUAL.

El texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 61, instituye el fuero constitucional en el ámbito parlamentario. A continuación, se establecen aquellos conceptos y elementos que se relacionan con la también denominada inmunidad parlamentaria, así como el fuero constitucional.

Concepto de “Fuero”.

La Real Academia Española acoge diversas definiciones de la palabra “fuero” y señala que proviene del latín forum, que significa “foro”. En tal virtud, se colige que el fuero parlamentario se refiere a la competencia jurisdiccional especial que corresponde a ciertas personas por razón de su cargo.¹

El glosario de términos legislativos define “fuero” como una garantía a favor de personas que desempeñan determinados empleos o actividades, en virtud de la cual su enjuiciamiento se halla sometido a jueces especiales. También señala que es la garantía que gozan determinados servidores públicos en virtud del cargo que ostentan.²

El Diccionario de términos parlamentarios del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL, SEGOB) define al fuero constitucional como aquella prerrogativa de senadores y diputados —así como de otros servidores públicos contemplados en la Constitución— que los exime de ser detenidos, excepto en los casos que determinan las leyes; o de ser procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen: parlamento, congreso o asamblea.³

Concepto de “Inmunidad parlamentaria”.

De acuerdo con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, el término inmunidad proviene del latín *immunitas*, *atis* que, unida a la palabra parlamentaria, significa aquella prerrogativa de los senadores y diputados que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del cuerpo legislador (parlamento, Congreso o Asamblea). Asimismo, refiere que la palabra inmunidad se escribe en francés *immunité*, en inglés *immunitary*, en alemán *Immunität* y en italiano *immunità*; mientras que parlamentaria *parlamentaire*, *parliamentary*, *parlamentarisch* y *parlamentaria* respectivamente.⁴

La inmunidad parlamentaria es un privilegio de los integrantes de poder legislativo (diputados y senadores), que consiste en aquella protección, de carácter procesal, que tienen éstos cuando se les intenta seguir un proceso penal, por su probable responsabilidad en la comisión de un delito. En algunos ordenamientos jurídicos, por la proximidad que existe entre la inmunidad y la inviolabilidad parlamentaria como privilegios parlamentarios, se les ha equiparado y manejado indistintamente, ya que al transgredir ciertas esferas de protección que proporciona la inviolabilidad se haría necesario que procediera la protección procesal o inmunidad parlamentaria. Por lo anterior, se considera necesario señalar la diferencia principal que existe entre estas dos figuras: La inviolabilidad es una protección de orden sustantivo, que consiste en la no responsabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de la función parlamentaria, mientras que la inmunidad es una protección procesal. *Sin embargo, el objeto de estas dos figuras parlamentarias es garantizar la libertad del parlamentario (diputado y senador) en el ejercicio de la función parlamentaria, evitando que, so pretexto de acusación de un delito cometido por un parlamentario, se halle escondido un móvil político o partidista.*⁵

MARCO HISTÓRICO.

Orígenes en el derecho comparado internacional.

Sobre el origen de la inmunidad parlamentaria, Jorge Cerdio⁶ cita el caso de Thomas Haxey en Inglaterra en 1397, cuya participación en la demanda y promulgación de una ley en contra de Ricardo II le valió una sentencia de muerte (no ejecutada por presión de la Cámara baja). Otro antecedente histórico de la inmunidad parlamentaria también se

remonta a Inglaterra en el siglo XV, donde jurídicamente se instituyó hasta el siglo XVII, denominándosele “*Freedom from arrest*”, figura que consistió en que los parlamentarios no podían ser arrestados por la comisión de un delito de tipo civil con pena de prisión por deudas civiles. Su finalidad consistía en permitir la asistencia del parlamentario a las sesiones y, de esta forma, tener voz y voto de las personas por él representadas. Incluso dicha protección se extendía hacia su familia y sus servidores. La inmunidad parlamentaria inglesa quedó abolida, como privilegio, cuando la prisión por delitos civiles desapareció en 1838. Por esta razón, **el ordenamiento inglés ya no la contempla en la actualidad** .

En el caso de Francia, la inmunidad parlamentaria *se gestó en la época de la Revolución francesa de 1789, difundiéndose* durante el siglo XIX por toda Europa. En este país surgió jurídicamente con el Decreto del 26 de junio de 1790, el cual mencionaba que los miembros de la Asamblea Nacional gozaban de *inviolabilité*, refiriéndose a la inmunidad sólo que con un vocablo distinto; posteriormente se reguló en los sus artículos 51 y 53 de la Ley de 1317 de junio de 1791, así como en la Constitución francesa de 1791, donde se señaló que ésta consistía en “*no llevar a cabo detenciones y procesamientos, pero en materia criminal, salvo en los casos de flagrante delito y con la posibilidad de ser levantada con autorización de la Cámara respectiva*”, con ello se buscó la protección jurídica procesal de tipo penal.⁷

En España, la inmunidad parlamentaria tiene como antecedentes el Decreto de 24 de septiembre de 1810, así como el Reglamento del 24 de noviembre del mismo año, con la característica de imitar el modelo francés de 1790, ya que la inmunidad consistía en proteger al parlamentario de las infracciones penales y no del arresto por responsabilidad civil como en el sistema inglés. Otro de los antecedentes lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 128. Posteriormente, todos los estatutos jurídicos de la institución representativa española la regularon.⁸

Como se ha podido apreciar, la inmunidad parlamentaria ha estado presente en toda institución representativa o parlamentaria, tanto en el Estado liberal, el Estado de derecho, el Estado social de derecho y, en la actualidad, en el Estado contemporáneo o Estado social y democrático contemporáneo, pero con características muy distintas. No obstante, *la inmunidad parlamentaria generalmente tiene su excepción*, que consiste en que se podrá detener a un parlamentario cuando éste sea sorprendido cometiendo o realizando un acto sancionado por las leyes penales.

ANTECEDENTES

En el caso mexicano, se sabe que el 23 de febrero de 1856 se expidió un Decreto que otorgaba inmunidad a los diputados. En sus dos primeros artículos, se establecía, que los diputados no podían ser perseguidos criminalmente, sin antes haber declaración expresa del Congreso y, si el Congreso se declaraba por retirar la inmunidad parlamentaria, se seguiría un proceso ante tribunales ordinarios. Posteriormente, en el Código Penal de 1871 se estableció que se destituiría y se multaría al juez que procediera contra funcionarios que tuvieran fuero. Tiempo después, el texto original del artículo 61 de la Constitución de 1917 consagró únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas y fue hasta 1977

cuando se adicionó un segundo párrafo a dicho artículo constitucional, que contempló en forma expresa a la protección procesal mediante el “*fuero constitucional*” de los parlamentarios respecto de los actos u omisiones que puedan generar una responsabilidad penal.

No obstante lo anterior, a continuación se abunda en lo referente a los antecedentes en nuestro país, donde es importante tener en mente que, debido al constante cambio del contexto sociopolítico de las distintas etapas formativas de nuestro país, es que se consideró justificado el contenido del texto del ahora artículo 61 constitucional, ya que en diversas épocas históricas, se dieron actos violentos contra los miembros del Congreso, por simples motivaciones políticas.

A continuación, se establece lo que representó el fuero constitucional en nuestro país, a través de las distintas disposiciones fundamentales antes de 1917:⁹

- CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Capítulo

VI

“De la celebración de las Cortes”.

“Artículo 128. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ninguna autoridad, podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.”¹⁰

- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814. (Constitución de Apatzingán).

Capítulo

III

“*Del Supremo Congreso*”.

“Artículo 59. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.”¹¹

- CONSTITUCIÓN DE 1824.

Sección

Cuarta

“*De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus individuos*”.

“43. En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

44. Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.”¹²

• CONSTITUCIÓN DE 1836.

Sección Tercera
“Facultades de las cámaras y prerrogativas de sus miembros”.

“47. En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después determinada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.”¹³

• CONSTITUCIÓN DE 1857.

TÍTULO III
“De la división de poderes”, Sección I, Párrafo I, “De la elección e instalación del Congreso”

“Artículo 59. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.”¹⁴

• CONSTITUCIÓN DE 1917. (texto Original).

Título Tercero, Capítulo II
“Del Poder Legislativo”, Sección I “De la elección e instalación del Congreso”

“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.”¹⁵

MARCO JURÍDICO MEXICANO.

Vistos los antecedentes de la norma fundamental respecto al fuero, a continuación se expone el marco legal vigente en la materia, dentro del orden jurídico nacional. Al respecto

es importante señalar que en nuestro país se denomina “*fuero constitucional*” a lo que se le conoce en el constitucionalismo como inmunidad parlamentaria.

A continuación, se hace un breve recuento del fundamento legal dentro de nuestro orden jurídico vigente, con el objeto de precisar aquellos ordenamientos que, a la fecha, prevén y regulan la figura del fuero.

Base constitucional.

“Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

“Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.”

“Artículo 108...

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

...”

“Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.”

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos

descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

“Artículo III. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.”

Base legal.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En dicho ordenamiento, concretamente en su Título Segundo denominado “Procedimiento ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de procedencia”, se establecen los sujetos, la procedencia y el procedimiento del juicio político, así como el procedimiento para la declaración de procedencia.

Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos.

“ARTICULO 11.

1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.”

“ARTICULO 12.

1. Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública esta impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

2. El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización seriere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.”

“ARTICULO 22.

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo.

2. ... ”

PROCEDIMIENTO VIGENTE DEL JUICIO POLÍTICO.

Como se ha visto, el artículo 61 del texto constitucional emplea el término fuero constitucional, así como también lo hace la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, mientras otros artículos constitucionales hacen referencia a la declaración de procedencia, considerada esta última como la forma o procedimiento para superar la inmunidad parlamentaria o procesal en materia penal (art. 111 constitucional).

El procedimiento para someter a un parlamentario a la jurisdicción de tribunales ordinarios en materia penal, en términos generales es el siguiente:

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá presentar acusación ante la Cámara de Diputados y está, a través de la mayoría absoluta de los miembros presentes, resolverá si ha o no a proceder contra el inculpado. Si dicha resolución es negativa, la protección procesal continuará en tanto dure el mandato parlamentario de diputado o senador pero, una vez que haya concluido el cargo del representante popular, se podrá seguir el proceso penal.

Si la declaración de procedencia es afirmativa, la protección procesal cesará quedando el parlamentario separado de su cargo en tanto esté sujeto al proceso penal. Y si dicho proceso termina con una sentencia absoluta, el inculpado podrá reasumir su función como diputado o senador, según sea el caso. Con lo cual, en México los parlamentarios están sujetos a un procedimiento de desafuero o declaración de procedencia, considerada como el mecanismo constitucional para separar al parlamentario de sus funciones y ponerlo a disposición de las autoridades penales. Lo anterior en relación con los artículos 108, párrafo primero, 109, fracción II y párrafo último, así como el artículo 111, párrafos primero al tercero, sexto y séptimo, constitucionales.

En el procedimiento de declaración de procedencia, interviene únicamente la Cámara de Diputados, que por una resolución de la mayoría absoluta de los miembros presentes, esto es más del 50 por ciento, determinará si ha de procederse o no contra el inculpado. Sin embargo, dicho procedimiento no será necesario si existe una solicitud de licencia o si ya la tiene propiamente el diputado o senador, ya que se considera que el parlamentario se encuentra separado de su cargo y, por lo mismo no tiene inmunidad o protección procesal (art. 112 constitucional). Lo anterior en relación con el artículo 12 de la LOCG.

Por último, es importante mencionar que la inmunidad contemplada en el artículo 61 y 111 constitucionales se aplica de igual forma a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios públicos, así como a ciertos miembros del Poder Judicial y no sólo a los parlamentarios, es decir, que esta figura jurídica es característica del Ejecutivo, Legislativo y del Judicial. Por esta razón podríamos afirmar que se trata de mantener el equilibrio entre estos tres, a pesar de ser un sistema en donde predomina el primero sobre los otros dos.”¹⁶

PROBLEMÁTICA.

En la actualidad, existe una grave crisis de representación en el sistema político mexicano. Ello significa que los ciudadanos no se sienten verdaderamente representados por los servidores públicos electos para ese propósito; en consecuencia, son cada vez mayores las

críticas y las demandas de mayores elementos de transparencia y rendición de cuentas que permitan a la ciudadanía recuperar su confianza en sus representantes y en las instituciones.

Uno de los elementos que más han perjudicado la percepción negativa y minado la confianza de los ciudadanos en sus representantes y las instituciones, es la asociación de hecho que hay entre corrupción e impunidad. En efecto, estos fenómenos constituyen uno de los más grandes desafíos para la democracia nacional, ya que es uno de los obstáculos que impiden el correcto funcionamiento de las instituciones de nuestro país.

Al respecto, el informe denominado: “Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe”, elaborado por la ONG “Transparencia Internacional” (TI)¹⁷ señala que en México, el 51% de los encuestados afirmaron haber pagado algún soborno a un funcionario público. Por otra parte, el mismo informe arroja datos sobre la percepción de los ciudadanos de la región sobre la corrupción, destacando a México entre los cuatro países —junto a Colombia, Perú y Venezuela— en los que la corrupción se considera un problema grave para sus habitantes. El informe en comentario también señala que, en México 6 de cada 10 personas consideran que la corrupción aumentó, lo que lo sitúa a la mitad de la métrica; también que 6 de cada 10 mexicanos creen que los policías son en su mayoría o en su totalidad corruptos.

Por otra parte, destaca que en América Latina 53% de la población sostiene que los gobiernos no hacen lo necesario para combatir el flagelo de la corrupción, porcentaje que se eleva a 61% en México. Asimismo, se señala que los resultados regionales apuntan que se considera a la policía y a los representantes (miembros del Parlamento o senadores) como los más corruptos. En efecto, casi la mitad de los ciudadanos de la región, según se afirma en el estudio de referencia, piensan que las personas que trabajan en estas instituciones son todas o casi todas corruptas (47%). Son similares los porcentajes de personas que creen que funcionarios de los gobiernos locales, funcionarios que dependen del presidente o del primer ministro y jueces o magistrados son sumamente corruptos. Entre el 40% y el 45% de los encuestados en toda la región sostienen que estos son en su mayoría o en su totalidad corruptos.

Visto lo anterior, queda en evidencia que el fenómeno de la corrupción aflige en gran medida a nuestra región y que, pese a los grandes esfuerzos institucionales hechos desde el Estado mexicano, aún distamos como país en erradicar las prácticas de corrupción en ciertos espacios del servicio público. Pero sin duda la mayor empresa que enfrentan las instituciones, es la eliminación de la percepción generalizada de impunidad asociada al servicio público.

PROPUESTA DE SOLUCIÓN.

Por lo anterior, se busca transitar hacia un régimen en donde el fuero cumpla su función original, la cual radica en proteger a los servidores públicos en el ejercicio de su encargo, ya sea que éste implique la expresión de ideas (Legisladores), la imposición de sanciones (en el caso de funcionarios del Poder Judicial, o entes autónomos), o el normal ejercicio de la administración pública federal (Titulares del Ejecutivo y de los Secretarios de Despacho). Es decir, que los servidores públicos puedan desempeñar las funciones

inherentes a sus cargos sin ningún tipo de represalia, al tiempo que se evita que éstos abusen de los puestos que ocupen.

En efecto, para transitar a un régimen como este se requieren de cambios graduales, es por ello que la presente iniciativa prevé que el primer paso se dé por parte de los Diputados y Senadores, ya que al quedar garantizada la libertad de expresarse y de legislar, no hará falta protección adicional alguna y en consecuencia, en caso de alguna práctica indebida tipificada como delito se podrá proceder en su contra como con cualquier otro ciudadano.

En síntesis, la presente iniciativa busca erradicar la posibilidad de que un servidor público se valga del fuero, como figura institucional, para emplearlo como un escudo ante prácticas de corrupción o de conductas delictivas. Para ello, se reforma el segundo párrafo de artículo 61, el párrafo primero del artículo 110 y el párrafo primero del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así mismo, se propone corregir un error de forma en el contenido del párrafo sexto del artículo 111, cuya redacción contiene errores gramaticales que han sido intocados desde 1982, año en que se reformó el precepto en comento.

A continuación se inserta un cuadro comparativo, en donde se pueden visualizar las reformas planteadas.

CPEUM	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. ...</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>
<p>Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p> <p>Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.</p> <p>Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos,</p>	<p>Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.</p> <p>...</p> <p>...</p>

<p>cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.</p> <p>Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.</p> <p>Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p>	<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.</p> <p>...</p>

<p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p>	<p>...</p>
<p>Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p>	<p>...</p>
<p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p>	<p>...</p>
<p>Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12- 1982) Senadores son inatacables.</p>	<p>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.</p>
<p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p>	<p>...</p>
<p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p>	<p>...</p>

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita. ...	
Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.	

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración de esta Soberanía, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 61, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo Único. - Se reforma el párrafo segundo del artículo 61; el párrafo primero del artículo 110 y los párrafos primero y sexto del artículo 111, para quedar como sigue:

Artículo 61. ...

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su

encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

...

...

...

...

ARTÍCULOS 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 aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto.

TERCERO.- El Congreso de la Unión dispondrá de un periodo improrrogable de doce meses para realizar las armonizaciones legislativas necesarias.

Notas

1 Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, en [<http://dle.rae.es/?id=IYqmDg8>].

2 Cámara de Diputados, Terminología legislativa, Servicios de Documentación, Información y Análisis, México, en [www.diputados.gob.mx].

3 Segob, Diccionario de términos parlamentarios, Sistema de Información Legislativa, México, en [www.segob.mx].

4 Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Versión Electrónica, Dirección en Internet:

www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

5 *Ibíd.*, p. 364.

6 Jorge Cerdio, Poder Judicial e inmunidad parlamentaria, Senado de la República/ITAM/Porrúa, México.

7 *Ibíd.*, p. 363.

8 *Ibíd.*

9 Los antecedentes fueron retomados de la obra del autor Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales 1808-1994. Editorial Porrúa. México 1994.

10 *Ibíd.* Pág. 74.

11 *Ibíd.* Pág. 38.

12 *Ibíd.* Pág. 173.

13 *Ibíd.* Pág. 220.

14 *Ibíd.* Págs. 615, 624 y 625.

15 *Ibíd.* Págs. 841, 865, 866 y 867.

16 Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Versión Electrónica, Dirección en Internet:

http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

17 www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe

Diputada Ana Georgina Zapata Lucero (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

La reforma constitucional en materia político-electoral expedida el 10 de febrero de 2014 establece la facultad potestativa que tiene el presidente de la república para conformar en cualquier momento, un gobierno de coalición, y para ello se prevén disposiciones para que el titular del Ejecutivo pueda acordar un programa de gobierno común con los partidos con representación en el Congreso de la Unión que constituyan una mayoría absoluta y que además acepten coaligarse.

No obstante, las disposiciones constitucionales no contemplan aún la posibilidad de integrar coaliciones parlamentarias que le den viabilidad al gobierno de coalición, ya que hasta el momento sólo contamos con mecanismos para aprobar el convenio y el programa respectivos, así como la facultad de la Cámara de Senadores para ratificar a los secretarios de Estado pero aún hace falta esbozar disposiciones mínimas para integrar las coaliciones parlamentarias en ambas cámaras y definir cuáles serán sus funciones dentro de la estructura orgánica del Congreso, así como su relación con los grupos parlamentarios y con los órganos de gobierno internos.

Argumentos

La contienda electoral que se desarrolla en nuestro país a nivel federal para renovar la Presidencia de la República y las Cámaras del Congreso de la Unión, está representada por tres coaliciones electorales: 1) La coalición por México al Frente, integrada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional y el Partido Movimiento Ciudadano; 2) La coalición Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, Partido del Trabajo y Partido Encuentro Social; y 3) La coalición Todos Por México, integrada por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza.

Esta es la primera vez en la historia del sistema de partidos de nuestro país, en el que la contienda electoral tiene como principales protagonistas a las coaliciones electorales y también es la primera ocasión en la que ninguno de los partidos políticos competirá en solitario. También será la primera vez que tendremos a una importante cantidad de candidatos independientes para el Congreso y para la presidencia, por cierto. Por lo tanto estamos claramente ante una coyuntura inédita.

Una vez que concluya la contienda electoral, las coaliciones electorales, las cuales por cierto, están establecidas en la Constitución y además están detalladamente normadas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se extinguirán automáticamente y cuando se conforme la integración de las Cámaras del Congreso, serán los partidos políticos los que quedarán representados en los diversos grupos parlamentarios.

Hasta la fecha no hay una tradición de construir coaliciones parlamentarias estables derivado fundamentalmente de que no hay una normatividad que facilite estas formaciones parlamentarias. Es decir, no hay base constitucional, legal ni reglamentaria para este propósito.

Si bien es cierto que en esta legislatura hemos visto al partido en el gobierno amalgamar a otros grupos parlamentarios en torno suyo, no deja de ser éste un arreglo que obedece a voluntades y circunstancias políticas específicas.

La pluralidad política que impera en nuestro país desde el año de 1997, fecha a partir de la cual ningún partido político ha logrado obtener por sí mismo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, ha forzado a la construcción de acuerdos entre los grupos parlamentarios ya que esta práctica se ha vuelto una necesidad para lograr aprobar reformas que logren darle estabilidad y gobernabilidad al país. No obstante estas alianzas han resultado muy efímeras debido a que no existe un marco jurídico que les dé soporte, equilibrio y constancia. Más bien se ha recurrido una y otra vez a la construcción de coaliciones *ad hoc*, para cada tema y proyecto que se somete a votación en las Cámaras, pero que desde luego se desvanece una vez logrado el propósito.

Con la reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral, que en lo relativo al régimen de gobierno, entrará en vigor el próximo 1 de diciembre, se prevé la facultad que tendrá el próximo presidente de la república para optar por la conformación de un gobierno de coalición con las fuerzas políticas representadas en las cámaras del Congreso. También se contempla la facultad que tendrá la Cámara de Senadores para ratificar a los secretarios de Estado, con excepción de los secretarios de Defensa Nacional y Marina.

Tal atribución requerirá necesariamente de la conformación de una mayoría que permita que las propuestas de quienes integrarán el gabinete, puedan ser aprobadas. La formación de una coalición gobernante puede resultar consecuente con la coalición electoral que resulte triunfante en la carrera presidencial, pero si los grupos que la conforman no alcanzan una mayoría en las cámaras, el presidente tendrá que construir una mayoría plural más amplia, integrando a fuerzas políticas que no participaron en la coalición electoral.

Asimismo, el próximo gobierno pondrá a consideración de la Cámara de Diputados el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación, lo cual naturalmente requerirá de una mayoría legislativa.

Por tal motivo es muy importante que en las cámaras del Congreso se construya un andamiaje legal que haga posible la conformación de mayorías estables que participen de las decisiones y le den viabilidad al gobierno.

Sin embargo, el derecho de asociación entre grupos parlamentarios debe ser general y no limitativo, por lo tanto, la norma debe proveer las bases para que los grupos parlamentarios conformen coaliciones de mayoría que den sustento al gobierno de coalición, y también para aquellos que quieran asociarse como un frente opositor de minoría. Esta formación de minoría puede resultar esencial para que las oposiciones tengan fuerza para bloquear sobre

todo reformas constitucionales que no reúnan el suficiente consenso para ser avaladas por mayorías calificadas.

Los grupos parlamentarios requieren de una normativa que les permita articularse en coaliciones gobernantes y de oposición con cierta facilidad, y con certidumbre en cuanto al propósito de las coaliciones, sus objetivos, su durabilidad y estabilidad y también las causas de su disolución.

También, en esta iniciativa pretendemos resolver una omisión del artículo 70, ya que en su tercer párrafo, habla de que la agrupación de los diputados se hará según su afiliación de partido, a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados, y es necesario incluir en esta disposición la facultad que tienen los senadores para agruparse también según su afiliación partidista en la propia Cámara de Senadores.

A continuación, se muestran en el cuadro comparativo, las propuestas de modificación del proyecto de decreto que estamos poniendo a consideración de esta asamblea:

Texto Vigente (CPEUM)	Propuesta de modificación (CPEUM)
<p>Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".</p>	<p>Artículo 70. (...)</p>
<p>El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.</p>	<p>(...)</p>
<p>La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.</p>	<p>La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los legisladores según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en las Cámaras del Congreso de la Unión.</p>
	<p>Asimismo, la Ley establecerá las disposiciones y procedimientos para la integración de las coaliciones parlamentarias de mayoría en el Congreso, cuando el Presidente de la República opte por conformar un gobierno de coalición, y también establecerá las disposiciones y procedimientos para la integración de las coaliciones parlamentarias de minoría.</p>
<p>Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.</p>	<p>La Ley del Congreso no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.</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 reforma y adiciona el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de coaliciones parlamentarias

Único. Se reforma y adiciona el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 70. (...)

(...)

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los **legisladores** según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en **las Cámaras del Congreso de la Unión**.

Asimismo, la Ley establecerá las disposiciones y procedimientos para la integración de las coaliciones parlamentarias de mayoría en el Congreso, cuando el presidente de la República opte por conformar un gobierno de coalición, y también establecerá las disposiciones y procedimientos para la integración de las coaliciones parlamentarias de minoría.

La Ley del Congreso no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

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.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de febrero de 2018.

Diputados: José de Jesús Zambrano Grijalva, David Gerson García Calderón, Julio Saldaña Morán, Ángel II Alanis Pedraza, Isaura Ivanova Pool Pech, Olga Catalán Padilla, Tomás Octaviano Félix, Arturo Bravo Guadarrama, J. Guadalupe Hernández Alcalá, Eva Florinda Cruz Molina, Irma Rebeca López López, Francisco Martínez Neri, Cecilia Guadalupe Soto González, Xavier Nava Palacios, Leonardo Amador Rodríguez, Karen Orney Ramírez Peralta, Lluvia Flores Sonduk, Óscar Ferrer Abalos, Cristina Ismene Gaytán Hernández, Luis Maldonado Venegas, Victoriano Wences Real, Erik Juárez Blanquet, Candelario Pérez Alvarado, Erika Irazema Briones Pérez, José Santiago López, Felipe Reyes Álvarez, Rafael Hernández Soriano, Sergio López Sánchez, María Cristina Teresa García Bravo, Evelyn Parra Álvarez, Omar Ortega Álvarez y María Elida Castelán Mondragón (rúbricas)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA EDITH MARTÍNEZ GUZMÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

La que suscribe, diputada **Norma Edith Martínez Guzmán**, 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 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La institución familiar en México sigue siendo el pilar fundamental de nuestra sociedad. La familia, sustentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,¹ “es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. La familia es una estructura cimentada en los principios y valores que encauzarán a hombres y mujeres a ser personas de bien, que se mueve con los cambios propios de la sociedad, pero que no pierde su esencia fundamental. La importancia que consagra jurídica y socialmente a la familia se fundamenta en el artículo 4 constitucional en donde se establece que: El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

A nivel internacional, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 19 de diciembre de 1966, afirma que «se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución, y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo»

De igual manera, como un instrumento internacional tenemos la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, la cual establece en su artículo VI, que: “Toda persona tiene derecho a constituir familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella”,² reconociendo como un derecho fundamental de toda persona el constituir una familia.

Otro de los documentos internacionales de suma relevancia es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”,³ el cual señala en su artículo 15, relativo al “Derecho a la Constitución y Protección de la Familia”, que:

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.

2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.

3. Los Estados partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:

a. al c. ...

d. Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

Asimismo, como parte del reconocimiento a este núcleo fundamental de la sociedad, fue que en “1994 fue proclamado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como Año Internacional de la Familia. Esta iniciativa estaba orientada a aumentar el entendimiento de los temas de familia y a mejorar la capacidad institucional de las naciones a través de políticas integrales.”⁴ Fortalecer a la familia es trabajo de todos y es responsabilidad de nosotros hacerla partícipe en la realización de políticas públicas, en las decisiones económicas, sociales y políticas que la fortalezcan.

En nuestro país de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), en 2017 existían 28.4 millones de familias, integradas en promedio por 4 integrantes. En nuestro país se celebra el Día de la familia el primer domingo de marzo de cada año, para fomentar el valor y la unión familiar, lo que permite resaltar la trascendencia social de este núcleo fundamental de la sociedad.

Si bien, la familia no ha permanecido al margen de las transformaciones sociales, políticas y económicas, esta no puede sustituirse como primera escuela de valores, como formadora de los hijos, ya que uno de sus fines es forjar ciudadanos responsables, exitosos y productivos, pero sí, ir de la mano con la educación a fin de tener los mismos objetivos.

Es así, que la familia, se convierte en la esfera más significativa en el desarrollo integral de las niñas y niños, donde aprenden a ser solidarios, a ser buenos ciudadanos y el ejemplo que como adultos les damos, es parte fundamental de esa formación que tendrán para el resto de su vida, donde intervienen otros componentes que también son significativos para sentar las bases que como ciudadanos desempeñaran, por ejemplo, uno de ellos es la educación institucional.

El binomio familia y escuela es, sin duda, una de las bases imprescindibles para la formación de ciudadanos bien formados; en donde ninguna sustituye a la otra, sino se complementan, ya que cada una responde a un factor determinante para trabajar para un fin en común.

Uno de los retos a seguir tras la descomposición social que se vive en las últimas décadas dentro de nuestra sociedad, y en el mundo entero, es trabajar de manera transversal familia-escuela, a modo de enfrentar los retos actuales. La escuela, como institución socializadora,

también enfrenta nuevos retos, los cuales se pueden superar si se tiene una acción conjunta con la familia y en su conjunto con la sociedad.

Por tal motivo, la presente iniciativa busca que dentro del desarrollo de esa educación que imparte el Estado, se mandate desde nuestra Carta Magna la importancia que tiene la familia dentro de la educación, para que a partir de ella se articule todo plan o programa que dignifique a la institución primordial de la sociedad, mediante el desarrollo de acciones, programas y estrategias que vinculen a la familia, la escuela y la comunidad con base en contenidos y métodos educativos.

Como sabemos, las niñas y niños comienzan su educación dentro de la familia y después la complementan en la escuela, por tanto, cada una en dos contextos diferentes pero a la vez con una misma meta, es por ello, que es imperativo fortalecer y reafirmar la participación y responsabilidad de cada uno de ellos de manera integral, pero unidos, para concretar un proyecto en común.

Es entonces que convencidos estamos de que la familia debe ser eje central de las políticas y programas públicos, ser eje de la planificación y desarrollo de esas acciones, con un enfoque dirigido hacia esta primordial institución en su conjunto. Con objetivos específicos, en diversas vertientes, es decir, salud para los adultos y niños, educación para adolescentes y apoyo los padres de familia, etcétera, con ello, se busca dar respuesta a problemas colectivos pero que se encuentran enlazados entre sí, con un fin específico, el fortalecimiento de la familia.

Nuestra Carta Magna señala en su artículo 3 que: “Toda persona tiene derecho a recibir educación. ...

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

En el ámbito educativo, donde el papel fundamental de los padres de familia es inculcar valores; los cambios y transformaciones a través de los tiempos, no solo han sacudido a esta importante institución, sino que también ha hecho que las instituciones, organizaciones y demás entes públicos y privados, se vean implicadas en esos cambios, pero que no todos han ido de la mano con las políticas o programas en favor de la familia.

Si bien, los cambios socioculturales han sido muy acelerados por diversos factores que, como lo son las nuevas tecnologías y la acelerada comunicación, por la crisis que enfrenta el propio sistema, aunado a la falta de valores, esto ha traído como consecuencia la descomposición social, aumento en la delincuencia, aumento en la drogadicción y alcoholismo, donde estos últimos no se sienten integrados y donde se fomenta el individualismo, ha creado inestabilidad principalmente en la estructura más importante de toda sociedad

Es así que necesitamos poner en la agenda nacional, como eje rector, a esta fundamental institución, donde la familia debe seguir siendo eje determinante en las decisiones que atañen a sus hijos, particularmente en la educación. Si bien, la familia tiene un papel preponderante en el desarrollo de las niñas y niños como socializador, también lo tiene la institución educativa. Reconocer los cambios que ha sufrido esta interacción familia-institución educativa, binomio que no se entendería sin la participación de unos u otros.

¿Por qué es importante que dentro de la educación se fomente la importancia de la familia? Dentro de una sociedad en crisis, donde existe un gran déficit de valores es necesario y trascendental crear ese vínculo que fomente en todos los ámbitos la importancia de la familia, pero particularmente en un ámbito donde los niños y niñas se encuentran en formación como lo es la escuela, donde la escuela no debe convertirse en un cliente o en espectador, sino en un gestor que también forme esta conciencia, promovida desde la ética y el profesionalismo.

El papel que tiene el educador es verdaderamente importante, ya que también es transformador de conciencias. Estamos convencidos de la enorme importancia de fortalecer el trabajo conjunto padres, docentes y directivos en los primeros años de vida de los educandos, ya que es de ahí que se forjan los ciudadanos que en un futuro tomarán las decisiones para el bien común.

Es posible observar actualmente una dificultad en la integración de prácticas de educación en consonancia con el sistema de valores de los individuos, o sea, un constante conflicto entre los valores que fueron asimilados por los padres cuando eran todavía niños, con aquellos que han adquirido en el curso de la vida. A partir de ahí, podemos entender las prácticas por veces, contradictorias e incoherentes en la relación familiar, debido a la ausencia de referencias claras sobre la educación de los niños.⁵

La familia es el ámbito natural de desarrollo de los niños, tal como lo propone la Convención de los Derechos del Niño,⁶ al señalar que: “Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”.

De igual forma, establece que: “Reconociendo que los niños, para el pleno y armonioso desarrollo, deben crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, por lo que estas directrices nos dan la pauta para realizar un cambio hacia políticas públicas dirigidas a la familia en su conjunto.”

Debemos cambiar la visión individualista para conformar leyes, planes y programas con enfoque de familia, eliminando cualquier barrera o individualidad que no tenga como fin fortalecer a este núcleo. Como legisladores debemos ser el puente para que se generen las pautas y las reformas necesarias para sustentar en todo espacio, en toda política pública, programa o acción, no desde una perspectiva que propicie la división.

La llamada crisis de la familia no es suficiente para amenazarla, la familia siempre será el primer grupo social de las personas, la célula inicial y principal de la sociedad y el núcleo de la organización humana.⁷

En una sociedad como la nuestra, la familia y la escuela han de tener claros sus papeles, pero siempre unidos, para generar niñas y niños que tengan claro la importancia de su familia, para así infundir amor y respeto a este núcleo fundamental de la sociedad.

Decreto por el que se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Único. Se reforma el artículo 3o., párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3. [...]

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

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.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

2 <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

3 <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

4 <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/205/1/images/Cap06.pdf>

5 <http://letraurbana.com/articulos/reflexiones-acerca-de-la-familia/>

6 <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

7 <http://letraurbana.com/articulos/reflexiones-acerca-de-la-familia/>

Palacio Legislativo, a 27 de febrero de 2018.

Diputada Norma Edith Martínez Guzmán (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ MÁXIMO GARCÍA LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado José Máximo García López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción 1, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; los artículos 6, fracción I, numeral 1; 39, numeral 2, 62, numeral 2; 76, fracción IV, y 78, numeral 1, fracción II, y 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados; los artículos 55, fracción II, 28, último párrafo y 30 fracción III del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito poner a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El declive que México vive los últimos años del presidencialismo debilitado plasmado en la Constitución de 1917, tuvo como base el crecimiento del pluralismo político motivado por diversas coaliciones o alianzas electorales dando como resultado que un porcentaje cada vez menor de votantes son los que han llevado al poder a los jefes de Estado desde 1988, porque no han podido alcanzar el cincuenta por ciento de los sufragios.

La tendencia de crecimiento del pluripartidismo en franca unión de fuerzas políticas han promovido la reforma política del 2014 e impulsan cada vez más necesidad de promover los gobiernos de coalición, no solo como alternativa del ejercicio del poder público hasta nuestros días con experiencias inéditas, pero con grandes horizontes de emprender esta alternativa presidencial en el presente.

En esta etapa en la que nuestro Partido Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática en los comicios del 2018 estemos interesados en plantear el primer gobierno de coalición va de la mano con la necesidad de complementar el estatus de la ley fundamental en relación con lo que deben ser las bases en las que reside los procedimientos de integración de la administración pública para llevar a cabo la conformación de la coalición.

En primer término, debemos tener claro que los gobiernos de coalición son los que encabezan diversas fuerzas políticas empeñadas en alcanzar metas en particular mediante participación equitativa de responsabilidades, que el artículo 89 Constitucional faculta para conformar la coalición gubernamental a través de un convenio, y programa de gobierno mediante el cual se plasmen los acuerdos políticos.

La coalición tiene la característica tradicional de que los integrantes del despacho administración pública centralizada deben ser nombrados y removidos libremente por el

presidente de la República, pero los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la cancillería en la Secretaría de Relaciones Exteriores estarán sujetos a ratificación del Senado, el cual podrá aprobar o rechazar tanto el acuerdo de voluntades de coalición o el programa, la aprobación de la conformación del gobierno en los nombramientos excepto los secretarios de la Defensa o Marina, sin embargo en la presente se amplía tal característica.

Los casos anteriores, sin duda son conocimientos de una práctica política carente de regulación, toda vez que no existen los fundamentos legales vigentes que han sido tradicionalmente desdeñados sea porque han planteado el objetivo de plantear las coaliciones gubernamentales de carácter local, definir las facultades de los integrantes del gabinete, o definir los parámetros que debe el Poder Legislativo mediante el Senado de República referenciar para la ratificación de los secretarios.

Sin embargo ninguna iniciativa o ley vigente en estos días aborda las bases de inicio a la coalición como norma vigente o en proceso de cobrar vida.

A unos meses de que la sociedad de México lleve su voluntad popular en las urnas por un modelo gubernamental de coalición este año de participación ciudadana que será toda una experiencia no antes vista por la forma que se desarrollará el proceso electoral, es que los legisladores en su mayoría con un planteamiento de excitativas legislativas han tratado los temas de cómo se definirán los convenios coalición; la forma de elección de secretarios de estado, las bases de la agenda legislativa en común y el programa de gobierno a través de elementos parlamentarios en aras de integrar a los partidos políticos ganadores.

Esta tendencia hace de los gobiernos de coalición una opción flexible en la praxis, porque necesariamente son varias fuerzas políticas las que representan al Poder Ejecutivo federal y es necesario puntualizar las formas de emprender el mandato por parte de los electos ante la ciudadanía, sin dejar de afrontar el vacío legal existente ante el producto de la reforma política de 2014 donde se omitió señalar de manera puntual las particularidades formales de cómo o dónde deben plasmarse los contenidos, las características y la manera de legitimar con documentos prioritarios las coaliciones dentro de la propia Carta Magna, sitio en cual debe darse el tema del convenio de coalición y programa de gobierno, además de la manera en que se o ratificarán los integrantes del gabinete presidencial.

Es en la presente iniciativa donde se hace ver que no es dentro del ámbito de la legislación secundaria el sitio regulador de dichas formalidades por tratarse de asuntos de orden de Estado y no así de carácter electorales, porque la Carta Magna deja tradicionalmente al presidente en uso de la facultad discrecional definir el orden de gobierno sea en el Plan Nacional de Desarrollo o su estructura de la administración pública federal centralizada e implementar dentro del orden supremo el deber de delinear la organización de ambos entornos hacen más coactivos las formas de asumir los deberes del poder público estatal conforme la coalición deba dictarse y que sin duda sus bondades traerán el equilibrio frente al pueblo al desarrollo de las políticas públicas.

Otro aspecto que brinda de beneficio la presente iniciativa es que aquilata la transparencia y la verdadera rendición de cuentas del Ejecutivo federal al aminorar los riesgos de

corrupción, inseguridad, desempleo, desigualdad porque coadyuvará a los partidos que integran la coalición deslinden por si solos ante la luz pública la dinámica de asumir el control de sus actos porque son normados dentro del parámetro del convenio de coalición y sus funcionarios responsables de la ejecución con el visto bueno del Senado de la República normado en el artículo 76 y aprobado en términos del numeral 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En conclusión, honorable asamblea, es un hecho impostergable y una realidad que en el presente 2018 veremos en la conformación de Poder Ejecutivo federal un aumento de actores políticos en la esfera de la administración pública federal de totalitarismo optado por gobiernos de coalición con el voto directo de los ciudadanos para hallar el equilibrio de las fuerzas políticas con la inminente desaparición de regímenes absolutos presidencialistas, por ello apuesto a la reforma propuesta por con el fin de fortalecer nuestro sistema político, porque es una exigencia de la nación para un eficaz control político real que redefina el sistema presidencialista para un mejor futuro en para toda la población.

Por lo expuesto, presento la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 76, fracción II, párrafos primero y tercero. Se adicionan los artículos 76, fracción II, párrafo segundo, recorriéndose el subsecuente, y 89, fracción XVII, párrafo tercero, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, **previa evaluación del gabinete de gobierno de coalición propuesto.**

El senado podrá opinar sobre la idoneidad de la persona nombrada por el presidente para cada secretaría.

El voto de ratificación del Senado se expresará para el conjunto de los miembros del gabinete del 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.

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

I. a XVI. ...

XVII. ...

...

El convenio de coalición deberá contener un Programa de Gobierno, los objetivos del programa, las cláusulas de legalidad y- constitucionalidad del objeto de la coalición, las formalidades de la aprobación del convenio, prerrogativas durante el periodo de duración de las alianzas, disciplina de los grupos aliados, causas de disolución de las alianzas, formalidades de la disolución, responsabilidades políticas colectivas del Presidente y gabinete de coalición así como su composición, estructura, evaluación del miembros de gobierno, reglas del funcionamiento del gabinete y las demás que ordenen las leyes.

XVIII. a XX. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrara en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de febrero de 2018.

Diputado José Máximo García López (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 90. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ELENA CASTRO TERRAZAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada María Elena Castro Terrazas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60., fracción I, del numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 90. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de participación ciudadana, con arreglo a la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegido y a tener acceso a la función pública, ha sido establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y jurídicamente garantizado y protegido por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Estos principios, comúnmente conocidos como “derechos de participación” han sido definidos por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el cual ha establecido de manera clara que el derecho a participar en la vida pública “se encuentra en el núcleo de un gobierno democrático”.

El ya referido artículo 25 del Pacto reconoce y protege el derecho y la oportunidad de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido y el derecho a tener acceso a la función pública.

Se otorga al pueblo el derecho de elegir a sus propias afiliaciones políticas, sus representantes oficiales, su gobierno, y una constitución. Estas opciones y “el derecho de las personas a participar en los procesos (...) constituyen la dirección de los asuntos públicos”, dice el Comité.

De igual forma el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) establece en su apartado 1, inciso a) que todos los ciudadanos deben gozar el derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en un principio atendiendo a su concepción histórica, jurídica y filosófica la “participación ciudadana” se concibió en su parte orgánica tomando en consideración el postulado que la soberanía

reside esencialmente en el Pueblo y a los derechos del ciudadano como parte fundamental de esta concepción de Estado.

El enfoque de este concepto de participación ciudadana residía más en la democracia representativa en la cual los ciudadanos eligen a sus representantes en el Poder Ejecutivo y Legislativo, bajo el ideario de que los ciudadanos ceden al Estado la conducción de los asuntos públicos a través de sus representantes libremente elegidos.

Esta concepción se mantuvo un tanto inmutable, aun y cuando se crearon instituciones como el entonces “Instituto Federal Electoral” en la que ciudadanos partidarios eran los que presidían y quienes vigilaban directamente la correcta conducción de los asuntos electorales en nuestro País.

También en diversas leyes generales y federales se incluyeron disposiciones tendentes a garantizar que los ciudadanos participaran directamente y tuvieran injerencia en las decisiones de ciertos asuntos públicos desarrollándose la “participación ciudadana” en su vertiente de democracia participativa directa.

Sin embargo, a raíz de la reforma a nuestra carta en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, la cual trae consigo un cambio de paradigmas en relación a los derechos inherentes al hombre, dejando el Estado de ser el ente que “otorgaba” estos derechos, para ahora ser el Estado quien los “reconoce”.

Esta nueva visión constitucional trae impacto en una serie de derechos, como es el mencionado con antelación, ya que los derechos de participación democrática (representativa o participativa) se encuentran en un nuevo espectro de interpretación, visualización y en constante progresividad, porque ahora la participación ciudadana se concibe en asuntos como lo es la rendición de cuentas, combate a la corrupción, transparencia y acceso a la información pública a través de la participación de los ciudadanos en los órganos garantes de estas esferas públicas.

También en la última década las Leyes de Participación Ciudadana de las Entidades Federativas se han modernizado e incorporadas nuevas formas de inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos, de forma individual o colectiva, como son la Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Presupuestos Participativos, Observatorios Ciudadanos, Audiencias Públicas, Red de Contralorías Ciudadanas, y Organización en Comités de Vecinos, cuya base jurídica se sustenta en los artículos 36 y 39 de nuestra Carta Magna, cuyo contenido conocemos ampliamente.

También los Tribunales Electorales de la Federación y de los Estados en su interpretación de los derechos de participación democrática han emitido resoluciones en la que conciben el derecho a ser votado como un derecho humano de carácter político electoral, incluyendo nuevas figuras como las candidaturas independientes.

De todo esto hay mucho que decir y existen diferentes posturas de aquellos que se dedican al estudio de este tema, sin embargo lo que es claro es que la “participación ciudadana”

deber ser concebida como un derecho humano, por lo cual considero que, de acuerdo a un espíritu progresivo, debe incluirse y visualizarse de manera expresa y objetiva en el texto constitucional.

En este contexto resulta imprescindible visualizar la participación ciudadana como derecho humano y no sólo como un derecho político que otorga la Constitución a los ciudadanos de participar en los asuntos públicos, fortaleciéndose y ampliándose el marco actual de los derechos humanos establecidos en nuestra Carta Magna.

De todo esto hay mucho que decir y existen diferentes posturas de aquellos que dedican al estudio de las instituciones democráticas, sin embargo lo que es claro que la “participación ciudadana” deber ser concebida en otra dimensión, nuestra Constitución debe ser explícita en su reconocimiento como un derecho inherente a la persona humana.

Debemos pues en un espíritu progresivo incluir y visualizarse de manera expresa y objetiva en el texto constitucional la “participación ciudadana” no sesgada o inferida, plenamente reconocida, lo cual traerá consigo un reconocimiento expreso y permitirá un ejercicio más efectivo de este derecho humano.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de participación ciudadana

Artículo Único. Se **adiciona** un tercer párrafo al artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 9o. ...

...

Se reconoce en esta Constitución a la participación ciudadana como un derecho humano la cual se ejerce en los términos previstos por esta y conforme a las leyes que de ella emanen.

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 los 27 días del mes de febrero de 2018.

Diputada María Elena Castro Terrazas (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76, 89 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFREDO JAVIER RODRÍGUEZ DÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Quien suscribe, diputado integrante LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reforman los artículos 76, 89 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita opinión sobre la celebración y los actos que de ello deriven de tratados internacionales signados por el Ejecutivo federal al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los tratados internacionales celebrados y que se celebren por el Presidente de la República serán Ley Suprema. La única condición que establece para ello es que estos vayan en el mismo sentido de la Constitución Federal, es decir, que sus disposiciones no presenten un conflicto con lo ya establecido en la Carta Magna nacional. En México, el máximo garante sobre la constitucionalidad de los actos y las normas es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, a pesar de la importancia y trascendencia de los Tratados Internacionales en el marco normativo nacional, la Suprema Corte no cuenta con participación directa sobre la celebración, término, denuncia, suspensión, modificación, enmendación, realización de reservas o la formulación de declaraciones interpretativas sobre los mismos.

Actualmente, la constitución establece que el Ejecutivo podrá celebrar Tratados Internacionales y será el Senado el encargado de ratificarlos. Como puede observarse en la redacción actual, no se contempla de manera alguna la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien encabeza el Poder Judicial en el país.

Mediante la presente iniciativa se propone que para la celebración de tratados internacionales o los actos que de ellos deriven ya antes mencionados, la Suprema Corte deba emitir opinión sobre su constitucionalidad y, con base en ello, el Senado de la República los apruebe o no.

Con esto no se modificaría facultad del Ejecutivo de celebrar Tratados Internacionales, ni la del Senado de la República para ratificarlos, únicamente se añade la obligación a la Suprema Corte de emitir una opinión sobre los mismos, con el fin de garantizar su apego con la Constitución mexicana.

Planteamiento

Los Tratados Internacionales son considerados como Ley Suprema de la Unión, en un segundo plano respecto a la Constitución Federal. Por su trascendencia, la propia carta magna mexicana establece un procedimiento para celebración y ratificación. La constitución faculta al Presidente en su calidad de Jefe de Estado y representante del país en el exterior para signar estos acuerdos, mientras que, al Senado en su carácter de depositario del pacto federal, le corresponde su ratificación. A partir de esto el Tratado se vuelve vinculante y su cumplimiento obligatorio para todas las autoridades del país.¹

De acuerdo con datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, actualmente México cuenta con 1976 Tratados Internacionales ratificados, de naturaleza bilateral o multilaterales, de los cuales -según información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- 201 son en materia de derechos humanos. Estas cifras permiten tener un panorama sobre el alcance y trascendencia de este tipo de acuerdos para el marco normativo nacional.

La legislación vigente contempla que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca de acciones de inconstitucionalidad, en las cuales resuelva sobre posibles contradicciones que se pueden presentar entre el texto constitucional y normas o disposiciones de menor jerarquía, incluidas las contenidas en tratados internacionales. De acuerdo con la constitución, las acciones de inconstitucionalidad pueden ser promovidas contra dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación, y para el caso de tratados internacionales, sólo podrán hacerlo el Senado de la República (siempre y cuando represente a al menos 33 por ciento del órgano legislativo), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sobre las mismas, la Suprema Corte puede pronunciarse en el sentido de mantener la supremacía de lo dictado por la Carta Magna, dejando las normas que vayan en sentido contrario a ella sin efecto.

Sin embargo, como puede apreciarse en el funcionamiento del mecanismo, la Suprema Corte no puede intervenir motu proprio, únicamente podrá conocer de estas acciones cuando sean presentadas por uno de los órganos antes citados y dentro del plazo mencionado. Además, las acciones de inconstitucionalidad únicamente pueden iniciarse una vez que se haya publicado la norma y no antes. Esto limita el margen de acción de la Corte, ya que, a pesar de ser el máximo tribunal constitucional del país, no puede pronunciarse ni emitir opinión sobre algún tema aun cuando de antemano conozca de su inconstitucionalidad, si no es promovida la acción de acuerdo con lo previsto por la constitución.

México se encuentra en la búsqueda de consolidarse como un Estado Constitucional de Derecho, en el cual la legislación vaya más allá de ser simplemente un conjunto de normas y se constituya con base en sólidos principios resguardados en la constitución, con el Poder Judicial como garante de la misma.

Es por ello que resulta de suma importancia el adecuar nuestra legislación a esta nueva realidad en la que el Poder Judicial tiene una participación más activa y directa. Particularmente, se debe dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la facultad de emitir opinión sobre la constitucionalidad de la celebración de Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República, así como acerca de

sus decisiones de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas o formular declaraciones interpretativas acerca de los mismos. Esto en virtud de que la Suprema Corte es el máximo tribunal de constitucionalidad del país, responsable de que todo el marco jurídico nacional se subordine a los principios consagrados en la Constitución.

Lo que se propone no es nuevo, otros países de América Latina ya consideran esta figura en sus constituciones, a través de facultar a sus Cortes nacionales para la emisión de opiniones sobre los Tratados Internacionales de los que el Estado quiera ser parte.

En el caso de Colombia, es la Corte Constitucional de la República la que hace realiza el control de constitucional, concretando con ella lo que denominan la triada constitucional, en la que participan el Presidente de la República, el Congreso y el Poder Judicial, para la aprobación de un Tratado, tal y como se resume a continuación:

Desde la perspectiva institucional, la aprobación de tratados se fundamenta en una tríada orgánica, donde se requiere el concurso activo de las tres ramas del poder público para que el Estado colombiano adquiera válidamente obligaciones internacionales por esa vía. (i) En primer lugar es imprescindible la intervención del Presidente de la República, quien en su calidad de director de las relaciones internacionales tiene la potestad exclusiva y excluyente de tomar la iniciativa para celebrar tratados o convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional. Es el Ejecutivo quien directamente o por intermedio de sus delegados puede entablar negociaciones, fijar los términos y alcance de las mismas, avalar o no los acuerdos logrados y, en últimas, suscribir el texto de un tratado o abstenerse de hacerlo. Sin embargo, su intervención es ad referendum, en la medida en que debe someter los tratados a la aprobación del Congreso (art. 189-2 CP). (ii) En segundo lugar, la Constitución exige la intervención de la rama legislativa del poder público. Como laboratorio de la democracia y foro político por excelencia, al Congreso de la República corresponde “aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional” (art. 150-16 CP). (iii) En tercer lugar, la intervención de la rama judicial se desarrolla por intermedio de la Corte Constitucional, a quien compete ejercer el control de constitucionalidad de los acuerdos celebrados, como condición previa a la manifestación del consentimiento por el Presidente de la República y con ello la adquisición formal de nuevos compromisos internacionales (art. 241 CP). (iv) Finalmente, con posterioridad a la revisión de constitucionalidad, el Presidente interviene de nuevo a efecto de proceder a la ratificación del tratado, lo que desde luego ejerce de manera autónoma, reafirmandose entonces su calidad de director de las relaciones internacionales.²

Por su parte, la legislación chilena prevé que en el caso de que el Tratado Internacional por ratificarse incida en las atribuciones de los tribunales, la Corte Suprema participará emitiendo su opinión, tal y como lo establece el artículo 60 de la Ley Orgánica Constitucional:

Artículo 60º.- Si el tratado contiene alguna disposición que incida en la organización y atribuciones de los tribunales, deberá oírse previamente a la Corte Suprema, en

conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 77 de la Constitución Política.³

Otro ejemplo se puede encontrar en la constitución de Bolivia, que establece que la ratificación de Tratados Internacionales se realizará previo control de constitucionalidad realizado por el Tribunal Constitucional Plurinacional:

Artículo 202. Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas en la Constitución y la ley, conocer y resolver:

...

9. El control previo de constitucionalidad en la ratificación de tratados internacionales.⁴

En el caso de Guatemala no se requiere como tal la opinión de la Corte para la aprobación de un Tratado, sin embargo, su constitución si estipula que cualquiera de los organismos del Estado le podrá solicitar a la Corte de Constitucionalidad su opinión sobre los Tratados:

Artículo 272.- Funciones de la Corte de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad tiene las siguientes funciones:

...

e. Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyecto de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado;⁵

En el mismo sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que la Sala Constitucional a solicitud del titular del Ejecutivo o del Congreso, podrá emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales:

Artículo 336. Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

...

5. Verificar, a solicitud del Presidente o Presidenta de la República o de la Asamblea Nacional, la conformidad de la Constitución con los tratados internacionales suscritos por la República antes de su ratificación.⁶

Como puede observarse con los casos mencionados, en la región ya existe el precedente de la participación del Poder Judicial en torno a verificar la constitucionalidad de los Tratados Internacionales y emitir opinión sobre ello, previo a que sean aprobados por el Poder Legislativo.

México no debe quedarse rezagado en la materia. La Suprema Corte debe estar facultada para conocer de los Tratados de los que el país pretenda ser parte, o de los cuales ya lo sea, pero desee modificarlos, denunciarlos, suspenderlos o cualquier otro acto relacionado con ellos, con el fin de emitir un juicio razonado sobre estos, en cuenta a su constitucionalidad, y, con ello, dar mayor certeza al Senado de la República para que vote su aprobación. Con esta medida se contribuirá al fortalecimiento de un Estado Constitucional de Derecho más democrático.

Por lo anteriormente expuesto se somete a consideración de la Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto mediante el cual se reforman los artículos 76, 89 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se modifica la fracción I del artículo 76, la fracción X del artículo 89 y se adiciona la fracción III al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

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. 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, **tomando en cuenta para ello, la opinión que haya emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto;**

...

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

...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, **previa opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 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;

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

III. La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá opinión sobre la celebración de tratados internacionales que realice el Ejecutivo Federal, así como de su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas o formular declaraciones interpretativas acerca de los mismos. En dicha opinión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Artículos Transitorios

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

Segundo. En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá la ley reglamentaria a la que hace referencia la fracción III del artículo 105 de esta Constitución.

Notas

1 <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5601/7287>

2 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a288-10.HTM>

3 http://www.senado.cl/titulo-vi/prontus_senado/2012-11-15/121027.html

4 <http://www.lexivox.org/norms/BO-CPE-20090207.html>

5 https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

6 https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 27 de febrero de 2018.

Diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VITALICO CÁNDIDO COHETO MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Vitalico 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 adicionan un párrafo sexto al artículo 2o. y una fracción XXX al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el siguiente

Planteamiento del problema

El artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como consecuencia de la reforma efectuada en 2001 en materia de derechos y cultura indígena, establece en su apartado B, fracción IX, que la federación, las entidades federativas y los municipios tienen la obligación de:

“Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.”

Adicionalmente, el artículo 26 de la CPEUM establece que las aspiraciones y demandas de la sociedad mexicana se incorporarán, mediante el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, al plan y los programas de desarrollo.

Es evidente que ambas disposiciones constitucionales resultan totalmente limitadas, porque no responden a las legítimas demandas de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, como lo establece el artículo 6o. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169 de la OIT), suscrito por el Estado mexicano.

Lo anterior significa que el artículo 2o. constitucional otorga a la consulta un tratamiento de proceso meramente administrativo, que se enmarca en el esquema general de participación en los planes nacional y estatales de desarrollo e involucran a todos los sectores sociales y que generalmente no se apegan a los estándares establecidos en los instrumentos internacionales para la realización de una consulta libre, previa e informada.

El hecho de que no se reconozca en nuestra Carta Magna el derecho de los pueblos indígenas a la consulta libre, es, entre otras, una causa importante de la inexistencia de una

legislación secundaria en la materia, situación que ha generado condiciones de vulnerabilidad de los pueblos originarios en el ejercicio de sus derechos.

En efecto, los derechos reconocidos en la Constitución, tales como la libre determinación, la autonomía, la identidad cultural, así como el acceso a la educación, a la salud y al desarrollo sustentable, constantemente se ven obstaculizados por la ausencia de disposiciones constitucionales y legales que reconozcan el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.

Para mayor precisión, es de señalar que el Convenio 169 de la OIT, ratificado por México en septiembre de 1990, mandata:

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, emitida en 2007 y respaldada por el titular del Ejecutivo federal mexicano en septiembre de 2014, establece:

Artículo 19 . Los estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 32.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

Como se puede observar, México ha ratificado diversos instrumentos internacionales que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada, por lo

tanto, el Convenio 169 de la OIT, con base en lo dispuesto en el artículo 133 de la CPEUM, es ley suprema en toda la Unión.

En resumen, la inexistencia del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas en la Constitución, así como la ausencia de una ley reglamentaria a nivel nacional, vulnera gravemente los derechos colectivos de los pueblos indígenas y coloca al Estado mexicano en una situación de incumplimiento de las normas internacionales que en su momento ratificó formalmente.

Esta situación ha obligado a que, en años recientes, las consultas que se han realizado a los pueblos y comunidades indígenas, se hayan diseñado, aplicado y evaluado, a partir de procedimientos, protocolos y conceptos definidos al arbitrio de cada uno de los organismos o instituciones que las llevan a cabo. Destacan en este sentido las consultas realizadas por la Comisión Federal de Electricidad, en lo relativo a la construcción de obras de infraestructura que afectan sensiblemente los territorios que habitan pueblos y comunidades indígenas en distintas regiones del país.

De esta forma, las consultas hasta ahora realizadas en los términos que se señalan en el párrafo anterior, carecen de certidumbre y legitimidad para obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos originarios, situación que provoca condiciones de conflicto y retraso en la ejecución de los planes y programas de desarrollo en nuestro país.

Argumentación

La lucha de los pueblos indígenas por el pleno reconocimiento de sus derechos ha ganado presencia y legitimidad en todo el mundo. Las Naciones Unidas, a través del Convenio 169 de OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, han impulsado el proceso de armonización de esas disposiciones con las legislaciones nacionales de los estados parte, a fin de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como lo es el derecho a la consulta libre, previa e informada.

Se está consolidando a nivel global una perspectiva de justicia y reivindicación de los pueblos originarios, que debe desembocar en una relación entre éstos, los estados y la sociedad, basada en los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, no discriminación y buena fe.

En esta tendencia, la citada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, asume dicha perspectiva, reconociendo que “los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses”.

En México, el reclamo de los pueblos originarios para que se reconozca su derecho a la consulta ha sido constante, con un punto de inflexión en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, donde se plasmó esta demanda y que, como ya se señaló anteriormente, la

reforma constitucional de 2001 incorporó de manera por demás limitada y solo en relación con el Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, la presente iniciativa propone adicionar un párrafo sexto al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer lo siguiente:

“Es derecho de los pueblos indígenas ser consultados a través de sus instituciones representativas, cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

Tenemos la certeza de que el pleno reconocimiento del derecho a la consulta de los pueblos originarios en nuestra Carta Magna, detonará las medidas legislativas e institucionales necesarias para reglamentar y llevar a cabo las consultas procedentes en el marco de lo que establezca la ley.

La reforma que se plantea en el presente proyecto de decreto proporcionará la base constitucional para expedir la ley reglamentaria que estructure y haga operativo el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

De esta forma, las consultas tendrán certeza, legalidad, profesionalismo y legitimidad, atributos de los que actualmente carecen.

Ejemplo de ello es la consulta relativa a la construcción del Acueducto Independencia en el Valle del Yaqui, que se realizó sin haber tomado el parecer del pueblo yaqui, omisión que ameritó la intervención de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), instituciones que fallaron en favor de los yaquis, recomendando la realización de la consulta correspondiente.

La propia SCJN ha sido clara y persistente en sus resoluciones al respecto. Cabe citar su afirmación relativa al amparo 207/2015, donde sostiene que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada “constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales –ancestrales– que la Constitución y los tratados internacionales reconocen.”

Del mismo modo, la CNDH emitió la Recomendación General 27/2016, donde recomienda al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión, presentar y expedir una iniciativa de Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, que recoja los estándares internacionales en la materia.

Con la finalidad de incorporar los mencionados estándares, la propuesta que se pone a consideración a través de la presente iniciativa, plantea establecer en el artículo 2o. de la Constitución que la consulta a los pueblos indígenas, tenga por objeto obtener su

consentimiento previo, libre e informado respecto a las medidas legislativas o administrativas objeto de la misma.

Ello, para garantizar que la consulta tenga efectos vinculantes y que sus resultados sean de observancia obligatoria, de tal forma que cualquier medida administrativa o legislativa susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, cuente con el consentimiento previo, libre e informado de éstos.

La presente iniciativa incluye también una adición al artículo 73 constitucional, a fin de establecer de manera explícita la atribución del Congreso de la Unión para expedir leyes relativas al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; de esta forma, la elaboración y expedición de la ley reglamentaria podrá transitar sin que, eventualmente, pueda argumentarse que el Congreso de la Unión no tiene atribuciones para legislar en la materia.

Finalmente, se propone incluir un artículo transitorio con el objeto de establecer un plazo razonable y perentorio, para que el Congreso de la Unión expida la ley reglamentaria del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada, con la finalidad de evitar que dicho proceso se postergue de forma indefinida.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que existen condiciones políticas, jurídicas y sociales para legislar en esta importante 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 adicionan un párrafo sexto al artículo 2o. y una fracción XXX, recorriéndose la subsecuente, al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único . Se adicionan un párrafo sexto al artículo 2o. y una fracción XXX, recorriéndose la subsecuente, al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

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

Es derecho de los pueblos indígenas ser consultados a través de sus instituciones representativas, cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX. ...

XXX. Para expedir leyes relativas al derecho de los pueblos indígenas a ser consultados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá la legislación secundaria en materia de consulta a los pueblos indígenas objeto del presente decreto, dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor del mismo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de febrero de 2018.

Diputado Vitalico Cándido Coheto Martínez (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ ALFREDO FERREIRO VELAZCO Y NORMA EDITH MARTÍNEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Quienes suscriben, José Alfredo Ferreiro y Norma Edith Martínez, a nombre de las diputadas y los diputados 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 la siguiente iniciativa, en tenor del siguiente:

Planteamiento del problema

La reforma constitucional en materia de derechos humanos elevó la jerarquía de los instrumentos internacionales que México como Estado-Nación ha suscrito con organismos internacionales.

El asunto que nos ocupa se encuentra contenido en instrumentos internacionales, tales como:

- * El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- * La Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960.
- * La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.
- * La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Por lo que, tomando en cuenta los tratados citados, y considerando los artículos 1 y 133 constitucionales, resulta conveniente y necesario, adicionar los preceptos constitucionales a efecto de proteger los derechos de los padres a decidir la educación de sus hijos.

El martes 13 de septiembre de 2016, nuestro grupo parlamentario presentó la iniciativa que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el derecho y el deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos, que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Comisión que prorrogó su dictamen por 90 días, prórroga 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.

La iniciativa fue 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, es decir sin que la Comisión emitiera dictamen alguno.

Argumentos que la sustenta

Los padres somos los principales responsables de la educación de nuestros hijos. Como se sabe, somos seres sociales y dependientes, dependencia que se muestra de modo más patente en los años de la infancia; por ello, pertenece a la niñez el recibir una educación, crecer en sociedad, adquirir conocimientos.

De ahí que todo hijo tiene derecho a la educación, y a este derecho de los hijos, corresponde el derecho y el deber de los padres a educarlos.

El término *educare*, significa primordialmente acción y efecto de alimentar o nutrir, alimento que evidentemente, no es sólo material, sino que abarca también el alimento de las facultades morales e intelectuales de los hijos.

Los atentados contra el derecho y el deber de los padres a educar a sus hijos constituyen en definitiva, un atentado contra el derecho del hijo, derecho que en justicia debe ser reconocido y promovido por la sociedad.

Sin embargo, que el derecho del hijo a ser educado sea más básico, no implica que los padres puedan renunciar a ser educadores, tal vez con el pretexto de que otras personas o instituciones puedan educarlos mejor.

Cualquier otro agente educativo de nuestros hijos, lo será por delegación de los padres y subordinado a ellos.

Esto es así, ya que los padres son los primeros y principales educadores de sus propios hijos, y en este campo tienen incluso una competencia fundamental, son educadores por ser padres, aunque comparten su misión educativa con otras personas e instituciones, como lo es el Estado.

Sin embargo, la participación del Estado en la educación de la niñez tendrá el carácter de auxiliar, apoyando a los padres en una educación integral.

Por ello, la escuela ha de ser vista en este contexto, como una institución destinada a colaborar con los padres en su labor educadora.

Es por lo anterior que el Estado debe, por un lado, reconocer que los padres son los primeros y principales educadores de sus propios hijos y por otra parte salvaguardar la libertad de las familias, para que éstas puedan elegir con rectitud la escuela o los centros que juzguen más convenientes para la educación de sus hijos.

Ciertamente, en su papel de tutelar el bien común, el Estado posee derechos y deberes sobre la educación; pero tal intervención no puede chocar con la legítima pretensión de los padres de educar a sus propios hijos, lo anterior en consonancia con principios que ellos sostienen y viven y que consideran convenientes a sus hijos.

De ahí la importancia que el Estado reconozca constitucionalmente el derecho y deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

Lográndose así el derecho del menor a que no se deforme su personalidad y no se anulen sus aptitudes, evitando se abuse de su docilidad natural para imponerle opiniones o criterios; de esta forma, se muestra que el interés paterno en este campo va más allá de los resultados escolares.

Es por todo lo anterior que, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el numeral 3 del artículo 26, se señala el derecho de los padres a elegir la educación que prefieren para sus hijos, y es más significativo aún el hecho de que los Estados firmantes incluyan este principio entre los básicos que un Estado no puede negar o manipular.

No obstante que nuestro país es firmante de tratados internacionales en los cuales se reconoce el derecho de los padres a elegir la educación que prefieren para sus hijos, nuestra Constitución Política no establece de manera literal tal derecho.

Si bien el artículo primero de nuestra Carta Magna establece que:

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

Hoy bajo el embate de fuerzas que intentan vulnerar instituciones básicas de la sociedad, como la institución del matrimonio y la unidad de las familias, se hace necesario proteger estos y otros derechos fundamentales.

Tal como lo han establecido constitucionalmente otros países firmantes de pactos internacionales; cito como ejemplo los casos de Italia, Brasil, Colombia, Chile, Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay, entre otros.

Lo anterior en atención a los siguientes tratados internacionales de los que México forma parte:

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuyo artículo 13, numeral 3, establece lo siguiente:

Artículo 13

3. Los Estados Partes en el presente pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer

que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

La Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960, que establece en su artículo quinto que:

Artículo 5:

1. Los Estados Partes en la presente Convención convienen:

b. En que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales:

1. De elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes, y 2, de dar a sus hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones; en que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir una instrucción religiosa incompatible con sus convicciones;

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, misma que establece:

Artículo 5. El derecho a ser orientado por tus padres

El Estado debe respetar el derecho y la obligación de tus padres de guiarte y aconsejarte en el ejercicio de tus derechos y en el desarrollo de tus capacidades.

Artículo 18. Las obligaciones de tus padres

1. Tus padres deben criarte y garantizarte un desarrollo adecuado.

2. El Estado debe ayudar a tus padres en esta tarea, creando instituciones y servicios cuyo trabajo sea cuidar de tu bienestar.

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)

Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión

4. Los padres y, en su caso, los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

La Carta de Derechos del Estudiante de Puerto Rico:

Los padres o encargados tienen una responsabilidad sobre el desarrollo educativo de sus hijos. El 100 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 se 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:

3. 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 o enfermedad.

En la Constitución de la República de Ecuador se establece:

Artículo 29. El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas.

Artículo 83. Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la constitución y la ley:

16. Asistir, alimentar, educar y cuidar a las hijas e hijos. Este deber es corresponsabilidad de madres y padres en igual proporción, y corresponderá también a las hijas e hijos cuando las madres y padres lo necesiten.

Realizando una comparación entre los países de América Latina, se encuentra como el denominador, que los padres de familia tienen el derecho de educar a sus hijos, con la libertad para elegir el tipo de educación que desean para ellos, siendo este un derecho constitucionalmente reconocido.

Por otra parte, es de llamar la atención que, en nuestro país, la legislación secundaria en materia familiar, sí contempla el derecho que tienen los padres a educar convenientemente a sus hijos, como es el caso del Código Civil Federal, mismo que establece en su Título Octavo relativo a la patria potestad respecto de la persona de los hijos, lo siguiente:

Artículo 422. “A las personas que tienen al menor bajo su patria potestad o custodia incumbe la obligación de educarlo convenientemente.”

Recalcando tal obligación en el párrafo segundo del citado precepto, al establecer lo siguiente:

“Cuando llegue a conocimiento de los Consejos Locales de Tutela o de cualquier autoridad administrativa que dichas personas no cumplen con la obligación referida, lo avisarán al Ministerio Público para que promueva lo que corresponda.”

Por otra parte, en la Ley General de Educación se establece que debe existir un trabajo de educación en la familia, como se alude en los siguientes preceptos:

Artículo 49. “El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre

educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas. De igual manera se fomentará el uso de todos los recursos tecnológicos y didácticos disponibles”

...

Artículo 66. “Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

...

II. Apoyar el proceso educativo de sus hijas, hijos o pupilos;

...”

El hecho de que los padres tengan el derecho a educar a sus hijos se ha convertido en un debate social y político, dado que a pesar de todo lo expuesto con antelación en relación a las constituciones de otros países y lo establecido en los diversos tratados internacionales, aún se considera erróneamente que las instituciones educativas son las únicas encargadas de la educación de la niñez.

Por lo que resulta necesario precisar literalmente los derechos aludidos en el cuerpo de la presente, en la constitución, a fin de dejar establecido de una vez, el derecho y deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

Lo anterior sin menoscabo de la obligación que tiene el estado de establecer las condiciones necesarias para dar una educación de calidad, sin perjuicio del derecho preferente de los padres.

Es por todo lo anterior y considerando que:

- * Primero. Los padres son los principales responsables de la educación de sus hijos.
- * Segundo. México es integrante de diversos pactos en los que se establece el derecho de los padres para educar a sus hijos.
- * Tercero. Teniendo en cuenta que en el marco constitucional internacional de diversos países se reconocen los derechos aludidos en el cuerpo de la presente.
- * Cuarto. Que en el programa de acción de nuestro partido se establece en materia de política educativa que, Encuentro Social se pronuncia por hacer realidad los tratados internacionales que establecen la obligatoriedad de que los adultos les proporcionen educación, salud, seguridad y afecto a sus hijos.

Es que se presenta esta iniciativa con proyecto de decreto, a fin de adicionar el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho y deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

Por lo que para facilitar el análisis respecto de la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

PRECEPTO VIGENTE	DECRETO PROPUESTO
Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.	Artículo 4º...
Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.	...
Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.	...
Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.	...
Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.	...
Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.	...
Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.	...
Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.	...

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

...

El estado reconoce el derecho y deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

...

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

...

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

...

Contenido de la reforma

Es por lo expuesto y fundado en el cuerpo de la presente Iniciativa, que someto a esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, mediante la cual se adiciona un párrafo décimo primero al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar como sigue:

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 honorable soberanía, la siguiente

Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto normativo propuesto

Artículo Único. Se adiciona un párrafo décimo primero al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4 . . .

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

El Estado reconoce el derecho y deber preferente de los padres a educar convenientemente a sus hijos.

...
...
...

Disposiciones Transitorias

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2018.

Diputado José Alfredo Ferreiro Velazco (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARISOL VARGAS BÁRCENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada federal Marisol Vargas Bárcena, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

México es la tercera economía más grande de América, sólo después de Estados Unidos y Brasil, la decimoquinta más grande del mundo y representa el 1,54% de la economía a nivel global, según cifras de febrero de 2017 del Banco Mundial.¹

EL Producto Interno Bruto (PIB) de México es de 1.14 billones de dólares.

El gasto neto total previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, importa la cantidad de \$5,236,375,600,000.00 o 5.23 billones de pesos² de los cuales, 2.11 es gasto corriente.

México ejerce por vía de las contrataciones públicas más de 500 mil millones de pesos anualmente.³

Este enorme poder de compra de las contrataciones públicas, influye sustancialmente en la vida económica, social y política del país, es decir, tienen efectos posteriores a la mera satisfacción de las necesidades que de forma directa cubren.

Esos efectos adicionales, adecuadamente enfocados, pueden consistir en lograr ventajas en materia social, medioambiental, de innovación y para apoyo de las Mipymes, que acaben repercutiendo positivamente en las condiciones sociales y económicas de las y los mexicanos.

A esta posibilidad se le denomina **contratación pública estratégica** .

A nivel internacional, particularmente en la Unión Europea, la contratación pública ha dejado de ser sólo un medio para abastecerse de productos o servicios, adquiriendo la mejor calidad posible al menor precio; se ha transformado en una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para cumplir con sus fines y políticas públicas en beneficio de su población.

La contratación pública estratégica en la Unión Europea (UE)

La Unión Europea, mediante 3 directivas, promueve el uso de la contratación pública para atender los desafíos que se marcó como meta en la “Estrategia Europa 2020”, comunicada por la Comisión Europea el 3 de marzo de 2010 en el documento “Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”.

El documento señala que la contratación pública “desempeña un papel clave” y puede contribuir activamente a implementar las políticas de la UE en materia social, medioambiental, de innovación, y de promoción de pequeñas y medianas empresas (PYMES), todo ello sin olvidar los principios propios de la contratación pública: incrementar la eficiencia del gasto público, así como cumplir los principios de igualdad de trato y no discriminación, competencia, transparencia y proporcionalidad.

Las directivas buscan no solo dotar a los Estados de herramientas jurídicas para agilizar las compras públicas y procurar un uso más eficiente y transparente de los fondos públicos; también, al mismo tiempo, pretenden usar abiertamente las compras públicas para fomentar la innovación, la contratación con PYMES y las políticas sociales y ambientales de la UE,⁴ esto es, la “**contratación estratégica**”.⁵

Las directivas se constituyen como un mandato imperativo para los Estados miembros y facultan a la Comisión para pedirles cada 3 años, como máximo, información sobre la aplicación práctica de las políticas estratégicas en contrataciones nacionales.⁶

En resumen, la UE persigue estos 3 objetivos:

1. Contratación estratégica: busca usar la contratación pública para fomentar la innovación, la contratación con PYMES, políticas sociales y ambientales.

Se trata de materializar una contratación abierta para lograr una buena Gobernanza, entendida esta como la forma de gestionar los asuntos públicos de modo que se logre un desarrollo económico, social e institucional duradero, con la participación equilibrada del Estado, la sociedad civil y el mercado, en el marco del respeto a un derecho fundamental: el derecho a una buena administración.⁷

2. Sostenibilidad económica de los contratos: se refiere a buscar la mejor relación de calidad y precio, la mayor rentabilidad de las inversiones en bienes y servicios, con el menor costo posible; no sólo al momento de la compra, sino a lo largo de toda la vida útil de las prestaciones o bienes que se contratan. Además de las consideraciones medio ambientales que se pueden incluir como cláusulas en los contratos.

3. Mayor transparencia en los procedimientos de contratación: la transparencia es considerada internacionalmente como factor fundamental para mejorar la eficiencia de los aprovisionamientos estatales, mediante la mayor concurrencia y competencia de proveedores, así como con el mayor control ciudadano sobre decisiones de inversión de dinero público.

- a. Transparencia material, para que se actualicen los principios de igualdad de trato y libre competencia.
- b. Transparencia formal, como política de datos abiertos en el marco de la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Marco legal en México

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema de compras públicas en México tiene su base constitucional en el artículo 134, en el cual se ordena que los recursos públicos sean administrados conforme a los principios de “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados” y, que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra, se hagan mediante licitaciones para asegurar al Estado “las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”, asimismo, que cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar tales condiciones, las leyes establezcan la forma de acreditar la “economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado”.

En síntesis, los principios constitucionales propugnan por que las compras públicas se realicen buscando la mejor calidad al menor precio posible, privilegiando la licitación, a saber:

Eficiencia: Se refiere a alcanzar los fines deseados con el uso más racional posible de los medios existentes; es decir, obtener el mejor costo posible.

Eficacia: Se refiere a la obtención de objetivos con los recursos disponibles en un tiempo determinado.

Economía: Se refiere al ahorro y aprovechamiento del dinero, el tiempo, el trabajo y cualquier otro elemento para beneficio de la sociedad.

Transparencia: Se refiere a la presentación de información accesible y clara al público sobre los procedimientos de adquisición y sus resultados, conforme a la ley, tratando equitativamente a los participantes.

Honradez: Se refiere al comportamiento responsable y cumplido del administrador público para dar servicio oportuno y debido a los administrados.

La compra pública estratégica en México.

En el Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien en el artículo 134 Constitucional, no define ni contempla expresamente la compra pública estratégica, una de las 5 metas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), denominada México Próspero, señala que se “... buscará elevar la productividad del país como medio para incrementar el crecimiento potencial de la economía y así el bienestar de las familias. Para ello se implementará una estrategia en diversos ámbitos de acción, con miras a consolidar la estabilidad macroeconómica, promover el uso eficiente de los recursos productivos, fortalecer el ambiente de negocios y establecer políticas sectoriales y regionales para impulsar el desarrollo”.⁸

Más adelante, en el objetivo 4.8, refiere el concepto de “**compras estratégicas**” y la relevancia de las mismas para el desarrollo de los sectores principales:

“VI.4. México Próspero

Objetivo 4.8. Desarrollar los sectores estratégicos del país.

Estrategia

4.8.3. Orientar y hacer más eficiente el gasto público para fortalecer el mercado interno.

Líneas de acción

- Promover las **contrataciones del sector público** como **herramienta** para operar programas de desarrollo de proveedores, enfocados a **incrementar la participación de empresas nacionales** en la cadena de valor y **mejorar las condiciones de compra** para las dependencias y entidades.
- Implementar esquemas de **compras públicas estratégicas** que busquen **atraer inversión y transferencia de tecnologías** .
- Promover la **innovación a través de la demanda de bienes y servicios del gobierno**.
- Incrementar el **aprovechamiento de las reservas de compras negociadas en los tratados de libre comercio**.
- Desarrollar un sistema de **compensaciones industriales para compras estratégicas de gobierno** .
- Fortalecer los mecanismos para asegurar que las **compras de gobierno privilegien productos certificados conforme a las Normas Oficiales Mexicanas** .”⁹

En la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

Por su parte, el artículo 26 de la LAASSP, amplía los criterios constitucionales señalando que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán por regla general mediante licitaciones públicas para asegurar “...al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, **crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable de agua, optimización y uso responsable de los recursos, así como la protección al medio ambiente** y demás circunstancias pertinentes”.

En estos términos, la LAASSP contiene disposiciones que favorecen **la compra pública estratégica** mediante la aplicación de diversos criterios y mecanismos,¹⁰ a saber:

Apoyo al Mercado Local

En el artículo 14¹¹ de la LAASSP se establece que los participantes nacionales gozan de hasta un 15% de preferencia, respecto de los que participen con bienes importados.

A nivel estatal, las legislaciones de 16 de las 32 entidades federativas contemplan algún grado de preferencia a los participantes que tienen su domicilio fiscal en su territorio.

Apoyo a Mipymes

Conforme al artículo 8¹² de la LAASSP, la Secretaría de Economía dictará reglas para promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), en las compras públicas.

Cuando se adquiera mediante el sistema de puntos y porcentajes, se otorgarán puntos a las Mipymes que produzcan bienes con innovación tecnológica, según el artículo 14 de la LAASSP.

No se aplicará la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento en las licitaciones públicas cuando participen Mipymes nacionales de manera individual, dispone el artículo 36 bis de la LAASSP.

En licitaciones nacionales y en invitaciones a cuando menos tres personas se dará preferencia a Mipymes nacionales, en caso de empate en igualdad de condiciones.

Pueden realizarse licitaciones públicas exclusivas para Mipymes si el monto no supera los umbrales establecidos en los tratados de libre comercio conforme al artículo 35 del RLAASSP.

Deben adjudicarse a Mipymes al menos el 50% de las compras menores que realicen las dependencias y entidades, mediante los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y por adjudicación directa.

De igual modo, la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, (Ldcmipyme) establece el criterio a favor de promover que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal planeen sus adquisiciones,

servicios y obra pública para destinarlas a Mipymes de manera gradual, hasta alcanzar un mínimo de 35%.¹³ Prevé también el diseño e implementación de amplias y diversas acciones para promover el desarrollo de las Mipymes y la creación de un Sistema y un Consejo Nacionales para el Desarrollo de la Competitividad de las Mipymes.

Apoyo a bienes y servicios ambientalmente sustentables

Los comités de adquisiciones deberán establecer en las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, los aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, en términos de lo establecido por el artículo 22 fr. III de la LAASSP.

Apoyo a la innovación

El artículo 14 de la LAASSP establece la posibilidad de otorgar puntos a las Mipymes que produzcan bienes con innovación tecnológica, conforme a la constancia que emita el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, con vigencia no mayor a 5 años.

Adicionalmente, la Ley establece que para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica, deberá usarse el criterio de evaluación de puntos y porcentajes o de costo beneficio.

Apoyo al desarrollo de bienes y servicios producidos por grupos vulnerables, con alguna discapacidad o que promuevan la igualdad de género.

En procedimientos por puntos y porcentajes, deberán otorgarse puntos a participantes con discapacidad o a la empresa que cuente con trabajadores con discapacidad en proporción de al menos 5% de su planta y una antigüedad no menor a 6 meses acorde al artículo 14 de la LAASSP.

Igualmente se otorgarán puntos a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas de igualdad de género.

Otras disposiciones normativas

Introduciéndonos en los diversos procedimientos para concretar compras públicas, identificamos que existen previsiones que resultan compatibles con las contrataciones públicas estratégicas.

A continuación, para mejor ilustrar, se recorre un proceso de modo que se puedan observar momentos en que es factible incidir legítimamente para materializar una compra pública estratégica.

1. Planeación y programación de las adquisiciones

Diagnóstico de necesidades. En este rubro, la Secretaría de la Función Pública (SFP) ha emitido recomendaciones¹⁴ para identificar bienes o servicios que puedan ser sustituidos, tecnologías más rentables, que cumplan con criterios de austeridad, racionalidad, disciplina presupuestaria y de seguridad industrial, salud ocupacional y sustentabilidad ambiental, que podrían identificarse con algunos criterios de compras públicas estratégicas:

- Que contribuyan al ahorro de energía.
- Que generen la menor emisión de contaminantes y/o gases que afecten o alteren el medio ambiente.
- Que requieran el menor consumo de agua y/o permitan la mayor reutilización de esta.
- Que generen menos residuos.

2. Programa anual de adquisiciones

A partir del diagnóstico, se formula el Plan de Compras, que debe publicarse y contener al menos lo siguiente:

- Información de la convocante, donde se requiere incluir las responsabilidades de la dependencia, ubicación, número de trabajadores y sitio electrónico (página web).
- Modificaciones realizadas.
- Descargo de responsabilidad o especificación de que el programa puede modificarse y no representa un compromiso de compra.
- Ubicación de los documentos necesarios para participar en las licitaciones.
- Postura estratégica del ente en temas de compras públicas.
- Última fecha de actualización.
- Breve descripción de los bienes y servicios a adquirir.
- Métodos de compra.
- Propósito del proyecto de compra o qué necesidad va a satisfacer.
- Fecha aproximada del proceso de compra.
- Tamaño de la licitación en cantidad de bienes o servicios, no de precio, a fin de no evidenciar cuánto está dispuesto a gastar el convocante.
- Lugar en el que se proveerán los servicios.

- Duración tentativa del contrato.
- Nombre del proyecto.
- Categoría de los bienes o servicios.
- Comentarios.
- Estatus.

El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹⁵ también contiene recomendaciones para ser consideradas en la formulación del Programa, entre las que se encuentran las siguientes:

- Los ajustes necesarios conforme al presupuesto autorizado, recomendaciones, plazos, metas y programación de pagos.
- La pertinencia de la consolidación, abastecimiento simultáneo o mediante contrato abierto o contrato marco.
- Invariablemente, lo que resulte aplicable conforme a los Tratados Internacionales de los que México es parte.

3. Investigación de mercado ¹⁶

Consiste en obtener información con suficiente anticipación, proveniente de fuentes confiables y verificables, de forma confidencial para evitar riesgos de colusión —que los participantes no tengan acceso a la información recopilada antes de la presentación de ofertas— y con una profundidad proporcional a la complejidad del bien o servicio a contratar, considerando los siguientes rubros:

- Existencia de los bienes y servicios, así como la identificación de los proveedores nacionales o internacionales.
- Bienes y servicios sustituibles.
- Procesos alternativos, como renta o arrendamiento financiero, en lugar de compra.
- Precio.
- Estimación de qué tan competitivo es ese mercado, para definir si es pertinente negociar contratos de largo plazo cuando hay un mercado con pocos proveedores, poco competido; o bien, una licitación pública, cuando el mercado es de alta competencia, donde ningún actor puede elevar los precios por sí solo.

Con esta información se hace factible establecer entonces:

a. El carácter de la licitación,¹⁷ que puede ser:

- **Nacional**, en la que sólo pueden participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes deben ser producidos en el país, con un contenido nacional mínimo del 50%, tomando en cuenta mano de obra e insumos. La Secretaría de Economía define reglas y excepciones sobre el particular.
- **Internacional bajo la cobertura de tratados**, en la que pueden participar personas mexicanas y extranjeras, de países con los que México tenga celebrado tratado de libre comercio con capítulo de compras de sector público, acorde a las leyes de origen que los mismos prevean.
- **Internacionales abiertas**, en las que pueden participar mexicanos y extranjeros, sin contenidos nacionales mínimos. Sólo aplica si una licitación nacional hubiere sido declarada desierta, o en los casos en que así se estipule para contrataciones financiadas con créditos externos, otorgados al gobierno federal o con su aval. En este caso, se considera **un 15% de preferencia a favor del mercado nacional en igualdad de las demás condiciones**.

En los 2 tipos de licitaciones internacionales, la Secretaría de Economía está facultada para publicar en el Diario Oficial determinados casos en que los participantes deben manifestar que los precios que presentan en su propuesta no se cotizan en condiciones de prácticas desleales, por discriminación de precios o subsidios.

- b. El precio no aceptable.
- c. El precio máximo de referencia.
- d. El tipo de concursos.
- e. El método de evaluación de las propuestas.

4. Procedimiento básico de la licitación

- Publicación de las convocatorias.
- Modificación a las convocatorias, en su caso.
- Visita a las instalaciones.
- Junta de aclaraciones.
- Plazo para la presentación de las propuestas.
- Presentación y apertura de las propuestas.

- Evaluación de las propuestas, técnica y económica (considerando puntos y porcentajes, costo-beneficio y una evaluación binaria, para establecer quien cumple con los requisitos y presenta la oferta más baja).
- Fallo y adjudicación.
- Declaración de licitación desierta, en su caso.
- Firma del contrato.
- Establecimiento de garantías.

5. Modalidades en las licitaciones

- Licitaciones Públicas (presenciales, electrónicas o mixtas).
- Ofertas subsecuentes de descuento (inglesa descendente o de primer precio, holandesa descendente o de segundo precio y TEDO, con puntos y porcentajes para la evaluación técnica y oferta subsecuente de descuentos para lo económico).
- Compras consolidadas.
- Convenios Marco.
- Abastecimiento simultáneo.
- Ofertas conjuntas.

6. Herramientas tecnológicas

- CompraNet

Relevancia de la contratación pública en México

Para evaluar oportunamente las posibilidades de la contratación pública estratégica en nuestro país, se exponen a continuación algunos datos que permiten dimensionar ese gasto público en años recientes, conforme al portal de compras públicas de México:

“El Gobierno adquirió más de 75,000 millones de pesos en 2011 y planea comprar más de 83,000 millones de pesos a Mipymes (Micro, Pequeñas y Medianas Empresas) en 2012.

...

El Gobierno es un gran comprador de bienes y servicios en México. Desde el segundo semestre de 2009, el Gobierno Federal ha adquirido más de 154,000 millones de pesos a

micro, pequeñas y medianas empresas. En 2009 se adquirieron 17,660 millones de pesos. En 2010, la meta de compras de Gobierno a Mipymes de 46,000 millones de pesos se vio rebasada, ya que se adquirieron 61,451 millones de pesos. En 2011 la meta se estableció en 72,316 millones de pesos y se adquirieron más de 83,000 mil millones de pesos.

...

El Gobierno cuenta con programas exclusivos de compras para promover a las micro, pequeñas y medianas empresas.”¹⁸

En el mismo rubro, a consulta expresa realizada al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, éste informa que las Compras de Gobierno sólo a Mipymes han representado desde 2009 los siguientes importes:

Compras de Gobierno a Mipymes(millones de pesos)

Periodo Total

2009 17,660

2010 61,451

2011 83,442

2012 91,256

2013 102,522

2014 105,723

2015 105,401

2016/ene-jun 41,434

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con datos de los informes de labores de la Secretaría de Economía, varios años.

Según la OCDE, las compras públicas representan en promedio el 29% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países miembros; en tanto que para el caso de México es del 20%.¹⁹ Considerando que el PIB de México ascendió a 945,229 millones de euros durante 2016, las compras públicas habrían ascendido a un monto aproximado de 189,046 millones de euros.

Si bien las cifras expuestas varían de acuerdo a las fuentes; resulta claro que el volumen de recursos que se destina a las contrataciones públicas es enorme, tanto como su potencial para conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación e innovación tecnológica

que beneficien a todos, al tiempo que se impulsa y respeta la libre competencia y se fortalecen los esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

En definitiva, las compras públicas deben ser cada vez más eficientes, sostenibles y rentables socialmente, al tiempo que la transparencia y rendición de cuentas, junto con la debida participación de la sociedad civil coadyuvan a combatir la corrupción.

Por ello, resulta pertinente proponer una reforma legislativa que abone a que nuestro país aproveche mejor su poder de compra, a fin de generar un mayor crecimiento social y económico, la protección al medio ambiente, la innovación y el impulso a otras políticas públicas específicas que beneficien a los mexicanos.

Para lo anterior, se requiere revalorar el papel estratégico de las compras públicas, pasar de verlas como un simple mecanismo de abastecimiento de bienes y servicios, para ponderarlas como uno de los detonantes del avance de México.

Un paso inicial que parece evidente implica trasladar la visión que ya se encuentra considerada en el artículo 26 de la LAASSP, al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma se sentarán las bases constitucionales para introducir y desarrollar a detalle la contratación pública estratégica en las leyes, reglamentos y normatividad, con los mecanismos pertinentes, aprovechando la experiencia internacional.

La reforma que se propone servirá para que la aplicación del dinero público en México no pierda de vista objetivos esenciales de desarrollo económico, social e institucional duradero, al tiempo en que se perfeccionan las previsiones de transparencia, participación social y rendición de cuentas que se requieren para enfrentar la amenaza de prácticas corruptas.

Se trata, en síntesis, de una solución virtuosa que, como ya se ha señalado, permitiría aprovechar la contratación pública para dar cumplimiento a objetivos de políticas públicas concretas para el desarrollo nacional, al tiempo que se evitan y combaten las oportunidades de corrupción que el flujo de tales recursos económicos puede generar.

Además, esta propuesta cumpliría con otra característica fundamental: su permanencia más allá de cada cambio de administración pública, de cada sexenio, con lo que se puede aspirar y obtener sostenibilidad en la política en la materia.

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

Decreto que se reforma el tercer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar el concepto de compra pública estratégica:

Artículo Único. Se reforma el tercer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 134. ...

...

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, que sean útiles para fomentar el crecimiento económico, la generación de empleo y el desarrollo social, así como la innovación, la eficiencia energética, el uso responsable de agua, la optimización y uso responsable de los recursos, la protección al medio ambiente y el crecimiento de la micro, pequeñas y mediana empresa, mediante la compra pública estratégica .

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. Las Secretarías de la Función Pública y de Economía en un plazo no mayor a 180 días naturales, contados a partir del día siguiente en que entre en vigor la modificación constitucional, deberán elaborar metodologías modelo para el ámbito federal y estatal, atendiendo a las mejores prácticas a nivel internacional en materia de compra pública estratégica.

Notas

1 IMCO. (2017). Las mayores economías del mundo en 2017 vía Banco Mundial. 7 diciembre 2017, de IMCO Sitio web: <http://imco.org.mx/temas/las-mayores-economias-del-mundo-en-2017-via-banco-mundial/>

2 SHCP. (2017). PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018. 7 diciembre 2017, de SHCP Sitio web: http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf

3 <https://compranetim.funcionpublica.gob.mx/CompranetIMindex.html>

4 Cdo. 37, 47, 123 de la Directiva 2014/23; 52, 57 de la Directiva 2014/25; 55, 63, 64, 73, de la Directiva 2014/23.

5 Cdo. 123 de la Directiva 2014/24.

6 Artículo 88.3 de la Directiva 2014/24 y 99.3 de la Directiva 2014/25.

7 Artículo 41 de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea.

8 http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

9 <http://pnd.gob.mx/>

10 Según la Guía Práctica de Compras Públicas emitida por el IMCO, existen 5 principales mecanismos para favorecer desde la Ley las compras públicas estratégicas, éstos son:

1. Por criterio de desempate.
2. Criterio de evaluación.
3. Margen de Preferencia.
4. Cumplimiento de Cuotas.
5. Concursos exclusivos para un grupo.

Instituto Mexicano para la Competitividad, Guía práctica de compras públicas, 22 de septiembre de 2017, del Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, Sitio web: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_0_11012.pdf, México.

11 Artículo 14. En los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la adquisición y arrendamiento de bienes producidos en el país y que cuenten con el porcentaje de contenido nacional indicado en el artículo 28 fracción I, de esta Ley, los cuales deberán contar, en la comparación económica de las proposiciones, con un margen hasta del quince por ciento de preferencia en el precio respecto de los bienes de importación, conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía, previa opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

En el caso de licitación pública para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios que utilicen la evaluación de puntos y porcentajes, se otorgarán puntos en los términos de esta Ley, a personas con discapacidad o a la empresa que cuente con trabajadores con discapacidad en una proporción del cinco por ciento cuando menos de la totalidad de su planta de empleados, cuya antigüedad no sea inferior a seis meses, misma que se comprobará con el aviso de alta al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social. Asimismo, se otorgarán puntos a las micros, pequeñas o medianas empresas que produzcan bienes con innovación tecnológica, conforme a la constancia correspondiente emitida por el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, la cual no podrá tener una vigencia mayor a cinco años. De igual manera, se otorgarán puntos a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas de igualdad de género, conforme a la certificación correspondiente emitida por las autoridades y organismos facultados para tal efecto.

12 Artículo 8. Atendiendo a las disposiciones de esta Ley y a las demás que de ella emanen, la Secretaría de Economía dictará las reglas que deban observar las dependencias y entidades, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas. Adicionalmente, las dependencias y entidades deberán diseñar y ejecutar programas de desarrollo de proveedores de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales para generar cadenas de proveeduría respecto de bienes y servicios que liciten regularmente.

Para la expedición de las reglas a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Economía tomará en cuenta la opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

13 Artículo 10, fracción IX. de la Lfdcmipyme.

14 Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, disponible en www.compranet.gob.mx

15 Se emite por la Secretaría de la Función Pública y se encuentra disponible en www.compranet.gob.mx

16 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), art. 2, fracción X.

17 LAASSP, art. 21.

18 Secretaría de Economía, México. (2016). Compras de Gobierno. 20 de octubre de 2017, de Secretaría de Economía, Sitio web:

<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/compras-de-gobierno>.

19 OCDE, 30 de octubre de 2017, sitio web:

<http://www.oecd.org/mexico/presentacion-de-los-estudios-de-la-ocde-sobre-las-contrataciones-publicas-de-pemex-y-sobre-como-combatir-la-colusion-en-las-compras-publicas.htm>

Fuentes:

1. Instituto Mexicano para la Competitividad, Guía práctica de compras públicas, 22 de septiembre de 2017, del Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, Sitio web:

http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf, México.

2. AA. VV. (Dir. J. José Pernas García), Contratación Pública Estratégica, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, España, 2013.

3. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE núm. 94, de 28 de marzo de 2014, páginas 65 a 242 (178 págs.)

4. Instrucción 1/2015, de la Secretaría General, para impulsar la eficiencia y sostenibilidad en la contratación pública del ayuntamiento e implementar a través de ella las políticas municipales en materia social, medioambiental, de innovación y promoción de las pymes, aprobada en la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Valladolid, España, 17-04-2015,

5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 15-02-1917, última reforma DOF 05-02-2017

6. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, DOF 18-07-2016, sin reforma.

7. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF 04-05-2015, sin reforma.

8. Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2016, sin reforma.

9. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, DOF 04-01-2000, última reforma DOF 10-11-2014.

10. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, DOF 04-01-2000, última reforma DOF 13-01-2016.

11. Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional, DOF 06-05-2015, sin reforma.

12. Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, DOF 30-12-2002, última reforma, DOF 01-12-2016.

13. Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al sector social de la economía, DOF 23-05-2012, última reforma DOF 30-12-2015.
14. Ley de Planeación, DOF 05-01-1983, última reforma DOF 28-11-2016
15. Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional, DOF 23-10-1996, última reforma DOF 09-04-2012.
16. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, DOF 11-06-2012, última reforma DOF 18-07-2016
17. Ley Federal de Competencia Económica, DOF 23-05-2014, última reforma DOF 27-01-2017
18. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, DOF 09-02-2004, última reforma DOF 25-04-2012.
19. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, DOF 30-03-2006, última reforma DOF 30-12-2015.
20. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, DOF 31-12-2004, última reforma DOF 12-06-2009.
21. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, DOF 13-03-2002, última reforma DOF 18-07-2016.
22. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, DOF 31-12-1982, última reforma DOF 18-07-2016.
23. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF 09-05-2016, última reforma DOF 27-01-2017.
24. Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, DOF 01-06-2016, sin reforma.
25. Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, DOF 17-10-2012, sin reforma.
26. Ley Minera, DOF 26-06-1992, última reforma DOF 11-08-2014.
27. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF 29-12-1976, última reforma DOF 19-12-2016.
28. Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, (Antes “Ley Orgánica de la Financiera Rural”), DOF 26-12-2002, última reforma DOF 10-01-2014.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2017.

Diputada Marisol Vargas Bárcena (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 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

Existe una manifiesta preocupación, enojo y descontento por parte de la ciudadanía entorno al desempeño del Estado en México y sus instituciones en tareas de procuración y administración de justicia; se hablan de crímenes de Estado (Ayotzinapa). El Estado es indiferente respecto a su desempeño, ya que su producción jurídica no es suficiente, logrando no alcanza a ser operativas o eficaces sus marcos jurídicos.

El descontento ha traspasado fronteras y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado por medio de recomendaciones que México debe de seguir. Algunas de las más significativas son:

México es parte de todos los tratados internacionales que en materia de derechos humanos buscan erradicar ciertas conductas y evitar que queden impunes a través del uso del derecho penal. Es así que se tiene la obligación de prohibir las ejecuciones arbitrarias, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, la desaparición forzada de personas, la violencia contra las mujeres, la esclavitud, la trata de personas, el apartheid y el genocidio.¹

En cuestiones jurídico-parlamentarias nuestro país le apostó por armonizaciones de los ordenamientos de mayor jerarquía con menor jerarquía o de igual jerarquía; no siendo visibles los resultados a la fecha; siguen existiendo crímenes de Estado o lo peor un Estado fallido desde la óptica internacional.

En el Poder Judicial se está tratando aplicar una interpretación de conformidad y un control de convencionalidad; la labor de dicho poder esta en ciernes y en un futuro podrá ser objeto de valoraciones.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), no alcanza a tenerla suficiente fuerza en sus recomendaciones quedando en simples llamamientos, para las autoridades a las cuales van dirigidas; quedando en simples “Instruir a quien corresponda”, “Se brinde”, “: Se colabore ampliamente”, “Se giren instrucciones”, “Se inscriba”, “Se diseñe e imparta”, “Se emita una circular”. Es un imperativo dotar a la CNDH de mayores facultades, de pasar de lo moral a lo jurídico ante la falta evidente de poder resolver la problemática por parte de los poderes constituidos.

Desarrollo

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es un órgano autónomo constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado al respecto de que

características tiene dicho ente jurídico; se transcribe íntegramente una tesis jurisprudencial.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: **a)** estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; **b)** mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; **c)** contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, **d)** atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.²

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se contempla en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entre las funciones relevantes del organismo son la admisión de quejas y la formulaciones de sus recomendaciones públicas no vinculatorias a los diferentes autoridades o servidores públicos; existe un caso donde la CNDH fue omisa durante 40 años, para lo cual tuvo que intervenir la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso paradigmático de **Rosendo Radilla Pacheco**.

En primer lugar, al ser el caso Radilla el primer caso en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condena al Estado mexicano por violaciones graves a derechos humanos, ordenando una serie de medidas de reparación en concordancia con la gravedad de las violaciones, las autoridades mexicanas se vieron forzadas a establecer criterios para el cumplimiento de esta sentencia y de otras sucesivas que se emitan por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación inició un proceso de consulta a trámite para establecer las obligaciones que para el Poder Judicial de la federación derivan de la sentencia en el caso Radilla. En la resolución a dicho proceso en julio de 2011, la Suprema Corte estableció en primer lugar que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que México sea parte son obligatorias para todas las autoridades mexicanas, siendo únicamente orientadores los criterios contenidos en sentencias en las que México no es parte.³

El caso Radilla sin duda alguna dio causa al Estado mexicano en la concepción y aplicación de los derechos humanos. Las recomendaciones sirven como mecanismos de protección de

los derechos humanos; la misma doctrina da cuenta de que las disposiciones constitucionales deben adaptarse a las necesidades reales de la sociedad contemporánea, tan es así que se habla de la fuerza normativa de **la Constitución**, esto es, al necesario equilibrio entre su permanencia y la necesidad de adecuarla a las exigencias reales, a la tensión entre norma y realidad en términos de su función en un sistema jurídico.⁴

No se logra consolidar la fuerza normativa de la Constitución, aunado a que en un análisis de producción jurídica de los órganos autónomos ; su material jurídico está falto de ser vinculantes u obligatorias; un ejemplo es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con sus Informes de Resultados de Fiscalización Superior de la Cuenta y las Consideraciones para la Labor Legislativa; o la misma Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la cual nos ocupa para esta iniciativa con las recomendaciones.

Existe pronunciamiento por parte de un constitucionalista mexicano de gran nombradía; Jorge Carpizo el cual se expresa de la siguiente manera:

La recomendación debe tener una sólida base jurídica. En buena parte su estructura es la de una sentencia; la argumentación jurídica es la columna vertebral de ella, basada en pruebas que deben ser relacionadas con cada uno de los puntos de la recomendación.⁵

Si la forma de las recomendaciones se asemeja a las de una Sentencia, sin embargo no se está pidiendo darle un control jurisdiccional a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), es decir no se atentara contra el párrafo 3 del artículo 102, apartado b , en lo que respecta a “Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales”⁶ .

Existe un proceso sui generis, donde no se da específicamente, puntualmente o hasta tradicionalmente la trilogía estructural del proceso (acción, jurisdicción y proceso). Si se presenta una acción en el lato sensu, pues se pone en marcha a la CNDH en la elaboración de un recomendación en base a que existe una pretensión de ser reclamar ,es decir un derecho lesionado (queja), la cual se concretiza y sintetiza en la recomendación , empero no es propiamente hablando un proceso tradicional.

Un juez y jurista argentino de gran calibre, como lo es Juan Carlos Hitters, manifiesta lo siguiente respecto al carácter vinculante de las recomendaciones.

Las discrepancias entre los autores surgen con mayor énfasis cuando se pretende saber si tales dictámenes son o no vinculantes, y aquí, si bien es cierto que en principio la respuesta parece ser negativa, no lo es menos que en la realidad estos pronunciamientos originan un efecto similar al de la jurisdicción contenciosa, ya que son voluntariamente acatados por sus destinatarios, sin reparos. Tan es ello así que en la Opinión Consultiva, OC-3-83 –sobre las restricciones a la pena de muerte– el gobierno de Guatemala luego que se expidió la Corte regional dispuso la abolición de ese castigo máximo.

Como muy bien remarca O’Donnell, en las denuncias individuales regidas por la convención, las decisiones reúnen las condiciones para ser obligatorias, ya que se trata de un “proceso” con todas las garantías, por lo que en estas situaciones la comisión actúa

como un organismo cuasi-jurisdiccional, a tal punto que sus resoluciones poseen las mismas formalidades que un fallo.⁷

Es necesario dotar a la CNDH con recomendaciones públicas vinculatorias; las cuales pasaran a dar mayor fuerza a los principios consagrados en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; los cuales son : universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.⁸

El principio que da razón suficiente para dar mayor trascendencia a las recomendaciones pasen a ser vinculantes es el principio de progresividad. La progresividad interpretada, en el constante mejoramiento del disfrute de los derechos humanos fuerza a que la CNDH alcance su mayor perfeccionamiento para la correcta protección de los derechos humanos.

Implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.⁹

En la evolución de los órganos autónomos, se encuentra la solución del sistema constitucional mexicano; los poderes constituidos entre sí ya no alcanzan a ser pesos y contrapesos, es por ello que los órganos autónomos tendría que ser el contrapeso de los poderes clásicos del sistema.

Un eminente jurista Italiano Ricardo Guastini¹⁰, quien manifiesta que para tener un “derecho” o llamarlo verdaderamente “derecho” se necesitan agotar o reunir tres condiciones necesarias.

- a) Ser susceptibles de tutela jurisdiccional;
- b) Puedan ser ejercidos o reivindicados frente a un sujeto determinado;
- c) Su contenido está constituido por una obligación de conducta no menos determinante que el sujeto en cuestión.

Es necesario concluir, no existe precedente internacional de que algún organismo encargado de la protección cuente con recomendaciones vinculantes, es oportuno dejar por sentado que México no es cualquier país por consiguiente es necesario dotar al único órgano expreso (CNDH) con recomendación vinculatorias.

Por lo tanto, en la presente iniciativa planteo una reforma al artículo 102, apartado b 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 102.</p> <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 dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p>	<p>Artículo 102.</p> <p>...</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, vinculatorias; denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p>

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.	...
El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.	...
Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.	...
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.	...
El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.	...

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.	...
El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.	...
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.	...
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.	...

Fundamento legal

Por lo expuesto, la suscrita, diputada María Elida Castelán Mondragón, integrante del Grupo Parlamentario 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 los artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2, 77 y 78, Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma segundo párrafo del Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 102.

B. ...

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, **vinculatorias**; denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Transitorios

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

Segundo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el ámbito de su respectiva competencia emitirán las disposiciones reglamentarias para dar cumplimiento a lo establecido a la presente reforma en un término de 180 días naturales.

Notas

1 http://recomendacionesdh.mx/upload/EnsayosRecomendaciones_WEB.pdf

2 <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1001/1001339.pdf>

3 <http://cmdpdh.org/casos-paradigmaticos-2-2/casos-defendidos/caso-rosendo-radilla-pacheco-2/>

4 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3845/5.pdf>

5 <https://cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/36328/1/vozppn1p31.pdf>

6 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

7 <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25295.pdf>

8 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

9 <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2010/2010361.pdf>

10 Guastini, Ricardo, Estudios de Teoría Constitucional, cuarta edición, México, Fontamara, 2013.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 1 de marzo de 2018.

Diputada María Elida Castelán Mondragón (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Álvaro Ibarra Hinojosa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

A la fecha nos ha generado confusión el entender los términos servidor público, empleado público o funcionario público, no existe una explicación de si todos los términos son sinónimos o si existe alguna diferencia sustancial entre nombrar unos y otros ya que todos estos conceptos se encuentran establecidos en la Carta Magna, pero su definición no se encuentra clara.

Para entender mejor estas denominaciones hablaremos del texto original de la Constitución de 1917, en la cual se hacía referencia a funcionarios, empleados públicos, funcionarios públicos y altos funcionarios en diversos artículos del citado ordenamiento, sin que en el mismo texto se explicara la diferencia entre unos y otros.

No obstante, preocupados por esta laguna que se encontraba en las definiciones que permitieran diferenciar las categorías de dichos empleados del gobierno, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su quinta época señaló:

Tesis aislada (administrativa, común), tomo XIX, página 1038, quinta época.

Funcionario público.

Por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad.

Amparo penal en revisión 2682/26. Vizcarra Sánchez José y coagraviado. 7 de diciembre de 1926. Unanimidad de ocho votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

También puede mencionarse la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios del Estado, que en su artículo 2 establecía lo que representan los altos funcionarios, aunque ésta omitía establecer quienes debían ser considerados como funcionarios y empleados públicos.

Otra manifestación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la quinta época también establece quienes deben ser considerados altos funcionarios:

305498. Primera Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXXIII, página 1136.

Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, Ley de.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en los artículos 1o., 2o. y 77, establece respectivamente: “Los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales, son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la presente ley y de las leyes especiales a que se refiere”, “para los efectos de esta ley, se conceptúan como altos funcionarios de la federación; el presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia; los secretarios del Estado; los jefes del Departamento Autónomo y el procurador general de la República. También quedarán comprendidos en esta ley, los gobernadores y diputados a las legislaturas de los estados”;

“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111, parte final del párrafo quinto, de la Constitución, los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, salvo los casos a que se refieren los títulos segundos, capítulos I y II de esta ley, serán juzgados por un jurado, con arreglo al artículo 2o., fracción VI, de la misma Constitución”. Por otra parte, el artículo 111 constitucional, al final preceptúa que el Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y Territorios Federales determinando como delitos o faltas oficiales, todos los actos y omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos, los cuales serán juzgados por un juzgado popular; pero también existe en la actualidad una ley de emergencia que suprimió el jurado; pues la Ley de Prevenciones Generales sobre la Suspensión de Garantías Individuales prescribe en los artículos 20 y 21 que en los procesos que se sigan por delitos o faltas oficiales cometidos en relación con esa ley y las de emergencia que en el futuro se dicten no cabrán la libertad caucional ni la condena condicional; y que se suprime el jurado para todos los delitos o faltas oficiales, quedando encomendado el fallo y los procesos respectivos a los Jueces competentes para instruirlos.

Amparo penal directo 3724/43. Velázquez Romero José, 22 de enero de 1945. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Rebolledo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Hasta aquí hemos visto de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte con mucha claridad quiénes eran considerados altos funcionarios, mas no así los funcionarios y empleados públicos, por lo que haré referencia al artículo 8o. constitucional, que hacía mención de los empleados y funcionarios públicos. Para ello, en la sexta época el máximo tribunal señaló las diferencias entre estas dos categorías de trabajadores:

1. Funcionario público: Todo el que ejerce una función pública, entendiendo ésta como toda actividad que realice fines propios del Estado; y
2. Empleado público: La persona que pone su actividad al servicio del Estado a cambio de una retribución determinada.

Como se observa con los criterios de la quinta y sexta épocas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede determinar y observar claramente las diferencias existentes entre los diferentes tipos de empleados al servicio del gobierno, siendo estos el empleado público, el funcionario y el alto funcionario.

No obstante, en 1982 tuvo lugar una reforma constitucional que modificó el título cuarto de la Constitución Política, que antes se denominaba “De las responsabilidades de los funcionarios públicos” y ahora “De los servidores públicos y patrimonial del Estado”.

Con dicha reforma que no sólo representa un cambio de concepto sino todo un nuevo paradigma en la relación de los trabajadores del Estado con los representados, esto es, se elimina la palabra funcionario que representa un dejo de privilegios y poder, por la de servidores que en toda la extensión de la palabra representa el servicio que debe de dar el empleado del gobierno a los ciudadanos, en este sentido también la Suprema Corte de Justicia de la Nación se expresó de la siguiente manera:

Del proceso legislativo que culminó con el decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, específicamente en lo relativo a sus artículos 108, 109 y 134, se advierte que la finalidad del Constituyente Permanente fue cambiar el concepto tradicional de “funcionario público” por el de “servidor público”, a efecto de establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión, disponiéndose para ello de obligaciones igualitarias a las que quedaban constreñidos “todos los que desempeñaban un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal”, es decir en la federación con el objeto de exigir responsabilidades a quienes presenten sus servicios bajo cualquier forma en que se sirva al interés público y a cualquier nivel de gobierno. En ese tenor, se concluye que el artículo 108, primer párrafo, de la Constitución federal, al establecer quienes son servidores públicos, no es limitativo sino enunciativo, pues la intención del Constituyente con la reforma de mérito fue que se incluyera a todos, sin importar la clase de empleo, cargo o colisión que desempeñen, ni nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al estado o federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad.

Con dicha expresión nos podemos dar cuenta de la amplitud del cambio tan radical que tuvo el espíritu de dicha reforma, lo que culturalmente se veía a un funcionario público como una agente con investidura de poder, ahora pasa a ser un servidor de la sociedad sin mayores privilegios ni beneficios.

Luego entonces nos toca mencionar a quien debemos considerar como servidores públicos después de dicha reforma, esto es muy sencillo y lo podemos ver claramente en el artículo 108 de nuestra Constitución Política, que dice:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la administración pública federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Como se ve, claramente nos aduce al igual que la Suprema Corte que a partir de 1982, se entenderá como servidor público a toda personas que desempeñe un empleo cargo o comisión dentro de alguno de los poderes de la unión, es decir ya no existen más funcionarios, ni altos funcionarios ni empleados públicos, todo ellos pasan a ser servidores públicos, es decir gente que está para servir a la gente.

No obstante las reformas de 1982, aún hoy en día el texto vigente sigue haciendo referencia a los funcionarios y empleados públicos, lo que hace derivar la presente iniciativa en razón de que se reformen los artículos que siguen haciendo alusión a dichos conceptos y cambiarlos por el concepto correcto que es el de servidor público, para que con ello se armonice nuestra constitución y se cierre por fin un ciclo que fue de prerrogativas y de investiduras que privilegiaban a la gente que tenía un cargo en alguno de los poderes públicos y pasar a la época en que los que ejercemos algún cargo en dichos poderes interioricemos lo que realmente estamos representado y asumirlo como tal, servir es nuestra obligación.

De todo lo anterior se desprende la importancia de la presente iniciativa que no sólo armoniza el texto constitucional con una reforma que sucedió hace más de 30 años, sino pretende que el paradigma que se centró en el espíritu de dicha reforma por fin se concrete.

Para ejemplificar mejor la propuesta se presenta el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
<p>Artículo 3º. I. a VII. ... 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, las entidades federativas 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 IX. ...</p>	<p>Artículo 3º. I. a VII. ... 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, las entidades federativas y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y IX. ...</p>
<p>Artículo 80. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. ...</p>	<p>Artículo 80. Los servidores públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. ...</p>
<p>Artículo 72. ... A. a I. ... I (sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. ...</p>	<p>Artículo 72. ... A. a I. ... I (sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los servidores públicos de la Federación por delitos oficiales. ...</p>
<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. ... II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los</p>	<p>Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. ... II. Ratificar los nombramientos que el mismo servidor público haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los</p>

<p>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. a IV. ...</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 a VII. ...</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. a XIV. ...</p>	<p>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. a IV. ...</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 servidor público 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 a VII. ...</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 servidor público;</p> <p>IX. a XIV. ...</p>
<p>Artículo 97.</p>	<p>Artículo 97.</p>

<p>La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás servidores públicos. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 99. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;</p> <p>V. a X. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 99. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los servidores públicos elegidos;</p> <p>V. a X. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

...	...
...	...
<p>Artículo 100....</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 100....</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La ley establecerá las bases para la formación y actualización de servidores públicos, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 101. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia</p> <p>...</p>	<p>Artículo 101. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los servidores públicos judiciales que gocen de licencia</p> <p>...</p>
<p>Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación; los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la</p>	<p>Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los servidores públicos federales, se entienden reservadas a los</p>

Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.	Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.
Artículo 128. Todo funcionario funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.	Artículo 128. Todo servidor público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Por lo expuesto someto a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se **reforman** la fracción VIII del artículo 3, el primer párrafo del artículo 8, el inciso I del artículo 72, las fracciones II, V y VII del artículo 76, el tercer párrafo del artículo 97, la fracción IV del artículo 99, el séptimo párrafo del artículo 100, el cuarto párrafo del artículo 101, el primer párrafo del artículo 108, el artículo 124 y el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

I. a VII. ...

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, las entidades federativas y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los **servidores públicos** que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan; y

IX. ...

Artículo 8o. Los **servidores** públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

...

Artículo 72. ...

A. a I. ...

I (sic DOF 24-11-1923). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los **servidores públicos** de la federación por delitos oficiales.

...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado

I. ...

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

III. y IV. ...

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 **servidor público** 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.

VI. y VII. ...

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 **servidor público** ;

IX. a XIV. ...

Artículo 97. ...

...

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

...

...

...

...

...

...

Artículo 99. ...

...

...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre

I. a III. ...

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los **servidores públicos** elegidos;

V. a X. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 100. ...

...

...

...

...

...

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de **servidores públicos** , así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

...

...

...

Artículo 101. ...

...

...

Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los **servidores públicos** judiciales que gocen de licencia

...

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la administración pública federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

...

...

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los **servidores públicos** federales, se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Artículo 128. Todo **servidor** público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de marzo de 2018.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA LORENA CORONA VALDÉS E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, diputada Lorena Corona Valdés y diputados federales del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual solicitamos sea turnada a la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, para su análisis, discusión y dictamen, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 8o. de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos dispone que no se permitirá la posesión ni portación de las armas reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, salvo los casos de excepción señalados en la propia Ley.

No obstante, dicha prohibición, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el 2015 fueron iniciadas 15,353 averiguaciones previas por la portación ilegal de armas de uso exclusivo del Ejército, y en el 2016 se iniciaron 12,428 averiguaciones previas o carpetas de investigación. Tan sólo de enero a marzo de este año se han abierto 3,286 carpetas.¹

Según el cuarto informe de labores de la Procuraduría General de la República del 1 de septiembre de 2015 al 30 de junio de 2016 se aseguraron 166 armas de fuego, de las cuales 122 son largas y 44 son cortas. De las armas de fuego largas aseguradas predominaron los calibres 7.62, para armas conocidas como AK-47 y .223, para armas conocidas como AR-15. Del total de armas de fuego cortas aseguradas en el periodo mencionado, predominaron los calibres .9mm, .38mm y .22mm

Por su parte, el artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos dispone que:

“Las armas, municiones y materia para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, son las siguientes:

- a) Revólveres calibre .357 Magnum y los superiores a .38 Especial.
- b) Pistolas calibre 9 mm. Parabellum, Luger y similares, las .38 Super y Comando, y las de calibres superiores.
- c) Fusiles, mosquetones, carabinas y tercerolas en calibre .223”, 7 mm., 7.62 mm. y carabinas calibre .30” en todos sus modelos.
- d) Pistolas, carabinas y fusiles con sistema de ráfaga, sub-ametralladoras, metralletas y ametralladoras en todos sus calibres.

- e) Escopetas con cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), las de calibre superior al 12 (.729 ó 18. 5 mm) y las lanzagases, con excepción de las de uso industrial.
- f) Municiones para las armas anteriores y cartuchos con artificios especiales como trazadores, incendiarios, perforantes, fumígenos, expansivos de gases y los cargados con postas superiores al 00 (.84 cms. de diámetro) para escopeta.
- g) Cañones, piezas de artillería, morteros y carros de combate con sus aditamentos, accesorios, proyectiles y municiones.
- h) Proyectiles-cohete, torpedos, granadas, bombas, minas, cargas de profundidad, lanzallamas y similares, así como los aparatos, artificios y máquinas para su lanzamiento.
- i) Bayonetas, sables y lanzas.
- j) Navíos, submarinos, embarcaciones e hidroaviones para la guerra naval y su armamento.
- k) Aeronaves de guerra y su armamento.
- l) Artificios de guerra, gases y sustancias químicas de aplicación exclusivamente militar, y los ingenios diversos para su uso por las fuerzas armadas.

En general, todas las armas, municiones y materiales destinados exclusivamente para la guerra.

Las de este destino, mediante la justificación de la necesidad, podrán autorizarse por la Secretaría de la Defensa Nacional, individualmente o como corporación, a quienes desempeñen empleos o cargos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados o de los Municipios, así como a servidores públicos extranjeros en los casos a que se refieren los artículos 28 y 28 Bis de esta Ley.”

Así pues, del artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se advierte que para regular lo relativo a las armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, que ahí se enlistan, se atiende a la necesidad justificada de prohibir a los particulares la portación de dichos instrumentos, en atención a su potencialidad lesiva por lo que con la prohibición de esas conductas se busca proteger a la colectividad de la inseguridad y de los abusos de quienes usan armas con el ilícito propósito de atentar contra la vida o el patrimonio de las personas.

Esta iniciativa se presenta con el objetivo de contribuir a salvaguardar la paz y tranquilidad de los habitantes de nuestro país, pues según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública Principales Resultados (ENVIPE) 2016,² de los 17.1 millones de delitos estimados donde la víctima estuvo presente, los delincuentes portaban algún arma de fuego en 30.4 % de los casos.

Por lo cual debemos reconocer que, si no reformamos el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Sistema de Justicia Penal Acusatorio puede generar una percepción de impunidad cuando se trata de delitos cometidos con armas de uso exclusivo del ejército, armada y fuerza aérea.

Actualmente el artículo 19, párrafo segundo constitucional sólo prevé que 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.

Por lo que con la presente iniciativa se propone el establecimiento de 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.

Lo anterior en virtud de que en el delito de portación y acopio de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea los bienes jurídicos tutelados son la paz y la seguridad pública.

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
Materia(s):						10:31 h
Tesis:	1a./J.	19/2017	(10a.)			(Penal)

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

Contradicción de tesis 49/2016. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Los Mochis, Sinaloa, en apoyo del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el Pleno del Decimoquinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. 1 de febrero de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Carmina Cortés Rodríguez y Julio César Ramírez Carreón.

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 disociarse 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.

Tesis de jurisprudencia 19/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este 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.

Con la presente iniciativa se propone desincentivar la comisión del delito de portación de armas de uso exclusivo del ejército, armada y fuerza aérea, no sólo por su potencial lesividad sino también para promover el desarrollo armónico de la sociedad.

Por lo aquí expuesto, sometemos a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, **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.

...

...

...

...

...”

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://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/05/16/sin-tramitar-tema-portacion-armas>

2 http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/doc/envipe2016_presentacion_nacional.pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 6 días del mes de marzo de 2018.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Lorena Corona Valdés, 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, José Alberto Couttolenc Buentello, Sharon María Teresa Cuenca Ayala, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyn Soraya Flores Carranza, José de Jesús Galindo Rosas, Daniela García Treviño, Sofía González Torres, Yaret Adriana Guevara Jiménez, Leonardo Rafael Guirao Aguilar, Javier Octavio Herrera Borunda, Lía Limón García, Uberly López Roblero, Mario Machuca Sánchez, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Virgilio Mendoza Amezcua, Cándido Ochoa Rojas, Samuel Rodríguez Torres, Emilio Enrique Salazar Farías, José Refugio Sandoval Rodríguez, Adriana Sarur Torre, Miguel Ángel Sedas Castro, Francisco Alberto Torres Rivas, Georgina Paola Villalpando Barrios, Claudia Villanueva Huerta, Enrique Zamora Morlet.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 140, 146 Y 167 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO HÉCTOR BARRERA MARMOLEJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Héctor Barrera Marmolejo, diputado federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 55, fracción II; 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Se reforman los artículos 140, 146 y se reforma y adiciona la fracción XII al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales en materia de Certeza Jurídica Penal, bajo la siguiente premisa:

Problemática

México vive bajo una penumbra de ineficacia e inseguridad, es por ello que necesita reforzar la confianza y credibilidad en las instituciones de justicia.

Ante estas afirmaciones encontramos, con fecha del 5 de julio de 2017, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el resolutivo positivo con respecto del expediente 64/2017, el cual se refiere a una Contradicción de Tesis con tema “*Beneficio de libertad bajo caución previsto en el nuevo sistema penal acusatorio. Determinar si conforme a lo previsto en el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se Reformaron Diversas Disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, tratándose de procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema penal acusatorio el inculcado o imputado puede solicitar al órgano jurisdiccional la revisión de aquélla.*”¹

Acto por el cual personas que se encuentran en prisión preventiva puedan obtener la libertad por no ser complementados los supuestos expuestos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), los cuales fueron sujetos a reformas para la armonización del nuevo sistema penal, adversarial, acusatorio y oral.

Exposición de Motivos

Derivado de un análisis teórico doctrinal en materia penal junto con el análisis referencial del estudio *Hallazgos*,² realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo, AC (CIDAC),³ aunado a reuniones realizadas con agentes del Ministerio Público y pláticas permanentes con los ciudadanos de esta ciudad se encontraron deficiencias en las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código

Nacional de Procedimientos Penales, hechas con motivo de su adecuación a la implementación del nuevo sistema penal de justicia, mismas que dejaron en la ambigüedad los supuestos del contexto de desarrollo de los hechos delictivos y que, por ende, generan vacíos en la aplicación jurídica. Ante este escenario localizamos cuatro fallas principales:

1. El artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona lo siguiente en su segundo párrafo:

“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.”⁴

En esta redacción encontramos un vacío que no se ajusta a delitos que son realizados en la cotidianidad. Por esta razón, las personas que delinquen fuera de estos supuestos quedan en libertad de forma sencilla, lo cual afecta a la sociedad en la manera en que percibe la impartición de justicia y en el miedo psicológico que se desarrolla por ver que su agresor queda en libertad de forma expedita; lo cual es, sin dudas, una falta de protección estatal hacia el ciudadano.

Consideramos fundamental que el delito de robo a casa habitación debe ser incluido en el catálogo de delitos que son beneficiados por la prisión preventiva oficiosa en contra del sujeto activo del delito, establecido en el artículo 19 constitucional, toda vez que es un delito que vulnera la seguridad personal de las víctimas, quienes al encontrarse en la seguridad que emocionalmente significa la casa habitacional, se encuentran vulnerables ante la intromisión de un agente perturbador. La afectación se torna doble, la primera es la afectación física directa y la segunda es el daño emocional por la violación al inmueble, por la acción de introducirse ilegalmente. Este tipo de delitos, con la característica o peculiaridad de ser cometidos al interior de la residencia o domicilio, genera un doble daño, el primero de tipo material o pecuniario y el segundo, eminentemente emocional en la psique de la víctima, a quien el Estado jamás podrá ordenar la reparación del daño emocional y la imposibilidad de sentirse seguro en el interior de la *domus*.

Así también, de forma concisa, el hecho delictivo que se realice por medios violentos, pero sin el uso de armas de fuego o explosivos, genera que no exista el lugar para la prisión preventiva oficiosa debido a esta necesaria vinculación. Ante esta falla legislativa se propone que la redacción sea la siguiente:

“Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado

*en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, **al que robe en edificios, viviendas, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos físicos o morales usando cualquier instrumento o acto humano que tenga como objetivo generar un daño y/o perjuicio en contra de persona física o moral, incluyendo los realizados con armas y explosivos, armas de fuego para uso exclusivo del ejército**, 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.”⁵*

Esta redacción permite que los medios violentos con los que se realiza el acto delictivo sean físicos, en el sentido de una agresión física y personal, o morales, en el sentido de una agresión por medio del uso de acciones que no tienen como objetivo el menoscabo físico del agredido sino en su contexto personal, social, psicológico, patrimonial, entre otros.

Dentro de esta misma línea de acción encontramos el uso de objetos que no se encuentran definidos como armas o que su uso natural o cotidiano no sea el ser un instrumento de ataque, pero también incluimos de forma no limitativa, el empleo de armas de fuego para uso exclusivo del ejército. Con la redacción propuesta, damos mayor certeza a los jueces penales para otorgar la prisión preventiva con mayor certeza jurídica al aumentar el espectro del uso de instrumentos como arma. Esta acción es importante debido a que la incidencia de actos delictivos que más se realizan, se llevan a cabo con armas punzo cortantes u objetos que no son armas de fuego o explosivos pero que ponen en riesgo la vida, patrimonio o espacio de desarrollo personal en cualquier sentido. Estas acciones las podemos encontrar gráficamente en el estudio *Hallazgos*, en el que se encuentra “*el flujo de los casos, por tipo de delito, que conoce la PGR en el periodo del 24 de noviembre de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2016, es el siguiente:*

Los tipos penales patrimoniales son los más frecuentes, seguidos por la portación de armas de fuego. Solamente estos dos delitos representan el 44.6 por ciento del total.”⁶

En este respecto es imperante señalar que dentro de los delitos patrimoniales se encuentra el delito de robo en todas sus modalidades, el cual representa el 27.8 por ciento de los actos delictivos totales realizados. Aunado a ello, los delitos cometidos con el uso de armas de fuego representan el 16.8 por ciento del 100 por ciento de los actos delictivos totales realizados. Es por ello que es tan importante que se haga la distinción dentro del entramado jurídico entre los delitos ejercidos con violencia y con el uso de armas de fuego.

Para demostrar gráficamente lo anterior mencionado presentamos la Estadística de Carpetas de Investigación Iniciadas por Delito en la página siguiente.

Carpetas de investigación iniciadas por tipo de delito			
Ley o norma aplicable para clasificar la conducta	Número	Frecuencia	
		Relativa	Acumulada
Patrimoniales	17,518	27.8%	27.8%
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	10,625	16.8%	44.6%
Otros Delitos del CFF	4,801	7.6%	52.2%
Contra la Salud	4,599	7.3%	59.5%
Otras Leyes Especiales	3,969	6.3%	65.8%
Electorales	2,839	4.5%	70.3%
Cometidos por Servidores Públicos	2,819	4.5%	74.7%
Ley de la Propiedad Industrial	2,326	3.7%	78.4%
Código Fiscal de la Federación	2,265	3.6%	82.0%
Ley de Vías Generales de Comunicación	2,215	3.5%	85.5%
Falsedad, Título Décimo Tercero	1,965	3.1%	88.6%
En Materia de Derechos de Autor	1,770	2.8%	91.4%
Leyes de Instituciones de Crédito, Inversión, Fianzas y Seguros	1,686	2.7%	94.1%
Contra el Ambiente y la Gestión Ambiental	1,168	1.9%	96.0%
Ley General de Salud	919	1.5%	97.4%
Ley de Migración	670	1.1%	98.5%
Contra la integridad corporal	441	0.7%	99.2%
Vías de Comunicación y Correspondencia	239	0.4%	99.6%
Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada	215	0.3%	99.9%
Ley Federal del Derecho de Autor	62	0.1%	100.0%
Total de Delitos	63,111	100.0%	

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR mediante solicitudes de transparencia.

Imagen de la estadística sobre las carpetas de investigación iniciadas por tipo de delito. Revista Hallazgos. Página 113.⁷

2. Con respecto del artículo 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales encontramos que la redacción versa sobre la posibilidad de otorgar libertad durante la investigación como lo dispone de la siguiente manera:

“Artículo 140. Libertad durante la investigación

En los casos de detención por flagrancia, cuando se trate de delitos que no merezcan prisión preventiva oficiosa y el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado o imponerle una medida de protección en los términos de lo dispuesto por este Código.

Cuando el Ministerio Público decrete la libertad del imputado, lo prevendrá a fin de que se abstenga de molestar o afectar a la víctima u ofendido y a los testigos del hecho, a no

obstaculizar la investigación y comparecer cuantas veces sea citado para la práctica de diligencias de investigación, apercibiéndolo con imponerle medidas de apremio en caso de desobediencia injustificada.”⁸

Como observamos en el texto subrayado, la libertad del imputado se podrá otorgar en delitos que no ameriten prisión preventiva de manera oficiosa y que el Ministerio Público determine no solicitarla. En este respecto observamos que los delitos patrimoniales (en el que se encuentra el robo, fraude, entre otros) no son oficiosos de conformidad con el artículo 167 del mismo Código, por lo que la prisión preventiva se puede evadir y con ello se promueve que la persona se sustraiga del cumplimiento de su responsabilidad jurídica debido a que en el segundo párrafo del presente artículo se observa que el Ministerio Público únicamente lo prevendrá de que se abstenga de molestar o afectar la víctima u ofendido, apercibiéndolo con imponerle medidas de apremio en caso de desobediencia injustificada.

Esta redacción permite que los delitos comunes sean fácilmente evadidos y quienes han logrado realizar estos actos tengan un seguimiento pobre después de haber delinquido, lo cual genera inseguridad y poca eficacia para la impartición de justicia de manera cotidiana. Ante este escenario, y con referencia al estudio⁹ mencionado anteriormente con respecto del artículo 19 de la CPEUM, se propone que dentro de la redacción se agregue una excepción al final del primer párrafo, la cual no permitirá que los delitos patrimoniales, con el uso de armas de fuego y explosivos o los realizados con el uso de violencia física o moral sean objeto permitido para obtener la libertad durante la investigación; quedando de la siguiente manera:

“Artículo 140. Libertad durante la investigación

En los casos de detención por flagrancia, cuando se trate de delitos que no merezcan prisión preventiva oficiosa y el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado o imponerle una medida de protección en los términos de lo dispuesto por este Código.

La libertad durante la investigación no podrá aplicarse en casos de flagrancia sobre delitos patrimoniales, con el uso de armas de fuego y explosivos o los realizados con el uso de violencia física o moral; delitos en los que sí procederá la prisión preventiva oficiosa.

Cuando el Ministerio Público decrete la libertad del imputado, lo prevendrá a fin de que se abstenga de molestar o afectar a la víctima u ofendido y a los testigos del hecho, a no obstaculizar la investigación y comparecer cuantas veces sea citado para la práctica de diligencias de investigación, apercibiéndolo con imponerle medidas de apremio en caso de desobediencia injustificada.”¹⁰

3. Aunado a ello encontramos la definición de flagrancia, dispuesta en el artículo 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Misma que no se adecua a la realidad debido a que es materialmente imposible su cumplimiento en todos los casos particulares, con lo que se generan vicios en el debido proceso y con ello se impide el cumplimiento de la

justicia de un estado de derecho. Ejemplo de ello son las persecuciones que actualmente realiza la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México mediante el uso de las videocámaras de vigilancia del C-4 y que con la actual redacción pueden ser usadas en contra de la víctima. En este respecto encontramos que este artículo dispone lo siguiente:

“Artículo 146. Supuestos de flagrancia

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o

II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:

a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o

b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.”¹¹

Como mencionamos, esta redacción genera el problema para poder cumplirla a cabalidad, por lo que se propone la siguiente redacción para erradicar esta falla:

“Artículo 146. Supuestos de flagrancia

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o

II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:

*a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida **materialmente hasta su detención y presentación ante la autoridad competente** , o*

b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.”¹²

4. Finalmente, la presente iniciativa también recae en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual tiene como objetivo el dotar de causales de procedencia para la aplicación de la prisión preventiva. La problemática se genera debido a que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la CPEUM y con la redacción propuesta para el mismo, se debe modificar el párrafo tercero del artículo 167 del CNPP para su armonización. De igual manera, se busca robustecer la aplicación de la prisión preventiva a los delitos más frecuentes y cotidianos como lo son los que afectan el patrimonio de las personas. Con ello en mente, hacemos mención de lo que dispone actualmente el presente Artículo:

“Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

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, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.”¹³

Ante esta redacción, y con los comentarios previos a ella, se propone lo siguiente:

“Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

*El juez de control, en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, **al que robe en edificios, viviendas, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación**, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos **físicos o morales usando cualquier instrumento o acto humano que tenga como objetivo generar un daño y/o perjuicio en contra de persona física o moral, incluyendo los realizados con como armas y explosivos, armas de fuego para uso exclusivo del ejército**, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.*

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

XII. Robo, previsto en los Artículos del 367 al 381 Quáter del Código Penal Federal. Y robo en edificios, viviendas, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, previsto en el artículo 381 Bis.

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.”¹⁴

Ante estos argumentos y por las razones antes expuestas es que someto a consideración de esta soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman los artículos 140, 146 y se reforma y adiciona una fracción XII al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo Primero. Se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, al que robe en edificios, viviendas, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos físicos o morales usando cualquier instrumento o acto humano que tenga como objetivo generar un daño y/o perjuicio en contra de persona física o moral, incluyendo los realizados con armas y explosivos, armas de fuego para uso exclusivo del ejército, 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 reforman los artículos 140, 146 y se reforma y adiciona una fracción XII al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como siguen:

Artículo 140. Libertad durante la investigación

En los casos de detención por flagrancia, cuando se trate de delitos que no merezcan prisión preventiva oficiosa y el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado o imponerle una medida de protección en los términos de lo dispuesto por este Código.

La libertad durante la investigación no podrá aplicarse en casos de flagrancia sobre delitos patrimoniales, con el uso de armas de fuego y explosivos o los realizados con el uso de violencia física o moral; delitos en los que sí procederá la prisión preventiva oficiosa.

Cuando el Ministerio Público decrete la libertad del imputado, lo prevendrá a fin de que se abstenga de molestar o afectar a la víctima u ofendido y a los testigos del hecho, a no obstaculizar la investigación y comparecer cuantas veces sea citado para la práctica de diligencias de investigación, apercibiéndolo con imponerle medidas de apremio en caso de desobediencia injustificada.

Artículo 146. Supuestos de flagrancia

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

- I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o
- II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que:
 - a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida materialmente hasta su detención y presentación ante la autoridad competente, o

b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

Para los efectos de la fracción II, inciso b), de este precepto, se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando, inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.

Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquél en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

El juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, al que robe en edificios, viviendas, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos físicos o morales usando cualquier instrumento o acto humano que tenga como objetivo generar un daño y/o perjuicio en contra de persona física o moral, incluyendo los realizados con como armas y explosivos, armas de fuego para uso exclusivo del ejército, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

- II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
- III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;
- IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;
- V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;
- VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;
- VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
- VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo, y 145;
- IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204, y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;
- X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;
- XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero, y 198, parte primera del párrafo tercero.
- XII. Robo, previsto en los artículos del 367 al 381 Quarter del Código Penal Federal. Y robo en edificios, viviendas, aposento o cuarto que estén habitados o destinados para habitación, previsto en el artículo 381 Bis.

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.

Transitorio

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

Notas

1 Sistema de Consulta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expediente 64/2017. Disponible en

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetaIlePub.aspx?AsuntoID=211738>

2 Estudio Hallazgos 2016, seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México. Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) Disponible en http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_CO MPLETO-digital.pdf

3 El Centro de Investigación para el Desarrollo, AC, es una institución independiente sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del estado de derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio útiles en los procesos de toma de decisión de la sociedad.

4 Artículo 19 de la CPEUM, segundo párrafo. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

5 *Ibíd.*

6 Análisis del flujo de casos en la procuración de justicia. Estudio Hallazgos. Página 113. Disponible en http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_CO MPLETO-digital.pdf

7 *Op. Cit.*

8 Artículo 140 del CNPP. Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf

9 Análisis del flujo de casos en la procuración de justicia. Estudio Hallazgos. Página 113. Disponible en http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_CO MPLETO-digital.pdf

10 *Ibíd.*

11 Artículo 146 del CNPP. Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.
Disponible en
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf

12 *Ibíd.*

13 Artículo 167 del CNPP. Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.
Disponible en
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf

14 *Ibíd.*

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, durante el Segundo Periodo de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio de la Sexagésima Tercera Legislatura, al día 6 del mes de marzo del año dos mil dieciocho.

Diputado Héctor Barrera Marmolejo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA INGRID KRASOPANI SCHEMELENSKY CASTRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada federal Ingrid Krasopani Schemelensky Castro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de planeación metropolitana, al tenor de los siguientes considerandos:

Antecedentes

En las zonas metropolitanas se concentra aproximadamente el 60 por ciento de la población total del país, además son centros de actividad económica y de prestación de servicios. Según las proyecciones urbanas, se considera que en el corto plazo estos espacios continuarán su crecimiento lo cual hace necesario llevar a cabo acciones tanto para aprovechar las ventajas competitivas en cuanto a recursos humanos y materiales como para la gestión de dichos centros político-administrativos.¹

Esto conlleva un cambio en la visión de los gobiernos locales, en especial los que pertenecen a alguna de las 59 zonas metropolitanas delimitadas en el país, para atender y tratar de satisfacer las demandas de los ciudadanos que van incrementándose de manera desproporcionada. De esta forma, la coordinación entre las administraciones municipales no sólo es deseable sino indispensable para la mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Borja afirma que el reparto de competencias entre los distintos entes que confluyen en el área metropolitana es una cuestión compleja que depende tanto del tipo de organización metropolitana adoptada como de la estructura general del Estado, las relaciones entre niveles administrativos y el grado de autonomía de las autoridades locales, entre otros factores.²

De acuerdo con el autor, existen factores que han puesto en la agenda la importancia de las grandes ciudades y metrópolis entre los cuales destacan:

- * La urbanización regionalizada y el paso de aglomeraciones metropolitanas a regiones urbanas con un gran centro que articula una red de centros pequeños.
- * La consolidación de las regiones como espacios socioeconómicos significativos.

* La reacción política de las sociedades regionales que exigen una cuota de autogobierno.

* Las grandes ciudades o áreas metropolitanas desarrollan estrategias propias en todos estos ámbitos.³

Es así que, siguiendo las líneas trazadas por los autores, se puede concluir que las zonas o áreas metropolitanas son las unidades territoriales donde se concentran las principales actividades económicas, políticas, sociales y culturales, por lo que su grado de complejidad aumenta con los procesos de coordinación intergubernamental que implica cada una de dichas actividades.

El carácter metropolitano de la urbanización mexicana plantea nuevas exigencias a los tres órdenes de gobierno, ya que la problemática de cada municipio que forma parte de una metrópoli está estrechamente vinculada con los otros municipios o estados que la conforman, de tal suerte que es indispensable idear nuevas formas de articulación intergubernamental.⁴

La coordinación de los actores gubernamentales (gobiernos federal, estatal y municipal) conforma un modelo dentro de un territorio, en este caso dentro del área metropolitana. Este modelo de coordinación intergubernamental considera la capacidad institucional⁵ de cada uno de los actores y su participación dentro del proceso para, en un primer momento, identificar un problema común y diseñar una estrategia a seguir para la solución de éste, y posteriormente, coordinar los esfuerzos para la obtención de recursos y el plan de acción para el aprovechamiento de los recursos recibidos.

Exposición de Motivos

Cuando se analiza la forma de gobierno de los espacios metropolitanos aparecen inmediatamente las dificultades que trae consigo la gestión metropolitana ya que ésta implica la concurrencia de dos o más gobiernos municipales y a veces estatales, por lo que es necesario que existan acuerdos a través de la coordinación intergubernamental.⁶ Sin embargo, en este proceso de coordinación intergubernamental, los actores involucrados deben contar con las herramientas necesarias para identificar los problemas de la localidad, las necesidades de la población y las oportunidades de acción, con la intención de que la participación de los municipios sea respaldada por la información necesaria para una construcción eficiente de las políticas públicas.

De esta forma, la planeación y administración metropolitana constituyen los instrumentos para incidir en el patrón de organización espacial, el ordenamiento del territorio y la sustentabilidad metropolitana.⁷

Paralelamente, las tendencias apuntan hacia la consolidación de las metrópolis en todos los países, por lo que, se convierten en los espacios territoriales de convivencia más importantes y en las que, por ende, se requieren de formas innovadoras, o por lo menos especiales, de gestión o gobierno dado que los problemas metropolitanos adquieren dimensiones no previstas en los gobiernos locales.

De esta forma, la coordinación intergubernamental de las zonas metropolitanas se convierte en un pilar fundamental en el proceso de la gobernabilidad local de la metrópoli. Los planes de desarrollo metropolitano justifican las obras que redunden en un mayor beneficio social (bienestar social),⁸ el éxito de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno debe verse reflejado en el alcance de los objetivos propuestos en la política pública.

En la problemática de las zonas metropolitanas de México se identifica que no existe un marco jurídico adecuado a nivel nacional que permita a las instituciones estar obligadas a organizarse para la implementación de planes y programas en beneficio de la ciudadanía. Es así que la coordinación intergubernamental en las zonas metropolitanas se da por acuerdo de voluntades, más que en cumplimiento a una normatividad existente.

En el ámbito federal, los logros para concretar la planeación metropolitana, en particular en espacios donde confluyen entidades con altos índices de urbanización, han sido limitados, por ello la toma de decisiones al respecto se ha visto perjudicada. En el ámbito local, la historia no es distinta debido a que, en primer lugar, la Constitución Política Mexicana aún no reconoce la facultad de los municipios para atender asuntos metropolitanos y, en segundo lugar, porque los gobiernos municipales no cuentan con las herramientas necesarias para poder participar en la toma de decisión dentro de los procesos de construcción de políticas públicas metropolitanos.

En consecuencia, los esfuerzos en la materia no han tenido el éxito deseable y una de las razones identificadas es la deficiencia en el marco jurídico que regula la participación de los gobiernos en las zonas metropolitanas.

Si bien es cierto que existen avances en la integración de planes metropolitanos y en la promulgación de leyes metropolitanas en algunos estados de la república mexicana y que incluso el artículo 122 constitucional contempla a la zona metropolitana del valle de México, la más grande del país, también es cierto que la falta de sustento legal en la Constitución limita las acciones de los gobiernos locales en la atención de los asuntos metropolitanos.

Las investigaciones en materia metropolitana señalan que los instrumentos de planeación para una metrópoli son un referente obligado que orienta los procesos de definición de políticas urbanas y de planeación municipal en materia de desarrollo metropolitano por lo que reconocen que los municipios que pertenecen a una zona metropolitana deben contar con instituciones que respalden sus decisiones a través de la información recabada y procesada en estudios metropolitanos enfocados a las necesidades de su localidad.

El propósito de la presente iniciativa es reconocer desde la Constitución Política Mexicana la facultad de los municipios para participar en la planeación de las políticas públicas de impacto metropolitano que se diseñen e implementen en la metrópoli a la que pertenecen.

Por todo lo anteriormente expuesto, se presenta ante esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Artículo Único. Se reforma el inciso c) de la fracción V del artículo 115 constitucional, para quedar como sigue:

Artículo 115.

I. a IV. ...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) y b)...

c) Participar en la formulación y ejecución de planes de desarrollo regional y **metropolitano conforme los términos que establezca la ley correspondiente**, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren y ejecuten proyectos de desarrollo regional y **metropolitano** deberán asegurar la participación de los municipios;

Transitorio

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

Notas

1 Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Delimitación de Zonas Metropolitanas de México 2010, Sedesol, Conapo, Inegi, Hábitat, México, 2010, p. 28.

2 Jordi Borja, citado por Salvador Moreno Pérez, “La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis”, Documento de Trabajo número 9, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública México, 2006.

3 *Ibíd.*

4 Isela Orihuela, “Administración pública en los municipios metropolitanos mexiquenses”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal, México, 2000, p. 678.

5 En la presente investigación se considera a la capacidad institucional como la capacidad del gobierno para afrontar los problemas sociales a través de sus cinco componentes: capacidad administrativa, capacidad organizacional, capacidad legal, capacidad financiera y capacidad política, dividida en capacidad política externa y capacidad política interna, las cuales son explicadas en el marco conceptual. (Mark Payne y Carlos Losada, *Institutions and Development in Latin America: An Approach Towards Quantitatively Describing*

Institutional Capacity in the Region, The Inter-American Development Bank, Washington, DC, 1999.

6 Charles Mulford y David Rogers definen a la coordinación intergubernamental como el “proceso donde se crean o usan reglas de decisión preexistentes para tratar colectivamente algún asunto o problema, modificar actividades, compartir recursos y fortalecer la capacidad de todas las organizaciones implicadas a fin de lograr objetivos comunes y obtener el máximo beneficio colectivo”. (Charles Mulford y David Rogers, “*Definitions and models*”, en David Rogers y David Whetten (eds.), *Interorganizational coordination: Theory, research, and implementation*, Iowa, Iowa State University Press, 1982, p.18)

7 *Ibíd.*, p. 9.

8 De acuerdo con José de Jesús García Vega, el bienestar social está asociado con las mejoras en la calidad de vida de los habitantes, lo cual involucra estándares de vida material, como el ingreso, consumo y riqueza; salud, educación, actividades personales, incluyendo la del trabajo; voz política y buen gobierno, conexiones y relaciones sociales, medio ambiente y seguridad pública, entre los principales. (José de Jesús García Vega, *Hacia un nuevo sistema de indicadores de bienestar*, en

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/especiales/revista-inter/RevistaDigital2/Doctos/RDE_02_Art5.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de marzo de 2018.

Diputada Ingrid Krasopani Schemelensky Castro (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA INGRID KRASOPANI SCHEMELENSKY CASTRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada federal Ingrid Krasopani Schemelensky Castro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo décimo cuarto al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derecho a la movilidad urbana sustentable, multimodal e interconectada, al tenor de los siguientes considerandos:

Antecedentes

A partir de la reforma al título del Capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2011, los primeros artículos constitucionales enuncian los derechos humanos y las garantías de los mexicanos. Especialmente, en el artículo primero constitucional se destaca la importancia de los derechos humanos y la responsabilidad del Estado para promover, respetar, proteger y garantizar esos derechos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Con esta reforma se dio paso a diversas propuestas para incorporar derechos que anteriormente no habían sido contemplados, entre ellos el derecho a la movilidad urbana.

El acelerado crecimiento de las ciudades que se dio a partir de la década de los sesenta provocó una concentración de la población en las principales zonas urbanas del país al grado de que en la década de los ochenta ya existía una crisis en la prestación de servicios de transporte en metrópolis como la del valle de México, Monterrey y Guadalajara. El fenómeno metropolitano siguió creciendo hasta el punto de que las estadísticas actuales especifican que 7 de cada 10 mexicanos viven en una zona metropolitana.

El diseño de la red de transporte de las ciudades no contemplaba el incremento de la población, por lo que en la mayoría de los casos la oferta es insuficiente. En este escenario, han surgido iniciativas que tienen por objetivo que tanto las legislaturas estatales como la federal establezcan las normas necesarias para regular el tránsito de las personas al interior de zonas metropolitanas; sin embargo, aún no se ha aprobado una reforma constitucional en la que se establezca la movilidad urbana como un derecho fundamental.

Establecer la movilidad urbana sustentable, multimodal e interconectada como un derecho humano implica que cada persona de forma libre y segura decide su movimiento o desplazamiento como desee realizarlo, por lo que debe ser una responsabilidad del Estado garantizar alternativas de movilidad que respondan a los diversos modos de vida y actividades de los habitantes de la ciudad.

Nuestro país ha estado a la vanguardia en el reconocimiento a este derecho. En 2007, Monterrey, Nuevo León, fue sede para la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, en la cual se reconoce expresamente el derecho humano a la movilidad.

“En términos de los esfuerzos legislativos realizados, en la LXIII Legislatura se han presentado 21 iniciativas para el tema de movilidad en sus diferentes modalidades, de las cuales ninguna se ha aprobado, 19 están pendientes de revisión y discusión, una tuvo dictamen negativo y otra fue retirada”¹

Exposición de Motivos

La movilidad de los habitantes al interior de las ciudades significa un reto importante para los gobiernos federal, estatal y municipal debido a que el fenómeno metropolitano ha borrado los límites político-administrativos y en consecuencia el problema ha dejado de ser local. Bajo esta premisa, se entiende que el problema de la movilidad debe ser atendido a través de una coordinación intergubernamental que debe estar fundamentada en un marco jurídico general.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la media nacional de tiempo de traslado es de 43.6 minutos. Cabe destacar que la cifra es mayor en las zonas metropolitana (57.1) y Centro (48.1) del país que en el Norte (43.6) o en el Sur (25.7). Esta tendencia es parecida respecto de las zonas urbana (44.5) que la rural (37.6).

A pesar de los avances que se ha tenido en el ámbito federal con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y las distintas leyes estatales en las que se contemplan el tema de la movilidad al interior de las zonas metropolitanas de sus territorios, aun no se ha contemplado el fenómeno en toda su complejidad debido a que algunas de las políticas que se han diseñado para mejorar el traslado de las personas al interior de la ciudad o a otros centro urbanos, encuentran serias limitaciones como la falta de visión integral que merece el tema.

Es así que en los últimos años y debido a la concentración de la población en los centros urbanos, el tema de la movilidad exige centrar la atención de los gobiernos en las estrategias integrales en las que además se busquen alternativas a los automóviles con la intención de promover el desarrollo sustentable de las metrópolis.

Es preciso señalar que, tradicionalmente, la movilidad ha sido entendida como el desplazamiento de las personas en un espacio determinado, por lo que las políticas públicas creadas para dar solución a la problemática han surgido del análisis de la movilidad en la configuración de los sistemas de transporte. El aumento de la población ha incrementado el problema de la movilidad así como su complejidad ya que hoy en día el tema no se limita a un proceso individual ni solamente a los medios de transporte público, por el contrario, el asunto guarda una estrecha relación entre el entorno determinado en el que viven las personas, las alternativas con las que cuentan para llevar a cabo sus desplazamientos, así

como con la planeación de los asentamientos humanos, del desarrollo y el medio ambiente, es decir, el desarrollo sustentable.

En consecuencia, tanto la realidad como el análisis de los problemas metropolitanos coinciden en que “la movilidad debe ser entendida como el derecho que tiene toda persona en lo individual y en lo colectivo, de disponer de un sistema integral de calidad y aceptable, que resulte suficiente, accesible y que permita el seguro y efectivo desplazamiento de todas las personas en su territorio, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo”.² Si bien es cierto que las estrategias de movilidad urbana deben ser diseñadas e implementadas por los gobiernos locales a partir de políticas públicas y que éste no es un tema meramente legislativo, también es cierto que no existe una ley que obligue a los gobiernos a buscar estas alternativas y diseñar soluciones. Por esta razón, es urgente que la legislación establezca a la movilidad urbana como un derecho y que además se agregue la condición de multimodal, con la finalidad de que los ciudadanos puedan contar con alternativas para los desplazamientos; interconectada, para que no existan problemas en los traslados de un lugar a otro, y que además colabore con el cuidado del medioambiente. Con esta iniciativa se pretende que los gobiernos se vean obligados a garantizar la movilidad urbana sustentable, intermodal e interconectada de los habitantes al interior de sus ciudades.

De esta forma, la presente iniciativa establece la base para que los gobiernos locales asuman la responsabilidad de implementar políticas públicas orientadas a la modernización del transporte público, que promuevan el uso responsable del automóvil que concedan prioridad al peatón sobre el automóvil y que impulsen el uso de transportes no motorizados.

Ejemplo de la promoción del derecho a la movilidad es Ciudad de México, ya que el gobierno ha iniciado avances significativos en esta materia debido a la propuesta de inclusión de la movilidad como un derecho en la Constitución local, por lo que a partir de esto se realiza no sólo la adecuación de los servicios básicos urbanos, sino que además se obliga a que el asunto sea abordado desde el ámbito de la igualdad en el acceso a las oportunidades, el mejoramiento de los espacios de vivienda y el ofrecimiento de espacios públicos y de convivencia.

Es así que se entiende como urgente y necesario que la legislatura federal contemple dicho derecho para todos los mexicanos y no quede limitado solamente a los habitantes de ciertas zonas metropolitanas a partir de las legislaturas estatales.

Los estudios internacionales sobre movilidad señalan que la atención del tema, desde el punto de vista normativo, debe estar sustentado tanto por el poder Ejecutivo como por el Legislativo federal y locales y que se debe entender como la coordinación de esfuerzos en el desarrollo de una planeación urbana que responda a la realidad que se vive en cada metrópoli del país.

Por ello, esta iniciativa pretende ser el impulso desde el ámbito legislativo para que los gobiernos trabajen en nuevos esquemas de urbanización y así sea posible garantizar desde las leyes, reglamentos, programas y políticas públicas, el desarrollo y conservación de

espacios en los que se puedan desarrollar los habitantes gozando de una buena calidad de vida.

Por lo anteriormente expuesto, se presenta ante esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Único. Se adiciona un párrafo décimo cuarto al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tendrá derecho a la movilidad urbana sustentable, multimodal e interconectada. El Estado garantizará el cumplimiento de este derecho.

Transitorio

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

Nota

1 Aguirre Quezada, Juan Pablo. Movilidad Urbana en México. Instituto Belisario Domínguez, marzo 2017.

2 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012. 2013.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de marzo de 2018.

Diputada Ingrid Krasopani Schemelensky Castro (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 109 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS ANA MARÍA BOONE GODOY Y FLOR ESTELA RENTERÍA MEDINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o., fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, las que suscriben, diputadas Ana María Boone Godoy y Flor Estela Rentería Medina, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI de la LXIII Legislatura, someten a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción V al artículo 109 y reforma al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La dinámica actual de la política mexicana nos obliga a responder a las demandas ciudadanas. Hoy, un funcionario o un servidor público que caiga en una responsabilidad debe de responder con todo el peso de la ley; así debería de ser siempre y hoy, más que nunca, la ciudadanía nos lo demanda.

Actualmente, los servidores públicos que incurren en una responsabilidad son susceptibles a diversas sanciones, sin embargo, muchas de ellas no son ni por mucho cercanas a la gravedad de la falta. En el Poder Judicial, por ejemplo, un error cometido por un juez de no valorar una prueba debidamente presentada puede tener una repercusión en la falta de reparación del daño a las víctimas, lo cual es un derecho humano, y de comprobarse este error, tan solo argumentar exceso en carga de trabajo puede prácticamente eximirle de responsabilidades.

Según el artículo 109 de la Carta Magna, los servidores públicos y particulares que incurran en una responsabilidad, solo se les puede imponer la destitución y la inhabilitación al servicio público, sin embargo, esto poco significa para el patrimonio del Estado, o para el patrimonio de los particulares que puedan ser afectados colateralmente por la falta de un servidor público corrupto o inepto.

Acorde a los múltiples tratados internacionales celebrados por nuestro país, así como a la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte, la reparación del daño es un derecho humano, razón la cual consideramos prudente que en todos los casos de responsabilidades de servidores públicos o de particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, se analice DE OFICIO si se causó daño patrimonial al Estado o a terceros, a fin de que además de que se destituya al responsable, se le obligue a reparar el daño.

Compañeras y compañeros diputados, la política hoy debe de ser más justa, y debe obligar a nosotros, los políticos, a que lo que hagamos lo hagamos con el máximo sentido de la responsabilidad. Cuando asumimos un cargo, hacemos una protesta en la que juramos respetar la ley y, de no hacerlo, que la Nación nos lo demande; esta iniciativa busca que

efectivamente la Nación pueda demandarnos nuestras faltas y nuestros errores, y pasar así del dicho al hecho.

Recordemos que el Estado, somos precisamente todas y todos los mexicanos, y cuando un servidor público abusa de sus funciones y le causa un daño patrimonial al Estado, esto representa menos servicios para la gente, menos medicamentos, menos seguridad. La reparación del daño al Estado debe de ser de máxima prioridad, no solo el inhabilitar al mal funcionario, sino el obligarlo a resarcir su daño.

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

Decreto por el que se adiciona una fracción V al artículo 109 y se reforma el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reparación del daño por parte de servidores públicos

Primero. Se adiciona una nueva fracción V al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I al IV...

V. En todos los casos en que se determine sancionar una responsabilidad administrativa o hecho de corrupción, deberá de determinarse también de oficio si como consecuencia de los hechos sancionados se causó afectación patrimonial al Estado o a particulares, a fin de incluir dentro de las sanciones las medidas necesarias para garantizar la reparación del daño conforme a las leyes de la materia.

Segundo. Se reforma el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones

Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, **así como a la reparación del daño causado al patrimonio del Estado.**

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de marzo de 2018

Diputadas: Ana María Boone Godoy, Flor Estela Rentería Medina (rúbricas)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 40. Y 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A FIN DE ESTABLECER UN INGRESO MÍNIMO UNIVERSAL, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer un ingreso mínimo universal, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Desde hace algunas décadas, a nivel global se ha ido acentuando el debate acerca de la desigualdad social y económica y la concentración de la riqueza que prevalece, en menor o mayor grado, en cada uno de los países. A la par, se han ido impulsando iniciativas y alternativas que permitan una distribución más justa y equitativa del ingreso y la riqueza, y con ello reducir las brechas de desigualdad. Una de las posibles soluciones que se ha estudiado para dar solución a dichos problemas, es el ingreso mínimo universal, o Renta Básica Universal.

La coalición conformada por Movimiento Ciudadano, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional ha establecido en su Plataforma Electoral 2018, como una de sus principales propuestas, la de “Garantizar el derecho a una renta básica universal que atienda las necesidades de las personas y garantice su libertad.”¹ Asimismo, el Programa de Gobierno reitera la propuesta del establecimiento de una renta básica universal.² Esencialmente, se pueden señalar 10 beneficios principales que trae consigo el establecimiento de un ingreso mínimo universal, o renta básica universal:

1. Es una vía que permitirá erradicar la pobreza extrema en nuestro país;
2. Reducirá la desigualdad;
3. Se eliminarían las “trampas de la pobreza”: mecanismos de perpetuación que mantienen a las personas atrapadas en niveles de bajo desarrollo.³ En ese sentido, diversos programas sociales hacen dependientes a las personas de las dádivas que el gobierno les otorga, sin generar las condiciones para que mejoren realmente su nivel económico;

4. A diferencia de los programas sociales, que para su operación implican un gran costo burocrático, el ingreso mínimo universal reduce los costos, ya que el dinero se entregaría directamente a los ciudadanos;
5. Por su carácter de “universal”, no es posible que los partidos y líderes políticos hagan un uso clientelar del mismo;
6. Tener un ingreso mínimo garantizado, permite a los ciudadanos invertir y emprender, lo cual beneficiará de manera importante a la economía mexicana;
7. Convierte a todos los ciudadanos en sujetos de crédito;
8. Estimula el mercado interno: la gente gastará más, lo cual tiene como consecuencia un crecimiento de la economía y la generación de nuevos empleos;
9. Permite enfrentar el problema del desempleo generado, entre otras cosas, por la automatización de los procesos de producción, así como a la robotización;
10. El ingreso mínimo universal valora trabajos que normalmente no son remunerados, por ejemplo, el de las amas de casa.

Actualmente, los índices de pobreza y desigualdad en nuestro país son alarmantes. De acuerdo con la Medición de la Pobreza,⁴ llevada a cabo por el Coneval, en el año 2014 había en nuestro país 55.3 millones de personas (el 46.2 por ciento de la población) en situación de pobreza, de las cuales 11.5 se encontraban en condiciones de pobreza extrema. Para 2016, el número de personas en situación de pobreza disminuyó a 53.4 millones, con respecto a lo reportado en 2014, aunque fue mayor a lo registrado en 2012 -cuando se reportaron 53.3 millones-, y, que en 2010 -52.8 millones.⁵

No obstante lo anterior, “[e]ntre el cuarto trimestre de 2016 y el de 2017, un millón 821 mil 14 personas se sumaron a la población que no puede comprar la canasta básica con su salario”, esto es, “41 por ciento de la población, es decir 50 millones 880 mil personas, estuvo en pobreza salarial” debido a la alta inflación de 2017, de 6.77 por ciento.⁶ México es el segundo país más desigual de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al ser superado solo por Chile.

Una de las causas de ello, es el desempleo de una gran parte de la Población Económicamente Activa. Además, quienes tienen un empleo, frecuentemente reciben una remuneración insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas. En México, el salario mínimo -\$88.36 pesos diarios-⁷ está por debajo de la línea de pobreza, por lo que millones de mexicanos que perciben el salario mínimo se enfrentan ante graves dificultades para cubrir los gastos básicos.

Esta situación, claramente contraviene e incumple con el mandato constitucional incluido en el artículo 123, que dice: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para

satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para promover a la educación obligatoria de los hijos.”

Por otra parte, el Global Wealth Report 2014 señala que el 10 por ciento más rico de México concentra el 64.4 por ciento de toda la riqueza del país. La fortuna de los cuatro millonarios mexicanos más acaudalados Carlos Slim (77,000 millones de dólares), Germán Larrea (13,900 mdd), Alberto Bailleres (10,400 mdd) y Ricardo Salinas Pliego (8,000) asciende al 9.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país.¹⁸

El entonces Secretario de Desarrollo Social, José Antonio Meade, declaró en 2015 que alrededor de 7 millones de mexicanos, el 5.9 por ciento de la población, vivía con menos de 32 pesos al día. Sin embargo, el gobierno federal no está desarrollando programas sociales que atiendan verdaderamente el problema de la pobreza y la desigualdad en nuestro país. De acuerdo con el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP) que realizó la organización civil Gestión Social y Cooperación, AC,⁹ el 46.6 por ciento de los programas federales diseñados para el desarrollo social del país reprueban en su desempeño, es decir, no están bien diseñados, no pueden cumplir las metas que prometen, ni alcanzan a la población que es potencialmente beneficiaria. Al respecto, el Dr. Julio Boltvinik, investigador del Colegio de México, comentó en el Seminario Internacional Renta Básica y Distribución de la Riqueza que los programas de transferencias condicionadas no han logrado satisfacer a plenitud las necesidades humanas básicas y, además, han tenido serias limitaciones.

Otro factor que debe ser tomado en consideración en la actualidad, y con miras al futuro, es el potencial crecimiento masivo de las tasas de desempleo generado por la automatización y la robotización del trabajo. De acuerdo con un informe del Instituto Global McKinsey del año 2017, en México, un 52 por ciento de los trabajos son susceptibles de ser reemplazados por máquinas, lo que equivale a 25.5 millones de plazas laborales.¹⁰ El desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías pueden, indudablemente, mejorar la economía y la calidad de vida de las personas. Sin embargo, si los Estados no desarrollan políticas públicas adecuadas para aminorar los problemas que acarrea la automatización, los beneficiados por esta serán apenas unos pocos.

De tal manera que, si una gran parte de los programas sociales no cumplen con sus fines, es necesario buscar nuevas alternativas que ayuden a combatir las tendencias negativas del sistema económico actual que tanto han afectado a nuestro país desde hace unas décadas: desempleo crónico, subempleo, empleo precario, desigual e inequitativa distribución del ingreso.

De acuerdo con datos del Coneval, en la actualidad operan en nuestro país 6,751 programas, y acciones de desarrollo social. De ellos, 233 son federales, 3,788 a nivel estatal y 2,730 a nivel municipal. En total, implican un gasto de 1.1 billones de pesos al año. Un gasto de tal magnitud debería implicar buenos resultados en cuanto al combate a la pobreza, y sin embargo no es así.

Una propuesta, dada la concentración de la riqueza y el ingreso en pocas manos, es la del ingreso mínimo universal, como una medida por medio de la cual, el Estado debería

intervenir para redistribuir el ingreso nacional. Se trata de una asignación monetaria pública incondicional a toda la población, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta.

La experiencia a nivel mundial de la implementación de una renta básica, tiene su caso más representativo en Alaska.¹¹ Desde 1976 se estableció un fondo de inversión con el objetivo de que las compañías petroleras dejarán parte de los beneficios obtenidos por la extracción de petróleo, y así compensar a sus habitantes por llevarse para siempre un recurso no renovable, y por adueñarse de un recurso natural que era propiedad de los alaskaños.

Rogelio Huerta, investigador de la UNAM¹² ha señalado, asimismo, las ventajas que tendría la implementación de un ingreso mínimo universal: la principal es que coadyuvaría a terminar con la pobreza extrema, si el ingreso se fijará por arriba de la línea de pobreza alimentaria. Además, contrario a lo que pasa con diversos programas sociales, no podría usarse para fines políticos, pues todos la recibirían sin distinciones de ningún tipo. En este sentido la democracia se enriquecería, pues los ciudadanos cumplen mejor con sus derechos y obligaciones cuando no tienen que preocuparse únicamente por subsistir. Dada su incondicionalidad y universalidad, el ingreso ciudadano pondría una plataforma para igualar a las personas sin importar su religión, género, sexo o preferencia sexual y etnia. Finalmente, el trabajo asalariado empezaría a relativizarse, pues otros tipos de trabajo no remunerado, recibirían la importancia que tienen como creadores de riqueza: el trabajo doméstico, el trabajo voluntario o trabajo comunitario e incluso el trabajo político.

Por otra parte, el sociólogo Erik Ollin Wright en su obra *Envisioning Real Utopias*, señala al respecto del ingreso mínimo universal: “Tiene potencialmente profundas ramificaciones para una transformación democrática e igualitaria del capitalismo: la pobreza se elimina, el contrato laboral se acerca a un contrato voluntario, puesto que todos pueden optar por no llevarlo a cabo; la relación de poder entre trabajadores y capitalistas se vuelve menos desigual...”

Asimismo, como señala Humberto Beck, “desde 1979, Gabriel Zaid esbozó en *El progreso improductivo* la creación de un esquema de ingreso básico universal adaptado a la circunstancia mexicana. En esta obra, Zaid demuestra económicamente por qué un gasto público costoso, aun el dedicado a rubros sociales, no beneficia necesariamente a los pobres y argumenta con claridad las razones por las que la mejor manera de redistribuir seriamente la riqueza es repartir una parte del ingreso nacional como dinero en efectivo –“un mínimo creciente para toda persona, trabaje o no trabaje, por el simple hecho de haber nacido”–, acompañándolo de una oferta pertinente para las necesidades productivas y de consumo de los pobres.”¹³

En ese tenor, Gabriel Zaid ha señalado que “redistribuir es justo. El producto nacional es obra de todos, y es natural que todos participen del resultado. Los incentivos y recompensas a la creatividad y los esfuerzos individuales deben complementarse con el reparto de una fracción del producto nacional entre todos los ciudadanos, por el mero hecho de serlo: como un dividendo a los socios de la sociedad.” Por tanto, “el reparto en efectivo como un ingreso básico universal [...] [mejora] el bienestar y la productividad, sin el estigma de la limosna ni los abusos del clientelismo.”¹⁴

Es así que, como propuesta integral, se propone que a partir de un impuesto a las herencias -materia de una iniciativa que se presenta en conjunto, cuya propuesta es establecer un gravamen, con tasas diferenciadas, al excedente de herencias que superen los 10 millones de pesos-, se otorgue y garantice que toda persona, desde su nacimiento, tenga derecho a percibir un ingreso mínimo “capaz de ofrecer un estándar de vida por encima de la línea de la pobreza”¹⁵ sin distinciones de ningún tipo.

Es decir, y a partir de estimaciones del colectivo Democracia Deliberada, el 1 por ciento de la población posee el 43 por ciento de la riqueza del país, con ese 1 por ciento el esquema del impuesto a las herencias propuesto permitiría recaudar hasta el 1.8 por ciento del PIB, recaudación que equivaldría aproximadamente a los mismos recursos que han sido recortados al gasto del gobierno federal a raíz de la caída de los precios del petróleo de 2015,¹⁶ y que posibilitaría otorgar un ingreso mínimo mensual a todos los ciudadanos, principalmente a esos de las cuales 11.5 se encuentran en condiciones de pobreza extrema - cifra que representa una quinta parte de la población mexicana-, y de esta manera combatir la desigualdad, y por ende la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

Es importante tener en consideración que nuestra Carta Magna, promulgada en 1917, fue pionera en establecer los derechos sociales a nivel constitucional. Los derechos sociales son netamente reivindicativos, en especial con aquellos colectivos que han sido excluidos por alguna circunstancia social o política: indígenas, niños, afrodescendientes, mujeres, personas con alguna discapacidad y otros grupos minoritarios. Su fin último es intervenir en situaciones de exclusión, discriminación, explotación y desigualdad para velar por el reconocimiento de las personas afectadas.¹⁷

En ese sentido, nuestra Constitución incluyó derechos que en su momento, encontraron resistencia de los sectores conservadores, para garantizarse: el derecho a la educación pública, los derechos de los trabajadores, la libertad de culto y la regulación de la propiedad rural. A 101 años de la entrada en vigor de nuestro máximo ordenamiento, podemos decir que el Congreso Constituyente tuvo una visión progresista y adelantada a su época, al incluir derechos que hoy día siguen vigentes y que durante décadas han coadyuvado al desarrollo del pueblo mexicano, especialmente, de los sectores económicamente vulnerables.

Con esa altura de miras y ese espíritu progresista, es necesario establecer en la Constitución el derecho al ingreso mínimo universal, pues ello permitiría que otros derechos humanos sean garantizados plenamente, por el principio de interdependencia de los derechos humanos. De la misma manera, otro de los principios que rigen a los derechos humanos es la progresividad, definido por nuestro Poder Judicial en la tesis **Principio de progresividad de los derechos humanos. Su naturaleza y función en el Estado mexicano**, que señala: “El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los

derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.”

Igualmente, respecto del principio de progresividad de los derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual México es parte, señala en su Artículo 26: “Los Estados Partes 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.”

Así, el ingreso mínimo universal tiene que concebirse como un derecho social y, por tanto, un derecho humano. Cabe mencionar que la presente Iniciativa se presenta a la par de una diversa que plantea las modificaciones a las leyes secundarias en la materia. Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer un ingreso mínimo universal

Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 25; y se añade un párrafo cuarto al artículo 4o., ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o . [...].

[...].

[...].

Toda persona, desde su nacimiento, tiene derecho a percibir un ingreso mínimo universal, equitativo y progresivo que el Estado otorgará y garantizará, sin distinciones de ningún tipo. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso, goce y disfrute del ingreso mínimo universal.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza **mediante un Ingreso Mínimo Universal**, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Transitorios

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

Segundo. La Cámara de Diputados deberá, en un plazo no mayor a ochenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto, deberá armonizar las leyes correspondientes con el presente.

Notas

1 Coalición Por México al Frente. Plataforma Electoral 2018. Disponible en: <http://ricardoanaya.com.mx/wp-content/uploads/2017/12/Plataforma8DIC-FINAL.pdf>

2 Coalición Por México al Frente. Apuntes para un Programa de Gobierno. Disponible en: <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex201712-22-rp-5.1-a3.pdf>

3 Martell Silva, Óscar, Revisión teórica de la Trampa de Pobreza y divergencia económica entre las entidades federativas de México, El Colegio de la Frontera Norte, Disponible en:

https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2016/11/_____/TESIS-Martell-Silva-Oscar.pdf

4 “Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos 2014”, Coneval. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/PublishingImages/Pobreza_2014.jpg

5 “Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016”, Coneval. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>

6 “Coneval: alta inflación creó más pobres; da señal preventiva”, Excélsior. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/02/14/1220217>

7 Establecidos por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

8 “7 datos que muestran la desigualdad extrema en México”. Consultado en: <http://www.forbes.com.mx/7-datos-que-muestran-la-desigualdad-extrema-en-mexico/>

9 http://www.indep.gesoc.org.mx/files/Resumen_Ejecutivo_INDEP_2015.pdf

10 México, uno de los más expuestos al trabajo autómatas, El Economista, Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-uno-de-los-mas-expuestos-al-trabajo-automata-20170708-0003.html>

11 “Alaska: el experimento de la renta básica que sí que funciona”. Consultado en: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/6985960/09/15/Alaska-el-experimento-de-la-renta-basica-que-si-que-funciona.html>

12 Huerta Quintanilla, R. (2012). Pobreza, distribución del ingreso y renta básica. Economía UNAM, p. 79

13 Beck, Humberto, Ideas para la izquierda, Letras Libres, disponible en: <http://www.letraslibres.com/mexico/ideas-la-izquierda>

14 Zaid, Gabriel, Redistribuir, *Reforma*, disponible en: http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=93934&_ec_=1

15 Op. Cit., Beck, Humberto.

16 ¡Impuesto a la herencia YA!, Comunicado de Democracia Deliberada. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogeros-democratas-deliberados/2016/05/09/impuesto-a-la-herencia-ya/>

17 ¿Cuáles son los derechos sociales y qué aplicación tienen?, Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados, Disponible en: <https://eacnur.org/blog/cuales-los-derechos-sociales-aplicacion-tienen/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)