

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÉRICK FIGUEROA OVANDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina en el tercer párrafo 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 este párrafo, y el artículo 70 en su conjunto es omiso con relación a la forma en que los senadores se pueden y deben organizarse, también con el propósito de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Senadores, y por tanto, es necesario incluir en esta disposición la facultad que tienen los senadores para agruparse también según su afiliación partidista en su propia Cámara.

Argumentos

La disposición del tercer párrafo del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “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”, recoge con propiedad la necesidad de organizar a la pluralidad política que fue irrumpiendo en esta Cámara de Diputados desde los años sesenta y ya con mayor fuerza, a partir de la reforma política de 1977, donde se introdujo al sistema de representación, los diputados de representación proporcional, lo que aseguraba de manera estructural, la presencia de la pluralidad política, como lo garantizaba el diseño de ese esquema mixto, que combina, hasta nuestros días a los representantes de mayoría, con los de representación proporcional.

Este esquema ha servido para representar con mayor fidelidad la voluntad ciudadana, erradicando el vicio de la sobre representación y la sub representación políticas a los que está condenado cualquier sistema de mayoría pura, en donde llevado al extremo, un partido con 51 por ciento de los votos se podría llevar 100 por ciento de la representación política para su causa, dejando sin voz en el congreso al otro 49 por ciento de la población.

Retomando el hilo de la historia, curiosamente, en las disposiciones que versaron sobre el artículo 70, en aquel año de 1977, en la reforma política aprobada no se tomó provisión alguna para la emergencia de la pluralidad en la Cámara de Senadores, ya que muy probablemente, en aquel entonces se consideraba muy poco probable la irrupción de las oposiciones políticas en esa Cámara. Efectivamente, sin duda era difícil imaginar que una fuerza distinta al PRI, que con mucha dificultad podía ganar algún distrito, pues jamás podría ganar un estado entero, y por ende la representación a la Cámara de Senadores, que en ese tiempo eran dos representantes de mayoría, por cada entidad, estaba prácticamente vetada para la oposición.

Entonces, con un sentido de gran pragmatismo, el Constituyente Permanente previó la forma en que los legisladores tendrían que organizarse en grupos parlamentarios según su afiliación partidista sólo en la Cámara de Diputados, pues era inminente el arribo de cuando menos 100 legisladores de oposición al PRI para aquella histórica LI Legislatura.

Otra razón de peso que seguramente estuvo en el ánimo del Constituyente Permanente de esa época es que los integrantes de la Cámara de Senadores se habían elegido ya en las elecciones generales de 1976, para el ejercicio de la L y LI Legislaturas, y que en esos momentos pues no tenía caso oponer un texto constitucional a una realidad política. En ese momento fueron 63 senadores del PRI y sólo 1 del PPS, que carecía de peso alguno en aquella legislatura.

Lo cierto es que el monolito priista en la Cámara de Senadores no se rompió sino hasta 1988, con la irrupción de los cuatro senadores del Frente Democrático Nacional, a quienes se reconoció el triunfo en el entonces Distrito Federal, y en Michoacán. Ellos fueron Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, Roberto Robles y Cristóbal Arias.

Posteriormente fueron arribando algunos senadores más del PAN y del PRD, en las legislaturas subsecuentes, y naturalmente, y por analogía de la disposición del artículo 70 para la Cámara de Diputados, se fueron organizando por filiación partidista en grupos parlamentarios en el Senado. Sin embargo, desde aquellos años, el artículo 70 ha quedado inmóvil en este sentido, como muestra pétrea de nuestro pasado autoritario.

Otra curiosidad es que en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente si están las disposiciones relativas a la forma en que deben organizarse las y los senadores, por filiación partidista en grupos parlamentarios. Estas disposiciones están en los artículos 71 y 72 de la referida Ley Orgánica, por lo que podemos decir, no sin que esto deje de ser una gran paradoja, que esas disposiciones legales, carecen de base constitucional.

Sin embargo, es claro que la práctica parlamentaria, la pluralidad política y el pragmatismo, se han impuesto, una vez más, sobre la norma suprema de la nación.

Por lo expuesto convoco a todos y todas los aquí presentes a reformar juntos el artículo 70, para superar la omisión en que hoy está inmerso este artículo, y le demos la base constitucional necesaria para la organización y el desarrollo de los trabajos legislativos de la 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)
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)".	Artículo 70. (...)
El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.	(...)
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.	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.
Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.	La Ley del Congreso no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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 el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reformen** el tercer y cuarto párrafos del 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.**

La Ley del Congreso no podrá ser vetada ni necesitará 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 8 de marzo de 2018.

Diputado Érick Figueroa Ovando (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 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

Según la doctrina tradicional del derecho administrativo, la actividad del estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.¹

En ese sentido, tenemos por atribuciones, aquellos medios legales para alcanzar los fines del Estado, que, en las primeras etapas históricas, se reducía a un mínimo de fines, los que se limitaban a mantener y protección de la soberanía y a la conservación del orden jurídico y material. Por lo que en esta primera etapa las atribuciones del estado consisten fundamentalmente en las “atribuciones de policía” por lo que esta etapa es conocida como el “Estado Gendarme”, es decir un Estado en el que impera el orden.

En la actualidad, le damos un sentido totalmente distinto a los términos citados, hoy un “Estado gendarme” es aquel en que la fuerza pública cae en la represión social, en el abuso de poder hacia el pueblo, sin embargo, el motivo de la presente iniciativa, va más allá de una lección de derecho o de historia, va orientaba a buscar un acto de justicia a aquellos hombres y mujeres que día a día están dispuestos a dar su vida por mantener la paz y el orden público, a mantener nuestra vida a costa de la de ellos mismos.

Por siglos, la Institución del policía ha venido a cumplir la función del Estado de brindar seguridad a sus ciudadanos, sin embargo, el estado ha sido y es injusto hacia ellos, ya que los ha minimizado a conveniencia, pues rara veces los consideramos héroes, pero muchas los consideramos una fuente corrupción.

En ese sentido, hemos establecido principios constitucionales que, por un lado, los consideran trabajadores al servicio del Estado, pero por otro, decimos que se regirán por sus propias leyes al igual que los militares, marinos, personal del servicio exterior y agentes del Ministerio Público, perito, solo que sin igualdad de derechos.

El Artículo 123 Apartado B, establece en su Fracción XIII, precisamente que: “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agente del Ministerio Público, perito y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.” Sin embargo, en

el segundo párrafo de la citada fracción, establecemos una restricción injusta para agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

Tal restricción a la que me quiero referir, es la que impone a los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las distintas instituciones policiales que si estos son separados de su cargo, aun y cuando haya sido de manera injustificada, estos no pudieran ser reinstalados en sus cargos ni aun que existiere una sentencia que declare que la separación a su cargo haya sido injustificada.

Lo anterior ha sido motivo de múltiples análisis jurídicos, prevaleciendo actualmente que ello es así, porque el Constituyente Permanente privilegió el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad por encima de la afectación que pudiese sufrir el agraviado la que, en su caso, se compensaría con el pago de la indemnización respectiva, por lo que independientemente de la razón del cese tiene preferencia la decisión del Constituyente de impedir que los miembros de las corporaciones policíacas que hubiesen causado baja se reincorporen al servicio.²

Por esta razón, es nuestro deber como Legisladores resarcir este daño a una de las instituciones más importantes del Estado, porque no podemos exigir que den su vida por nosotros, cuando los dejamos con menos derechos que a las fuerzas armadas o peor aún, excluirlos de los derechos que el mismo Artículo 123 Apartado B les otorga a los trabajadores del Estado en la Fracción IX, en la que consagra que:

“Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. **En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación** en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previa el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;”

Llegado este punto, es necesario hacer una aclaración; no podemos permitir que los actos de corrupción dejen a su paso más víctimas, el Estado de Derecho no está sujeto a condicionantes, caprichos, y menos a abusos por parte de la misma autoridad. Es por ello, que en aras de verificar un acto de justicia, debemos garantizar la igualdad de derechos para quienes siendo regulados por el Apartado B del Artículo 123 de la Constitución General, no sean tratados en forma desigual, por lamentablemente a los agentes del Ministerio Público, Peritos y Policías, los hemos dejado en un estado de indefensión, muy por debajo de los derechos que tiene los integrantes de las fuerzas armadas y servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes del Estado.

También es necesario decirlo, las condiciones políticas y sociales actuales, han hecho en nuestras corporaciones de seguridad focos generadores de corrupción, sin embargo, si hemos implementado los mecanismos oportunos para su detención y combate, instaurando protocolos de evaluación, así como procedimientos sancionadores, no podemos permitir que después de un proceso donde se de baja a un miembro de una institución de seguridad, -llámese agente el Ministerio Público, Perito o Policía,- venga una resolución judicial que

nos diga que fue separado injustificadamente de su cargo, pero que constitucionalmente está prohibido reinstalarlo.

Lo anterior es uno de los absurdos jurídicos más grandes que existen, ¿Cómo podemos permitir que la justicia nos diga que sancionamos injustamente a alguien, pero que es conforme a derecho no restaurar la justicia en esa persona, o acaso, también queremos quitarse el estatus de persona, como ya le hemos quitado el de servidores públicos?

En ese sentido, debemos ser conscientes que, así como exigimos el cumplimiento de la ley, debemos garantizar que la ley sea justa, ¿Qué no es una de las definiciones de justicia: dar a cada quien lo que le corresponda? Pareciera que no.

La propuesta que hoy vengo a presentarles, y que apelo a su buen juicio para su aprobación, es a que hagamos valer la definición de justicia: dar a cada quien lo que le corresponda. Y que si un policía, un Ministerio Público es corrupto o no cumple con los requisitos de permanencia se le de baja con el procedimiento sancionador que corresponda, pero que la autoridad responsable haga lo suyo y su la baja es justificada que la sostenga conforme a derecho, pero que si no lo es no se condene injustamente.

Soy un convencido que hay esperanza en que los actores políticos actuemos con inteligencia, rectitud, valor, prudencia y sobre todo justicia, que no permitamos más atropellos, pero también de que brindemos el marco normativo para sancionar a quien lo merezca, insisto; dar a cada quien lo que le corresponda.

Debido a estas consideraciones generales, se propone modificar

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Se reforma el párrafo segundo de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que si los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios removidos por no cumplir con los requisitos para permanecer en dichas instituciones, o por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones no procederá su reinstalación o restitución.

No obstante, si hubiere sido separado injustamente de su cargo, este podrá optar si es indemnizado conforme a la ley, cubriéndole incluso salarios vencidos o bien haga efectiva su reinstalación.

Para efecto de mayor comprensión inserto cuadro comparativo sobre las propuestas planteadas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
REDACCIÓN VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:</p> <p>XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agente del Ministerio Público, perito y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.</p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de</p>	<p>B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:</p> <p>XIII.</p> <p>Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, <i>sin que proceda su reinstalación o restitución</i>. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o</p>

<p>terminación del servicio fue injustificada, el Estado se estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</p>	<p>cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización, <i>salarios vencidos</i> y demás a que tenga derecho, <i>o en su caso la reincorporación o reinstalación, a opción del que hubiere sido separado injustificadamente de su cargo.</i></p>
	<p>Transitorios</p> <p>Primero. - El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo. - Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, así como las Administraciones Públicas Federal, Estatales, de la Ciudad de México y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, de conformidad con la</p>

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado de la siguiente manera:

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

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, **sin que proceda su reinstalación o restitución** . Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización, **salarios vencidos** y demás a que tenga derecho, **o en su caso la reincorporación o reinstalación, según opte el que hubiere sido separado injustificadamente de su cargo.**

Transitorios

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

Segundo. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, así como las Administraciones Públicas Federal, Estatales, de la Ciudad de México y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, de conformidad con la presente reforma, en un plazo máximo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

Notas

1 *Derecho administrativo*, Gabino Fraga, Editorial Porrúa, 19, pág. 13.

2 Jurisprudencia 2a./J. 103/2010, Tomo XXXII, Julio de 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de marzo del 2018.

Diputado César Alejandro Domínguez Domínguez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS NANCY LÓPEZ RUIZ Y JOSÉ ALFREDO FERREIRO VELAZCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Quienes suscriben, Nancy López Ruiz y José Alfredo Ferreiro, en nombre de los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponen a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, lo que implica que todas las personas en esta situación presenten elementos comunes, sin embargo, las características, necesidades y problemas de las personas que integran cada uno de esos grupos son distintos y suelen agravarse por alguna otra condición de vulnerabilidad, motivo por el cual sufren discriminación en múltiples ocasiones.

Los grupos más discriminados son las personas migrantes en tránsito irregular por México; es decir, quienes pasan por el país sin la documentación oficial necesaria para llegar a su destino, casi siempre Estados Unidos. No obstante, otro grupo importante en condiciones similares es el formado por las personas migrantes en retorno mexicanas o extranjeras, desde la Unión Americana, en ambos casos, las niñas, niños y adolescentes no acompañados son los más vulnerables.

Por tanto, se hace necesario plasmar la prohibición de la discriminación motivada por la situación migratoria en el artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar mayor certeza jurídica en el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.

Argumentos que lo sustentan

Actualmente, el fenómeno migratorio de los mexicanos en Estados Unidos de América (EUA) ha adquirido gran importancia para el país, para América Latina, y, en general, para el mundo en desarrollo, debido a las eventuales crisis sociales y humanitarias que podrán sufrir estos países como resultado de las agresivas políticas migratorias y de seguridad nacional que impulsa el gobierno del presidente Donald Trump. Políticas de migración con las que pretenden incrementar radicalmente sus controles fronterizos, primero con deportaciones masivas, segundo extendiendo la construcción del muro y tercero, disminuyendo los trámites de naturalización y permisos de residencia.

La migración es un fenómeno constante y dinámico que exige una diversificación cada vez mayor de la intervención normativa con el fin de reducir al mínimo los costos para el país y

para los propios migrantes. Es indispensable poseer mejores instrumentos y capacidades en diferentes esferas reguladoras para asegurar la protección de los migrantes, facilitar la migración legal, promover la integración de los migrantes en el país, prestar apoyo para el retorno voluntario y promover una mayor vinculación entre la migración y el desarrollo.

El fenómeno migratorio en México, ha adquirido gran relevancia, debido a que actualmente, se enfrentan grandes desafíos en materia de política migratoria. A su vez, una eventual reforma migratoria en EUA que conduzca a la posible elevación de controles fronterizos podría agudizar, la ya de por sí crítica situación de las personas migrantes.

Por su magnitud, la migración en México tiene efecto en la esfera social, política y económica; en mayo de 2016, la Secretaría de Relaciones Exteriores informó que en Estados Unidos vivían 33.7 millones de personas de origen mexicano. El Instituto de los Mexicanos en el Exterior afirmó que 11 millones son mexicanos de primera generación, de los que 6 millones carecen de documentos migratorios.

El número de viviendas con migrantes al vecino país del norte, migrantes circulares, migrantes de retorno o que recibieron remesas son diferentes en cada una de las entidades. Sin embargo, de las 32 del país, 13 tienen alto o muy alto grado de intensidad migratoria, 9 pertenecen a la región tradicional migratoria, 2 a la sur-sureste y 2 a la región centro.

De los 2 mil 456 municipios que había en México durante 2010, 177 tenían muy alto grado de intensidad migratoria, los primeros 20 se ubicaron en Oaxaca, Michoacán, Querétaro, Hidalgo, Guanajuato, Durango y Aguascalientes.

En el periodo 2010-2015, se estima, las autoridades migratorias estadounidenses registraron más de 3 millones de eventos de repatriación de personas a sus países de origen. De este total, los mexicanos representaron casi 2 millones de repatriados.

De acuerdo con el cuarto Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto, en 2016 el gobierno mexicano atendió 57 mil 875 casos más de connacionales repatriados de EUA a través del Programa de Repatriación Humana, respecto al año anterior. También se menciona que de septiembre de 2015 a junio de 2016 recibió a 181 mil 463 mexicanos, y en el mismo periodo del 2014-2015 se registraron 123 mil 588 eventos de repatriación; asimismo se indica que de los repatriados en 2016, 164 mil 27 (90 por ciento) eran hombres y 17 mil 436 (9.6 por ciento) mujeres, y 10 mil 57 (5.5) menores de 18 años.

Según estadísticas del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, el número de mexicanos deportados en el año fiscal 2017 ascendió a 128 mil 765 personas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de 2014, levantada por el Inegi, los motivos por los que la población migrante retornó a territorio nacional son los siguientes:

Motivo de regreso	Mujeres %	Hombres %
Reunirse con la familia	41.4	50.9
Buscar trabajo	8.5	19.7
Lo deportaron	4.5	15.2
Otro	33.1	23.1

El principal motivo de retorno, tanto para hombres como para mujeres, es reunirse con la familia, en cuatro y cinco de cada diez casos, respectivamente. Poco más de 15 por ciento de los hombres han regresado a México debido a que fueron deportados.

De acuerdo con diversos investigadores y especialistas, nuestra nación no tiene las condiciones económicas ni capacidades de gestión oficial para recibir a varios millones de mexicanos retornados en pocos años como se alcanza a vislumbrar; migrantes a quienes el Estado mexicano deberá arropar a través de diversos programas de empleo, fondos de inversión y créditos, reintegración social y cultural, atención médica, y muchos otros programas que les brinden prestaciones sociales, y en general, condiciones amigables para su regreso al país, durante el tiempo que deseen permanecer en territorio nacional.

En este posible grupo de migrantes que retornen al país, se tiene que contar a los denominados *dreamers*, todos los migrantes que llegaron a Estados Unidos cuando eran niños. Se estima que actualmente existen 2.1 millones de mexicanos indocumentados que llegaron siendo niños.

El problema con este grupo de jóvenes, se dio a partir de que el presidente Donald Trump anunció la cancelación del programa de Acción diferida para los llegados en la infancia (DACA). Este programa creado por el Departamento de Seguridad Nacional de EUA, bajo el gobierno de Barack Obama había beneficiado a unos 700 mil niños y jóvenes indocumentados.

No obstante que el programa DACA fue reactivado temporalmente el 9 de enero por el juez William S. Alsup, de la corte federal de distrito norte de California, en el que se dictaminó que el programa debe continuar vigente mientras sigue la revisión de varias demandas presentadas el año pasado, entre otros, por la Universidad de California, la ciudad de San José y el condado de Santa Clara, en California, y los estados de Maine, Minnesota y Maryland, algunos jóvenes han empezado a regresar al país, por temor a sufrir represalias.

Como se observa, México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Aunque hay elementos comunes, las características, necesidades y problemas de las personas que integran cada uno de esos grupos son distintas y suelen agravarse por alguna otra condición de vulnerabilidad, como el género, la edad, la situación económica y, en particular, el estatus migratorio.

Los grupos más discriminados son las personas migrantes en tránsito irregular por México; es decir, quienes pasan por el país sin la documentación oficial necesaria para llegar a su destino (casi siempre Estados Unidos).

Otro grupo importante en condiciones similares es el formado por las personas migrantes en retorno (mexicanas o extranjeras) desde Estados Unidos. En ambos casos, las niñas, niños y adolescentes no acompañados son los más vulnerables.

La mayoría de las personas migrantes comparten problemas derivados de la discriminación estructural: la violación de sus derechos humanos por parte de autoridades de todos los niveles de gobierno; la violencia de grupos criminales (robos, secuestros, violaciones, trata de personas); las detenciones arbitrarias; la falta de acceso a servicios básicos como atención médica y acceso a la justicia, así como los pagos inferiores a los que reciben personas no migrantes por hacer el mismo trabajo, entre otros.

La fracción III del artículo 1 de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación en su conceptualización de lo que es discriminación incluye a la situación migratoria como un motivo de restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades.

III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la **situación migratoria**, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

Además, la ley establece que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas.

Paralelamente, se han suscrito y ratificado diversos documentos internacionales que contemplan de manera expresa el respeto por los derechos y las libertades vinculadas, entre otros, a no recibir un trato discriminatorio; precisamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son algunos de estos documentos.

En 2001, con la adición del párrafo tercero (párrafo quinto, con la reforma de junio de 2011) al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se

reconoció el principio de no discriminación y con la reforma del artículo 2o. constitucional se estableció la redefinición constitucional de México como una nación pluricultural.

Esta situación adquiere gran relevancia a la luz de los problemas de discriminación, que sufren o pueden sufrir las personas con una situación migratoria irregular, y que se presentan al interior de varios estados del país, por lo que resulta apremiante regular y adecuar la legislación en la materia, para garantizar que todos los connacionales puedan ejercer sin limitación alguna los mismos derechos que el estado mexicano debe atender y brindar, sin distinción.

Lo anterior es obligado instaurarlo en el plano constitucional, previniendo que los migrantes retornados, muchos de ellos con cierto grado de calificación laboral o productiva, no pasen a formar parte de los sectores marginados del país, o su presencia y absorción laboral desplace a numerosos grupos de trabajadores mexicanos a los sectores más empobrecidos, donde ya se halla más de 40 por ciento de la población.

Asimismo, la reinserción de los migrantes, de una u otra manera producirá indebidamente, entre otras situaciones, rechazo y discriminación de sus propios connacionales en territorio mexicano, porque de inicio su presencia hará más competidos los espacios laborales en todo el país.

Fundamento legal

Por lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente

Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que por el que se reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** el párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

...

...

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, **situación migratoria**, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

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 contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de marzo de 2018.

Diputados: Nancy López Ruiz, José Alfredo Ferreiro Velazco (rúbrica).

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR LA AGENCIA NACIONAL DE INTELIGENCIA FINANCIERA, A CARGO DEL DIPUTADO ÉRICK JUÁREZ BLANQUET, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho a nivel legislativo, nuestro país aún carece de un andamiaje jurídico lo suficientemente sólido para instrumentar un sistema de inteligencia financiera eficaz. Esto se debe a que la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), que es la entidad del gobierno federal que tiene mayores facultades legales para prevenir e identificar las operaciones con recursos de procedencia ilícita, se encuentra alojada dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su nivel de investigación y de comunicación con la Procuraduría General de la República es verdaderamente insuficiente, lo cual reproduce los delitos relacionados con el lavado de dinero e incrementa la impunidad.

La Unidad de Inteligencia Financiera es la instancia que se encarga de recopilar la información de todas las actividades que son proclives a ejecutar operaciones con recursos de procedencia ilícita como las relacionadas con la prestación de servicios notariales, las operaciones de las agencias inmobiliarias y las del sistema financiero.

No obstante, a pesar de que la UIF posee información muy valiosa para enfrentar las amenazas que representan las actividades relacionadas con los recursos de procedencia ilícita, su desempeño deja mucho que desear pues no realiza investigaciones de manera sistemática ni tampoco se ocupa de dar seguimiento puntual a la ruta del dinero hasta lograr identificar a los beneficiarios finales de importantes operaciones que se realizan embozadas de empresas exitosas, lo cual ocasiona que una buena parte de los bienes y los recursos obtenidos de manera ilícita no sean rastreados y por lo tanto no se pueda procesar ni sancionar a nadie.

Argumentos

Desde hace muchos años, nuestro marco jurídico cuenta con importantes leyes que fueron expedidas para enfrentar los desafíos que representan las actividades relacionadas con las operaciones de recursos de procedencia ilícita.

Desde 2009 contamos con la Ley Federal de Extinción de Dominio, que establece medidas precautorias y procedimientos para incautar y decomisar bienes relacionados con los delitos previstos en la fracción II del artículo 22 constitucional, la cual se refiere solo a los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito. Es por eso que los bienes que son producto de operaciones con recursos de procedencia ilícita no son decomisados en los términos de esta ley.

Desde 2012, contamos con una Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, la cual prevé mecanismos de coordinación interinstitucional para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita. También se han hecho importantes reformas tanto en el Código Penal Federal como en la Ley contra la Delincuencia Organizada.

A pesar de todo ello, existe una enorme deficiencia tanto en la investigación como en la persecución penal por los delitos graves que se comenten a través de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

En el Informe de Evaluación Mutua publicado en enero pasado por el Grupo de Acción Financiera Internacional, un importante organismo intergubernamental a escala global, se afirma que la corrupción que existe en las instituciones mexicanas por parte de los servidores públicos “socava la capacidad de investigar y perseguir penalmente los delitos graves”.

Este importante organismo ha denunciado que entre 2014 y 2016 la Unidad de Inteligencia Financiera envió a la Procuraduría General de la República 166 denuncias de personas físicas y jurídicas relacionadas con operaciones con recursos de procedencia ilícita, sin embargo, la Procuraduría solo ha investigado 4 de estas denuncias y una sola acción judicial.

Las cifras nos muestran claramente que existe una enorme descoordinación entre la Unidad de Inteligencia Financiera y la Procuraduría General de la República, las cuales hasta el día de hoy forman parte de las dependencias de la administración pública federal.

La propuesta que pongo a consideración de esta honorable asamblea es para crear una Agencia Nacional de Inteligencia Financiera, la cual formará parte de la nueva Fiscalía General de la República para que se encargue de detectar, investigar y perseguir penalmente los delitos relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita logrando sustraer de la estructura orgánica de la administración pública un órgano que por sus características debe ser autónomo y debe formar parte de la Fiscalía.

Fundamento legal

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

Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de los artículos 22, 76, 102 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear la Agencia Nacional de Inteligencia Financiera

Único. Se reforman los artículos 22, 76, 102 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 22. ...

...

I. ...

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

a) a d) ...

III. ...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a XIII. ...

XIV. Ratificar por mayoría el nombramiento que el Fiscal General haga del titular de la Agencia Nacional de Inteligencia Financiera.

XV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 102.

A. ...

...

...

I. a VI. ...

...

...

...

...

...

La Fiscalía General contará con una Agencia Nacional de Inteligencia Financiera encargada de recopilar y analizar información para prevenir, investigar y perseguir delitos relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita y uso

indebido del sistema financiero. El titular de la Agencia será propuesto por el Fiscal General y ratificado por mayoría en el Senado.

B. ...

Artículo 113. ...

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la **Agencia Nacional de Inteligencia Financiera**; de la secretaria del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. y III. ...

...

Transitorios

Primero. 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.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de marzo de 2018.

Diputado Érik Juárez Blanquet (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN VILLAGÓMEZ GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Ramón Villagómez Guerrero, 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, por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Tras largo proceso legislativo que data de 2009,¹ donde estuvieron involucradas organizaciones e la sociedad civil, organizaciones internacionales, instituciones académicas y personas expertas en temas de derechos humanos, el 10 de junio de 2011 se publicó una reforma constitucional en materia de derechos humanos, la cual buscó transformar la concepción de los derechos humanos en México y cambiar significativamente la forma de operar del Estado mexicano a favor de los derechos de todas y todos.

La reforma contiene complejos cambios que marcan un antes y un después en la vida constitucional mexicana, por lo que he considerado pertinente señalar los principales cambios de la citada reforma constitucional:

1. Se modifica la denominación del capítulo I del título primero de la Constitución para quedar como “De los derechos humanos y sus garantías”.
2. Se eleva a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de que México es parte.
3. Se incorpora al texto constitucional la noción de persona, cambiando el lenguaje por uno más incluyente.
4. Se favorece la interpretación de los derechos humanos con la Constitución y los tratados internacionales atendiendo al principio pro persona.
5. Se establecen las obligaciones del Estado frente a la violación de derechos humanos, que comprenden inequívocamente las de prevenir, investigar y sancionar. Asimismo se integra a la Constitución el sistema de reparación del daño por violaciones a derechos humanos.

6. Se determina el respeto a los derechos humanos como fin de las políticas de educación en México.
7. Se prevé el derecho de solicitar y recibir asilo.
8. Se prohíbe la celebración de tratados de extradición que alteren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de la materia.
9. Se incluye a los derechos humanos como base del sistema penitenciario.
10. Se establece una serie de derechos que no pueden restringirse ni suspenderse.²
11. Se incluye a los derechos humanos como principio de política exterior.
12. Se introduce la obligación de las autoridades renuentes a las Recomendaciones de los organismos del sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, de hacer públicas las razones de su negativa y la facultad del órgano legislativo competente para llamar a comparecer a la autoridad refractaria.
13. Se amplía la competencia de los organismos de protección no jurisdiccional, ahora podrán conocer de asuntos laborales.³
14. Se obliga a las entidades federativas a que doten de plena autonomía a los organismos públicos de derechos humanos.
15. Se ciudadaniza el procedimiento para la elección de los titulares de los organismos integrantes del sistema ombudsman.
16. Se faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para investigar violaciones graves a derechos humanos.
17. Se amplían facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de acción de inconstitucionalidad.
18. Por último, la reforma también planteo un tema importante en cuanto a los derechos de las personas extranjeras, principalmente garantizando que en los procedimientos administrativos migratorios, una persona podría ser expulsada del territorio nacional únicamente a través de un proceso jurídico establecido en la legislación correspondiente.

En ese aspecto centro la iniciativa presentada en esta ocasión. El segundo párrafo del artículo 33 de la Carta Magna dice:

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

Es decir, se da el derecho a las personas extranjeras de una audiencia previa con formalidades previamente establecidas en la ley cuando se trate de procesos migratorios que pudieran devenir en su expulsión del territorio nacional, lo cual es un avance muy importante al respecto.

El derecho al debido proceso legal debe respetarse aún y cuando se trate de un procedimiento administrativo, es decir se deben llevar a cabo todas las formalidades necesarias para brindar certeza jurídica a la persona extranjera que enfrente un proceso de deportación.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, recomendó al Estado mexicano lo siguiente:

El Estado parte debe velar porque **la reforma del artículo 33 de la Constitución no prive a los no nacionales del derecho a impugnar una decisión de expulsión**; por ejemplo, mediante el recurso de amparo, de conformidad con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (subrayado propio).

Lo anterior es además es un derecho convencional de aplicación obligatoria para el Estado mexicano, pues emana de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece en el artículo 8 las garantías judiciales:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido en la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable; y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia (subrayado propio).

Como se observa, el derecho a recurrir el fallo ante un juez de segunda instancia es un derecho humano reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por lo anterior, en esta propuesta de reforma constitucional se busca que se establezca textualmente dicho derecho para dar cumplimiento a la recomendación internacional del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

Para clarificar la propuesta de modificación se adjunta el cuadro siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.</p> <p>El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.</p> <p>Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.</p>	<p>Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.</p> <p>El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.</p> <p>Para eso se deberá seguir el debido proceso garantizándose el derecho a recurrir el fallo ante una segunda instancia.</p> <p>Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.</p>

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

Decreto que se reforma el segundo párrafo del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** el segundo párrafo del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención. **Para eso se deberá seguir el debido proceso, garantizándose el derecho a recurrir el fallo ante una segunda instancia.**

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Transitorio

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

Notas

1 El 23 de abril de 2009, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura, después de analizar distintas iniciativas, aprobaron por unanimidad el dictamen con proyecto de decreto que modifica la denominación del capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviándolo al Senado para los efectos constitucionales. El 7 de abril de 2010, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión Especial de Reforma del Estado del Senado de la República emitieron dictamen favorable con modificaciones a los artículos 1, 11, 33, 89 y 102; asimismo incorporaron reformas a los artículos 3, 15, 18, 29, 97 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 8 de abril de 2010, la Asamblea del Senado aprobó el dictamen, enviándolo a la Cámara de Diputados. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 15 de diciembre de 2010, se aprobó con modificaciones el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos con proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la misma fecha, fue remitido el expediente correspondiente a la Cámara de Senadores. En sesión celebrada el 8 de marzo de 2011, la Cámara de Senadores aprobó el proyecto de decreto. El 17 de marzo de 2011 la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, manifestó su acuerdo para que la Cámara de Senadores, como Cámara revisora remitiera a las legislaturas de los Estados sólo lo que había sido aprobado por ambas Cámaras. Después del trámite constitucional respectivo la reforma fue publicada el 11 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación.

2 La protección de los derechos humanos debe asegurarse en cualquier circunstancia, aún en situaciones de crisis. El artículo 29 constitucional reformado estipula que la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe ser proporcional al peligro que se hace frente y sujetarse a los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación. Además no podrán restringirse ni suspenderse los derechos: a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad. Tampoco podrán restringirse ni suspenderse: los derechos de la niñez, los derechos políticos, las libertades de pensamiento, conciencia y de religión, el principio de legalidad y retroactividad, la prohibición de la pena de muerte, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3 Acorde con la exposición de motivos de la reforma, esta facultad que se otorga a los organismos públicos de derechos humanos consistirá en emitir Recomendaciones a las

autoridades competentes en materia laboral para que se atienda la protección de los derechos laborales de las y los ciudadanos mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de marzo de 2018.

Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 39 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MACEDONIO SALOMÓN TAMEZ GUAJARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El que suscribe, diputado federal del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, artículo 102, numeral 2, y artículo 215 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto **adicionar el principio de integración comunitaria, social, económica, ambiental y política con el ámbito internacional, con la finalidad de dar pleno cumplimiento al derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional, en el que los derechos y libertades se hagan efectivos**, con base en los siguientes:

Antecedentes

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se creó el 24 de octubre de 1945, buscando reestablecer el orden mundial tras las dos guerras que habían aquejado al mundo. La Carta de las Naciones Unidas es su documento fundacional y representa el primer tratado multilateral que reafirma la fe en los derechos fundamentales del ser humano, en la dignidad y el valor de la persona, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.¹

Tanto la Carta de Naciones Unidas como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establecen compromisos para los Estados Parte, para adoptar medidas de cooperación mutua para dar vigencia a los derechos. Como parte esos acuerdos, en el artículo 28 de la Declaración Universal se estableció que *“toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan efectivos”*.²

Con el paso del tiempo la ONU se ha afirmado como uno de los pilares de la nueva gobernanza mundial,³ cuenta con una estructura definida, organizada y coordinada que poco a poco fue tomando fuerza e importancia. Su Asamblea General, principal órgano deliberativo, muchas veces ha sido comparada con un Parlamento Mundial limitado, ya que se compone por todos los Estados miembros,⁴ y sus facultades son limitadas a la Carta de las Naciones Unidas. México ha formado parte de la Asamblea General de la ONU desde su fundación, y en algunas ocasiones del Consejo de Seguridad como miembro no permanente.⁵

A más de setenta años del citado reordenamiento mundial, es importante considerar el hecho de que la globalización, como se ha desarrollado hasta el momento, se caracteriza por ser un proceso desigual que aporta privilegios y beneficios dependiendo de cada país y región, derivando en una jerarquía de Estados y en su política dominante. Ello contrasta mayormente los matices de las posibilidades de vida y el bienestar de los pueblos⁶ en un contexto de desigualdad, dónde el referido derecho a que se establezca un orden social e internacional que haga efectivo los derechos y libertades para todas las personas, sin privilegios ni desigualdades, está lejos de ser una realidad.

Por tanto, para lograr la Paz Mundial efectiva, la Justicia y el Desarrollo Sustentable de la comunidad internacional, **es importante que no sólo se mantenga el consenso internacional respecto de los principios y valores que rigen a la comunidad internacional, sino que ellos se hagan efectivos a través de estructuras de gobernanza internacional más sólidas, que hagan frente a desafíos⁷ que escapan de las posibilidades de solución en sede estatal.**

Al respecto, Rodrigo Britto (2005) postula que el surgimiento del paradigma del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas es el punto de partida de un constitucionalismo global, en tanto la comunidad internacional consensó los principios y valores comunes, mientras que la parte relativa a la gobernanza mundial, que hará viables aquellos principios y valores a escala mundial, es aún endeble, pero igualmente necesaria para enfrentar los desafíos del mundo globalizado.⁸

Exposición de Motivos

En México, la reforma constitucional en materia de derechos humanos significó un importante cambio en el sistema jurídico, que implica un nuevo entendimiento del Principio de Soberanía Nacional que, sin perder sus cualidades esenciales, posibilita una mayor apertura e interacción con el ámbito internacional.

Específicamente al establecer que en México se reconoce a toda persona los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, así como al considerar como Ley Suprema del Estado a la Constitución, las leyes del Congreso y a los tratados internacionales, se posibilita una mayor integración de México a la “emergente política global”.

Con la globalización surgen nuevos procesos sociales que se desarrollan fuera de las esferas del Estado Moderno.⁹ Con ello ha surgido una “emergente política global” que abarca las redes políticas de interacción y actividad más allá de las fronteras territoriales,¹⁰ siendo consecuencias la desterritorialización de los centros de decisiones políticas y económicas, y la interconexión mundial de la actuación social, política, jurídica y económica.¹¹

En esta nueva realidad política es necesaria la concepción de una “acción horizontal o global” que comprenda la posibilidad de que un sujeto simultáneamente pueda pertenecer a infinidad de espacios normativos, escapando del exclusivo control y fronteras temporales y territoriales de los Estados nacionales.¹²

Actualmente, nos enfrentamos a una Crisis de los Estados Nacionales contemporáneos, desde sus principios, forma, contenido, herramientas y objetivos.¹³ Desde la perspectiva de Marcos Kaplan y su propuesta del “triángulo infernal”,¹⁴ junto con la de Rodrigo Brito, podemos hablar de tres factores dentro de esta crisis:

1. Crisis y descomposición económica : insuficiencias y regresiones del crecimiento, incremento de la pobreza y desigualdad, marginalización y polarización de los recursos.

2. Disolución social : disgregación o destrucción de significativos grupos, actores y tejidos sociales. Las ideas de nación o nacionalidad se están volviendo en contra de los Estados.

3. Inestabilidad y conflictividad política : Enorme cantidad de problemas, y el Estado ha cedido su poder a los nuevos actores.¹⁵

Los Estados no han sido capaces de responder ante estos problemas que cada vez se agudizan más y se reflejan en las brechas de desigualdad, estándares de vida y derechos humanos. El actual sistema mundial no está organizado democráticamente porque no hay una forma de gobierno que haga vigente el cumplimiento de los derechos y permita el involucramiento en la toma de decisiones. Por tanto, este “sistema internacional no democrático”¹⁶ presenta una barrera que inicia desde la forma de relación entre naciones y tiene repercusiones dentro del gobierno interno.

El derecho interno y el derecho internacional se han considerado como si estuvieran aislados el uno del otro. Sin embargo, si se busca la vigencia del artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás derechos, vemos que es necesaria la “Organización Mundial Parlamentaria”, cuya gobernanza mundial sea efectiva,¹⁷ que a su vez respete de manera subsidiaria el régimen político interno y el sistema constitucional de cada país, en ejercicio de la soberanía de los pueblos delegada a los gobiernos de las naciones.¹⁸

Por tanto, desde el gobierno interno, esta iniciativa pretende la **introducción del principio de integración** , el cuál abre la oportunidad al desarrollo de relaciones estatales que vayan más allá de la cooperación, y para esto es necesario un Principio de Integración¹⁹ y de soberanía nacional compartida que permita desanclarnos del pasado concepto limitado de soberanía nacional “absoluta”.²⁰

En el Derecho Comunitario, comprendido como el conjunto de normas jurídicas que regulan el proceso de integración entre dos o más países,²¹ existe el principio de “integración global”, que se plantea como una solución y forma de relación para enfrentar los diversos retos globales, que repercuten a cada Estado en su ámbito interno. Ésta propuesta surge de la búsqueda de una nueva dinámica internacional que replantea el cómo se han relacionado las naciones y la forma en que se ha actuado.

Es necesario hacer la diferenciación entre internacionalización y comunitarismo, ya que mientras el primer concepto versa sobre el proceso mediante el cual se establecen las

relaciones institucionales de cooperación, el segundo habla sobre el proceso de integración entre naciones.

Europa tiene un sistema desarrollado sobre derecho comunitario y sus instituciones, sobre el cual se basa el funcionamiento de la Unión Europea. Además, algunos Estados Latinoamericanos han incorporado también este principio a sus constituciones. Como ejercicio de Derecho Comparado, a continuación se presentan algunas normas constitucionales de otros países, que prevén el Principio de Integración comunitaria:

Constitución Política Alemana:

- Artículo 24: “La Federación puede transferir, por vía legislativa, derechos de soberanía a instituciones internacionales”.

Constitución Política de la República de Costa Rica

- Artículo 121, numeral 4): “Los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirá la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros”.

Constitución Política de El Salvador

- Artículo 83: “El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismos supranacionales”.

Constitución Política de Honduras

- Artículo 245 numeral 34: “Dirigir y apoyar la política de Integración Económica y Social, tanto nacional como internacional, tendiente al mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo hondureño”.

Como se desarrolla dentro de la iniciativa, para que los derechos y libertades cobren efectiva vigencia y se cumpla así con los compromisos internacionales y locales a favor de los derechos fundamentales, así como para resolver los grandes desafíos de la política global, es necesario **incorporar en la Constitución el Principio de Integración social, económica, ambiental y política con la comunidad internacional** .

Por lo anteriormente expuesto, se propone que la adición del “*Principio de integración social, económica, ambiental y política en un ámbito internacional*” en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente forma:

Decreto

Único. Proyecto de decreto que reforma el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Segundo Capítulo I. De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Artículo 39 . La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Se promoverá el principio de integración humana, social, económica, ambiental y política en el ámbito internacional, para lo cual pueden efectuarse tratados o convenios que pueden contemplar la creación de organismos supranacionales y pueden transferirse por vía legislativa, con el voto favorable de por lo menos dos terceras partes de los legisladores, derechos de soberanía a organismos internacionales.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los 90 días posteriores a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberá llevar a cabo las adecuaciones necesarias a la legislación correspondiente.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consultada en <http://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>

2 Declaración Universal de los Derechos Humanos, consultada en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

3 Blin, Arnaud; Marín, Gustavo. La ONU y la Gobernanza Mundial. (2008) Foro por una nueva Gobernanza Mundial. p. 3

4 Pereira Castañares, Juan Carlos. Cuadernos del Mundo Actual: La ONU. Universidad Complutense de Madrid. p. 10

5 Francisco Plancarte y García Naranjo. Iniciativa Ciudadana de Reforma, que adiciona un segundo párrafo al artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 4.

6 Brito Melgarejo, Rodrigo. Constitucionalismo Global (2005) Facultad de Derecho. Ed. Porrúa p. 24

7 Algunos de estos importantes desafíos para la comunidad internacional son el medio ambiente, la seguridad, la multiculturalidad, la desigualdad social, entre otros.

8 Brito Melgarejo, Rodrigo. Constitucionalismo Global (2005) Facultad de Derecho. Ed. Porrúa 235 págs.

9 Ídem. p. 48

10 Ídem. p. 37

11 María José Feariñas Dulce en Brito Melgarejo, Rodrigo. Constitucionalismo Global (2005) Facultad de Derecho. Ed. Porrúa p. 41

12 Brito Melgarejo, Rodrigo. Constitucionalismo Global (2005) Facultad de Derecho. Ed. Porrúa pp. 49-50

13 Ídem. p. 53

14 Kaplan, Marcos. Estado y Globalización (2002) México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p. 357

15 Brito Melgarejo, Rodrigo. Constitucionalismo Global (2005) Facultad de Derecho. Ed. Porrúa p. 53- 76

16 Strauss, Andrew. Hacer global la democracia: evaluación de una Asamblea Parlamentaria Mundial. p. 63

17 Desarrollada como esta facultad de un sistema internacional democrático de obligar a los Estados a cumplir efectivamente las normas. Strauss, Andrew. Hacer global la democracia: evaluación de una Asamblea Parlamentaria Mundial. p. 63

18 Francisco Plancarte y García Naranjo. Iniciativa Ciudadana de Reforma, que adiciona un segundo párrafo al artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.7

19 Sánchez Sea, Víctor Luis. La integración y la Constitución Política del Estado de Bolivia. Universidad Andina Simón Bolívar. p. 10

20 Francisco Plancarte y García Naranjo. Iniciativa Ciudadana de Reforma, que adiciona un segundo párrafo al artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 7

21 Sánchez Sea, Víctor Luis. La integración y la Constitución Política del Estado de Bolivia. Universidad Andina Simón Bolívar. p. 10

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2018.

Diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28 Y 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENA DEL CARMEN ALFARO GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada Lorena del Carmen Alfaro García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción 1, 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 diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre de 2013, se publicó la reforma constitucional en materia energética, mediante la que se reformaron los artículos 25, 27 y 28, que podría ser sintetizada en los siguientes términos:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la constitución, **manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.** Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Quinto párrafo del artículo 25.

Consideraciones

De lo anterior se deriva que se fortalezcan las instituciones del Estado encargadas de la dirección de la política en materia energética, tanto la Secretaría de Energía, como las Comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía, a las que se consideran órganos reguladores coordinados en dicha materia, y se les amplían sus atribuciones para la consecución de mejores resultados conforme a las líneas de acción orientadoras de la

estrategia en materia energética. Además para garantizar su independencia, se nombrará a los comisionados mediante terna presentada por el Ejecutivo federal al Senado de la República.

Asimismo, se desprende la necesidad de establecer un régimen especial de control y responsabilidades para las empresas productivas del estado, en la que se transformarán Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal Electoral, para hacer más eficiente su funcionamiento.

Aunado a lo anterior, algunos de los temas que se consideran a lo largo de la reforma constitucional en materia energética, en los que no profundizaremos por no ser materia de la propuesta que esta iniciativa contiene, son: apertura a empresas privadas, nacionales o extranjeras, para la exploración y explotación de hidrocarburos, mediante la celebración de contratos con el Estado; regulación de la ocupación de terrenos en lo que se encuentren los recursos energéticos; *fracking* o fractura hidráulica; y apertura eléctrica a particulares, mediante la entrega de permisos, entre otros.

Posteriormente, en agosto de 2014 se publicaron las leyes reglamentarias en materia energética, con la armonización legal correspondiente, habiéndose expedido 9 nuevas leyes y reformado 12, mediante las que se regula cada una de las partes consideradas por la reforma constitucional.

Ahora bien, por decreto publicado el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada en diversos artículos en materia de combate a la corrupción, cambios que tienen por objeto la articulación del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyas atribuciones se encaminan a la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y actos de corrupción, estableciendo que, tanto los servidores públicos como los particulares que incurran en actos de corrupción, serán sancionados y obligados a resarcir el daño patrimonial causado.

Con ello, se pretende articular de mejor manera la coordinación interinstitucional para hacer frente a una necesidad imprescindible para el adecuado desarrollo de la gestión gubernamental, previniendo, investigando y sancionando a quienes dañen a la propia administración, en detrimento de los mexicanos.

Abatir los altos costos que representan para el país el problema de la corrupción y posicionar a México como una nación, que además de prevenir, sanciona estas conductas bajando los niveles de impunidad, atentos a diversos organismos nacionales e internacionales que hacen mediciones en estos campos, es la razón por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción con el objeto de dar una respuesta sólida y real a los gobernados, quienes son los principales afectados por las malas prácticas.

En periodo extraordinario de junio pasado, se aprobó un primer paquete de reformas que reglamentan dicho mandato constitucional, mediante el que comienza a operar el Sistema Nacional Anticorrupción, a favor de mejores prácticas y abatimiento de la impunidad que tanto daña al país.

Después de un profundo estudio de las últimas reformas en materia de combate a la corrupción, habiendo determinado que el régimen de control interno y de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, es de carácter especial conforme a las reformas de 2013, en estricto apego al mandato constitucional, y dada la naturaleza tanto de los órganos reguladores coordinados en materia energética, como de los titulares de las empresas productivas del Estado, no pueden quedar fuera del esquema de responsabilidades al que están sujetos los funcionarios de alto nivel cuya encomienda tiene impacto directo en el desarrollo de la propia nación.

Además el propio artículo 25, en el párrafo que hemos transcrito en las líneas que anteceden, señala el control sobre los órganos y empresas productivas del Estado por parte del gobierno federal.

Es así, que al igual que los Comisionados del Instituto Nacional de Acceso a la Información (artículo 6, Apartado A, fracción VIII -CPEUM), los encargados del Banco Central (séptimo párrafo del artículo 28-CPEUM) y los Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28 fracción VIII-CPEUM), tanto los comisionados de las comisiones Nacional de Hidrocarburos y Reguladora de Energía, como los titulares de las empresas productivas del Estado, deben ser sujetos de juicio político.

Contenido de la iniciativa

En virtud de lo argumentado anteriormente, se propone la reforma de los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 28: Se propone la reforma del párrafo octavo a efecto de incluir la previsión legal para que los comisionados que integren los órganos reguladores en materia energética, puedan ser sujetos de juicio político conforme al mecanismo establecido en la Constitución.

Artículo 110: Se plantea reformar el artículo 110 a efecto de establecer los que los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas productivas del Estado podrán ser sujetos de juicio político.

La presente propuesta apela a la congruencia legislativa, a la legalidad y a la certeza jurídica.

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

Decreto

Único. Se reforman los artículos 28, párrafo octavo, y 110, párrafo primero, 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 y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. **Los comisionados que integren los órganos reguladores en materia energética, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.**

...

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 productivas del Estado** y empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al siguiente día al de su publicación.

Palacio de San Lázaro, Ciudad de México, a 15 de marzo 2018.

Diputada Lorena del Carmen Alfaro García (rúbrica)

DEL CONGRESO DE CAMPECHE, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

San Francisco de Campeche, Campeche, 7 de marzo de 2018.

Diputados Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Ciudad de México

La LXII Legislatura del honorable Congreso del estado de Campeche, en sesión efectuada el día de hoy, proveyó un acuerdo que en lo conducente dice:

“**...Primero.** En ejercicio de la facultad que a esta Legislatura le confiere la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Campeche, a través de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, se promueve una iniciativa de decreto para reformar el párrafo segundo del inciso e) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

”**Segundo.** Quedan autorizados los ciudadanos Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva o, en su caso, de la Diputación Permanente de este Congreso, para suscribir y remitir la indicada iniciativa de decreto a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

”**Tercero.** Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Estado.”

Lo que se notifica para los efectos legales conducentes, anexando la iniciativa de referencia.

Atentamente
Diputada Marina Sánchez Rodríguez (rúbrica)
Secretaria

Acuerdo

La LXII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche acuerda:

Número 154

“...Primero. En ejercicio de la facultad que a esta Legislatura le confiere la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Campeche, a través de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, se promueve una iniciativa de decreto para reformar el párrafo segundo del inciso e) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

”**Segundo.** Quedan autorizados los ciudadanos Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva o, en su caso, de la Diputación Permanente de este Congreso, para suscribir y remitir la indicada iniciativa de decreto a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

”**Tercero.** Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Estado.”

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo, en la ciudad de San Francisco de Campeche, Campeche, a los siete días del mes de marzo del año dos mil dieciocho.

Diputada Marina Sánchez Rodríguez (rúbrica)

Secretaria

Diputada María del Carmen Pérez López (rúbrica)

Secretaria

Diputados Integrantes de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado de Campeche

Presentes

El que suscribe, diputado Ernesto Castillo Rosado, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 47 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, someto a consideración de esta soberanía un punto de acuerdo para ejercer el derecho de iniciativa ante el honorable Congreso de la Unión, para reformar el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La iniciativa, como su propia etimología y nombre lo indican (*initium*), consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado, para formular un texto que pueda presentarse ante una Cámara con el propósito de que, mediante el cumplimiento de un procedimiento reglamentario y constitucional, al aprobarse, se constituya en una ley.

Dicha facultad se encuentra contenida en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando ilimitadamente la potestad referida al Presidente de

la República, a los legisladores federales, a los diputados locales de los Congresos de los Estados, así como a los ciudadanos, ya que en ningún momento determina materias específicas para su ejercicio.

En ese tenor y con el propósito de ejercer esa facultad concedida, por este conducto someto a la consideración de la LXII Legislatura del Congreso del Estado la aprobación de un punto de acuerdo cuya finalidad será la de ejercer dicha facultad de iniciativa ante el Poder Legislativo Federal, a efecto de que el Poder Revisor de la Constitución federal reforme el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para especificar que solo estarán exentos de contribuciones los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, aquellos que estén destinados de manera exclusiva a prestar servicios de educación y salud.

Lo anterior con el objeto de reducir el universo de bienes de dominio público, que amparados en la hipótesis constitucional prevista en el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del referido artículo 115 constitucional, no contribuyen al erario público con el pago de sus contribuciones, pues dicha disposición señala que “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”.

Por lo que actualmente, la dinámica de exención de estos gravámenes imposibilita que un número considerable de inmuebles que se encuentran dentro del territorio municipal cumplan con la obligación fiscal de pagar impuesto predial correspondiente, y que constituye la principal fuente de ingresos propios para sus haciendas públicas; por lo que es de particular interés que los Municipios puedan aprovechar al máximo los beneficios económicos que puedan obtener por esta contribución.

Por ende, las exenciones al pago de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es un factor que debilita la autonomía financiera y política de los Municipios; circunstancia que repercute directamente en los servicios públicos que están obligados a prestar como mandata la Constitución.

En tal virtud, por estimarse necesaria la adopción de medidas legislativas que permitan fortalecer las haciendas municipales para el debido cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, es que se propone el siguiente proyecto de

Acuerdo

La LXII Legislatura del Congreso del estado de Campeche acuerda:

Número ____

Primero. En ejercicio de la facultad que a esta Legislatura le confiere la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 44 de la Constitución Política del estado de Campeche, a través de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en los términos planteados en la iniciativa que se contiene en el artículo tercero de este acuerdo, se promueve una iniciativa de decreto para reformar el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo. Quedan autorizados los ciudadanos Presidente y Secretarios de la Mesa Directiva, o en su caso, de la Diputación Permanente de este Congreso para suscribir y remitir la indicada iniciativa de decreto a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Tercero. La iniciativa para reformar el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se propone en los términos siguientes

Ciudadanos Diputados Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presentes

La LXII Legislatura del Congreso del estado de Campeche, por acuerdo y en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción m del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Campeche, somete a la consideración de esa Cámara de Diputados del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su carácter de integrante del Poder Revisor de la Constitución Política Federal, la presente iniciativa de decreto para reformar el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...”

De esta forma, siendo que el municipio se erige como la institución básica de la vida política nacional, y el más próximo a la ciudadanía. Su naturaleza jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria.

Asimismo, el referido artículo en su fracción IV, indica también que la hacienda municipal se administrará libremente por los municipios, la cual se forma 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 sobre la

propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales, o las provenientes de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora o cambio de valor de los inmuebles; b) las participaciones federales, que se cubrirán por la federación a los municipios en los términos que se determinen por las Legislaturas de los estados; y c) los ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo.

Bajo esta lógica, el municipio libre es una institución indispensable para la vida pública, política y social; pues como primer nivel de gobierno, tiene la misión de cumplir de forma efectiva con sus atribuciones y el deber de lograr el bienestar y la prosperidad colectiva, conjuntando voluntades y esfuerzos para mejorar objetivamente la calidad de vida de los habitantes, así como la modernización de sus programas y proyectos, acciones y obras bajo su responsabilidad.

En contrasentido, debemos reconocer que dicha aspiración no se cumple a cabalidad actualmente, pues dada la situación económica ‘imperante, el Municipio se ha convertido en la organización de gobierno con menos posibilidades presupuestales para hacer frente a las necesidades de la ciudadanía.

El impuesto predial es una contribución que corresponde’ a los gobiernos municipales, que al igual que otro tipo de gravámenes inmobiliarios, constituyen una fuente importante de ingresos para las haciendas municipales, por lo que es de particular interés que los municipios puedan aprovechar al máximo los beneficios económicos que puedan obtener por esta contribución.

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la exención de pago de contribuciones, a “los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de 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”.

Actualmente, la dinámica de exención de estos gravámenes, imposibilita que un número considerable de inmuebles que se encuentran dentro del territorio municipal, cumplan con sus obligaciones fiscales, lo que provoca un injustificado subsidio de este orden de gobierno. Por ende, las exenciones al pago de las,

contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es un factor que vulnera la autonomía financiera de las administraciones públicas municipales y repercute en los servicios públicos que ofrecen a los ciudadanos.

En tal virtud, la presente iniciativa tiene como propósito fortalecer las finanzas municipales, sin generar mayores obligaciones o impuestos a los ciudadanos, sin que se tenga que recurrir al endeudamiento, ni esperar mayores participaciones de la federación.

Por ello, se plantea que todos los bienes del dominio público, que se encuentren en posesión de particulares, y que el objeto de éste sea distinto a aquel por el cual fue otorgado, sean objeto de pago de los impuestos correspondientes y, con esto generar los recursos que de acuerdo al propio artículo 115 de la Constitución Federal están obligados a

cubrir las personas físicas y morales que habitan en los municipios, atendiendo con ello, la obligación general de contribuir al gasto público.

Sin lugar a dudas, robustecer al municipio significa fortalecer al mismo tiempo el federalismo; pues sin el debido impulso a los municipios, los estados de la República no podrán alcanzar la fuerza necesaria para hacer factible, viable y vigente el sistema federal.

En, mérito de lo anterior, en el ejercicio de la facultad que a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche otorga la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Campeche, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos diputados secretarios de la Cámara de Diputados, se permite someter a la consideración del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados, Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a IV. ...

a) a c). ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán, exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los municipios que estén destinados de manera exclusiva a prestar servicios de educación y salud.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales en lo que se opongan al contenido del presente decreto.

Cuarto. Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Estado.

En mérito de lo expuesto, se solicita se sirvan considerar su resolución, si a bien lo tienen, en términos de lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

San Francisco de Campeche, Campeche a de febrero de 2018.

Atentamente

Diputado Ernesto Castillo Rosado (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 24 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÓSCAR VALENCIA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado federal Óscar Valencia García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la honorable Cámara de Diputados en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en 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, someto a la consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar el pleno ejercicio de la libertad de religión de las personas**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito garantizar la protección jurídica de la libertad de religión, sin que ello conlleve una alteración substancial del régimen al que están sometidas las asociaciones religiosas. Así, pese a que se trata de una modificación simple al texto constitucional, se estima suficiente para que las personas puedan ejercer libre y fehacientemente su derecho a la libertad religiosa.

En palabras de Jorge Adame Goddard, investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la libertad religiosa es propiamente la libertad de elegir una relación con dios y decidir vivir conforme a ella.¹

Me es importante resaltar que, a lo largo de la historia de la humanidad, la religión ha sido un elemento de vital importancia en las culturas y civilizaciones que han existido, tan es así, que actualmente el tema ocupa un lugar importante en cualquier Nación, particularmente, en la sociedad mexicana.

Así, en México, la religión ha sido un tema que ha marcado la evolución histórica del país, formando parte de los acontecimientos más relevantes de nuestra identidad mexicana.

En el ámbito internacional, el derecho a la libertad de culto ha sido tema de relevancia proteccionista como puede vislumbrarse en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que protege y reconoce el derecho a la libertad religiosa en su artículo 18.

El derecho a la libertad de culto encuentra su base en la dignidad de las personas; por ello, es considerado como un derecho humano que adquiere especial protección en nuestro marco jurídico.

Históricamente, en México se ha violentado a las personas imponiéndoles una determinada religión; hoy, existen mecanismos de protección a la libertad de religión de las personas, a nivel mundial, a efecto de rechazar la imposición.

Ahora bien, la protección jurídica que asegura el pleno goce y ejercicio de este derecho se encuentra consagrada en el texto constitucional y en la Ley Reglamentaria; sin embargo, en la actualidad, pese a la evolución histórica e ideológica en el tema, existen diversas comunidades y municipios donde las personas ven limitado este derecho. Lo anterior, en atención a que la libertad de practicar la religión tiene algunas deficiencias que deben ser subsanadas por el Estado mexicano.

La imposición ideológica que ha existido y sus consecuencias no solamente han violado derechos religiosos, sino que han sido la causa de gravísimos ataques contra otros derechos fundamentales, inclusive el derecho a la vida.

Es preocupante que en México persista la discriminación por motivos religiosos, tal es el caso de algunas comunidades del estado de Oaxaca que desde hace ya muchos años ven una clara intolerancia religiosa.

Un ejemplo de ello, es la comunidad de Santiago Quetzalapa, en San Pedro Sochiápam, en donde se quemó el templo evangélico Iglesia de Dios el 28 de abril de 2015, debido a que las personas que profesan una religión diferente a la mayoritaria (católica) sufren diversas y constantes violaciones a sus derechos humanos, especialmente en lo relacionado a la libertad de culto.²

Por otra parte, asociaciones religiosas se han acercado a mí para transmitirme su inquietud respecto a que en Oaxaca existe una imposición por parte de iglesias que exigen el pago de cuotas a las personas que no profesan su culto, esto es que cada vez que la iglesia local tiene un jaripeo, lleva a un grupo musical, realiza un baile popular, montan castillos o preparan comidas comunitarias, exigen que todos los habitantes realicen aportaciones en dinero o en especie, pese a que muchos de ellos no profesan la misma religión.

Igualmente, es sabido que a lo largo y ancho del estado de Oaxaca iglesias locales obligan a los habitantes a la cooperación voluntaria para pintar, conservar, o bien, para mantenimiento en general de los edificios y esto refleja una clara violación a la libertad religiosa puesto que incluso autoridades municipales se ven inmiscuidas en la imposición; ya que en caso de no cooperar hasta se ha sabido de encarcelamientos.

A nivel nacional, es de destacar que 3 de cada 10 personas que pertenecen a alguna minoría religiosa consideran que su principal problema es el rechazo, la falta de aceptación, la discriminación y la desigualdad, de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS 2010), según el apartado de Resultados sobre Diversidad Religiosa.

Por su parte, el Censo de Población y Vivienda (Inegi) 2010, refleja que 82.7 por ciento de las y los mexicanos se siguen considerando católicos, lo cual implica que 17.3 por ciento no lo es; así las cosas, es inaceptable, que las minorías religiosas sean amenazadas y

violentadas, siendo que la libertad de religión es un derecho humano que se encuentra debidamente resguardado por nuestra Constitución.

Cabe resaltar, que el texto constitucional establece que la libertad de religión incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley; tal y como, se desprende del artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.”

(Énfasis añadido)

Por su parte, la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece que el Estado mexicano debe garantizar en favor del individuo, los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

- a) Tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia.
- b) No profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa.
- c) No ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas.
- d) No ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.
- e) No ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas; y,

f) Asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos.

De igual forma la legislación en comento establece, en su artículo 8, que las asociaciones religiosas deberán, en lo que nos interesa, respetar en todo momento los cultos y doctrinas ajenos a su religión, así como fomentar el diálogo, la tolerancia y la convivencia entre las distintas religiones y credos con presencia en el país y propiciar y asegurar el respeto integral de los derechos humanos de las personas.

En esa virtud, si bien es cierto que las asociaciones religiosas tienen que seguir un marco jurídico claro, respecto a su actuación y tolerancia con otras religiones; también lo es, que actualmente existen lugares donde no existe realmente una plena libertad de religión; por ello, es indudable que el Estado ha fallado en su deber de respetar, dentro de los límites del orden democrático, los derechos humanos, la autonomía de las religiones; así como, las convicciones ideológicas.

Consecuentemente, mi deber como diputado federal es buscar métodos que permitan que la población encuentre garantizados sus derechos, por ello, considero necesario adecuar nuestra Carta Magna, a fin de que lo establecido en la Ley Reglamentaria forme parte de la protección constitucional y con ello que el derecho humano sea fehacientemente garantizado, específicamente para instituir que el Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna, iglesia o asociación religiosa; que deberá garantizar que toda persona, sin distinción alguna, ejerza la libertad de religión y, finalmente, que las iglesias o asociaciones religiosas deberán respetar los cultos y doctrinas ajenos a su religión, así como fomentar, en todo momento, el diálogo, la tolerancia y la convivencia entre las distintas religiones y credos con presencia en el país.

A efecto de ilustrar con mayor claridad el sentido de la presente iniciativa, se agrega el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.	Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.
Sin correlativo.	El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna, iglesia o asociación religiosa.
Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.	Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.
El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.	El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.
Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.	Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.
Sin correlativo.	Corresponde al Estado garantizar que toda persona, sin distinción alguna, ejerza éstos derechos.
Sin correlativo.	Las iglesias o asociaciones religiosas deberán respetar en todo momento los cultos y doctrinas ajenos a su religión, así como
	fomentar el diálogo, la tolerancia y la convivencia entre las distintas religiones y credos con presencia en el país.

Por todo lo anteriormente expuesto, es que someto a la consideración de esta soberanía la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Estado no podrá establecer ningún tipo de preferencia o privilegio en favor de religión alguna, iglesia o asociación religiosa.

Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Corresponde al Estado garantizar que toda persona, sin distinción alguna, ejerza éstos derechos.

Las iglesias o asociaciones religiosas deberán respetar los cultos y doctrinas ajenos a su religión, así como fomentar, en todo momento, el diálogo, la tolerancia y la convivencia entre las distintas religiones y credos con presencia en el país.

Artículo Transitorio

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

Notas

1 *Estado laico y derecho y libertad religiosa*, Eduardo Adame Goddard, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, ubicable en la siguiente dirección web:

file:///C:/Users/USUARIO/Desktop/6.pdf

2 “Libertad de culto y pluralidad religiosa en Oaxaca, Nadir Hernández Quiroz”, ubicable en la siguiente dirección

<http://www.eloriente.net/home/2015/05/05/libertad-de-culto-y-pluralidad-religiosa-en-oaxaca/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de marzo de 2018.

Diputado Óscar Valencia García (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40. Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA GUADALUPE GONZÁLEZ SUÁSTEGUI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Guadalupe González Suástegui, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4o. y el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El Estado mexicano ha suscrito, y ratificado por el Senado de la República, diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, los cuales establecen obligaciones en materia de igualdad de género que los estados parte deben cumplimentar.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales **en su artículo 3 obliga a los Estados parte a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título, a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales que son parte integrante de dicho pacto.**

Por lo que respecta a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) establece en su numeral 3 que los Estados parte tomarán en todas las esferas, las medidas apropiadas incluso de carácter legislativo a fin de asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, esto con la finalidad de garantizar el ejercicio y el goce de sus derechos y libertades.

La Plataforma de Acción de Beijing en su capítulo VI sobre disposiciones financieras en su numeral 345 indica que:

“...Para aplicar plena y eficazmente la plataforma de acción, incluidos los compromisos pertinentes contraídos en cumbres y conferencias anteriores de las Naciones Unidas, se requerirá la voluntad política de aportar los recursos humanos y financieros que se necesitan para la promoción de la mujer.

“Para esto será a su vez necesario que en las decisiones presupuestarias sobre políticas y programas se integre una perspectiva de género, al mismo tiempo que una financiación adecuada de los programas encaminados a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre. Para aplicar la plataforma de acción, será preciso movilizar fondos de todas las fuentes y de todos los sectores. Tal vez resulte necesario reformular las políticas y reasignar

recursos dentro de los programas y entre ellos, aunque es probable que haya modificaciones de política que no tengan necesariamente consecuencias financieras.”

Asimismo, en su numeral 346 establece que:

“...los gobiernos deberían tomar medidas para revisar sistemáticamente la manera en que las mujeres se benefician de los gastos del sector público; ajustar los presupuestos para lograr la igualdad de acceso a los gastos del sector público, tanto para aumentar la capacidad productiva como para satisfacer las necesidades sociales; y lograr los compromisos en materia de género contraídos en otras cumbres y conferencias de las Naciones Unidas.”

La duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) emitió el Consenso de Santo Domingo, mismo que en su cuerpo expresa el adoptar presupuestos con un enfoque de género como eje transversal para la asignación de fondos públicos, garantizando que aquéllos sean suficientes, estén protegidos y cubran todos los ámbitos de política pública para el cumplimiento de los compromisos contraídos por los estados a fin de alcanzar las metas de igualdad y justicia social y económica para las mujeres.

Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) recién aprobados en Naciones Unidas se genera una agenda 2030 en la cual las naciones deben trabajar, en específico el objetivo 5. Es lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento a todas las mujeres y las niñas. Este objetivo cuenta con diversas metas entre las que se encuentran aprobar y fortalecer las políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles, así como el emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad.

Una vez realizado un resumen por los instrumentos internacionales, observamos que el Estado mexicano está obligado a cumplir los compromisos adquiridos. En otro orden de ideas, haremos un recuento de los esfuerzos legislativos que se han realizado a nivel federal en materia de igualdad de género.

Constitucionalmente hay dos reformas de referencia, en primer lugar la reforma constitucional en materia de derechos humanos, misma que se llevó a cabo en el 2011 y que marca un referente para el cumplimiento de los tratados internacionales en los que México forma parte.

También la inclusión del principio de paridad de género a nivel constitucional fue un clivaje para alcanzar la igualdad sustantiva, esta modificación a la Constitución que se derivó de la reforma político-electoral en 2014 que garantiza que del total de candidaturas a legisladores federales y locales la mitad sea para las mujeres.

El andamiaje legal en materia de igualdad de género en nuestro país es vasto, además reconocido a nivel internacional, por lo que es necesario continuar con esa consolidación a nivel estatal.

Existen dos ordenamientos que directamente se refieren a los presupuestos en materia de igualdad:

a) La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece la igualdad de género como criterio al gobierno federal al llevar a cabo procesos. Asimismo dentro de su articulado establece la obligación que el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación incluya un anexo específico y transversal en materia de igualdad de género.

b) La Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres establece las condiciones necesarias para eliminar las brechas de desigualdad entre los géneros, por lo que desde su creación se estableció como obligación del gobierno federal incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad.

En ese sentido, en 2012 se aprobó una adición al artículo 15 de la citada ley en el párrafo anterior con la finalidad de incorporar la misma obligación a los gobiernos estatales de incorporar en sus presupuestos de egresos la asignación de recursos para el cumplimiento de la política local en materia de igualdad.

De acuerdo con ONU Mujeres los presupuestos con enfoque de género o presupuestos sensibles al género son una estrategia amplia que se utiliza para saber lo que se hace o no hace un gobierno para promover la igualdad de género y avanzar en los derechos de las mujeres y las niñas.

En materia de acciones, del gobierno federal desde 2008 se han etiquetado recursos para la igualdad entre mujeres y hombres en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo esta acción se formalizó hasta 2012 en un anexo específico.

A continuación se inserta un cuadro con información del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) sobre Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género que permite ilustrar el crecimiento anual del anexo de igualdad entre mujeres y hombres del 2008 al 2016. Este tipo de anexos es, y debe verse como, una medida de carácter temporal tal y como lo establece la CEDAW, con la finalidad de garantizar los derechos de las mujeres y permitir acelerar la igualdad sustantiva.

Decretos, Artículos y Anexos	Monto etiquetado
PEF 2008: Artículo 25, Anexo 9 ^a Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género, 23 ramos, 65 programas presupuestarios.	7 024.8 mdp.
PEF 2009: Artículo 25, anexo 9 ^a Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género, 27 ramos, 74 programas presupuestarios.	8 981.6 mdp.
PEF 2010: Artículo 26, Anexo 10 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 23 ramos, 67 programas presupuestarios.	10 920.7 mdp.
PEF 2011: Artículo 27, Anexo 10 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 27 ramos, 79 programas presupuestarios.	14 916.5 mdp.
PEF 2012: Artículo 28, anexo 10 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 26 ramos, 88 programas presupuestarios.	16 752.9 mdp.
PEF 2013: Artículo 24, Anexo 12 erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 25 ramos, 101 programas presupuestarios.	18 760.6 mdp.
PEF 2014: Artículo 25, anexo 12 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 25 ramos, 116 programas presupuestarios.	22 341.1 mdp.
PEF 2015: Artículo 24, Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 26 ramos, 109 programas presupuestarios.	24 308.2 mdp.
PEF 2016: Artículo 24, Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 28 ramos, 104 programas presupuestarios.	25 898.5 mdp.

Como observamos, a nivel federal se han dado esfuerzos considerables por la armonización en la legislación y asignación de recursos en materia de igualdad de género.

Sin embargo, a nivel estatal no se han obtenido los resultados esperados, de acuerdo a una publicación de Inmujeres y ONU Mujeres, 2014: *La igualdad entre mujeres y hombres en la información presupuestaria: Diagnóstico de la información presupuestaria a nivel estatal* indica que:

- De los decretos de presupuesto, solo 16 de 32 entidades federativas incluyen algún artículo o capítulo relacionado con la perspectiva de género.
- Sólo 8 de las 32 entidades federativas incluyen indicadores vinculados con el género.
- Sólo 7 de 32 entidades federativas contienen un anexo de género en el decreto de presupuesto.

Ante esta situación, la siguiente propuesta legislativa tiene como objeto el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por México y la total transversalización de la perspectiva de género en los tres órdenes de gobierno, por lo que se establece a nivel constitucional la obligación de cada entidad federativa y ayuntamiento incorporen partidas específicas para la igualdad entre mujeres y hombres en sus respectivos presupuestos de egresos.

Además, constituye una obligación para la incorporación de la perspectiva de género que transversalice el proceso de presupuestación en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Asimismo, cumplimenta los diversos compromisos internacionales que con antelación se describieron, facilitando la llegada a la igualdad sustantiva.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4o. y se reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de igualdad de género.

Decreto por el que se reforman los artículos 4o. y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 4o. y el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

...

...

...

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, igualdad de género, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Los congresos de las entidades federativas realizarán las adecuaciones respectivas a sus ordenamientos locales en un plazo no mayor de 180 días naturales a partir de la fecha de la publicación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de marzo de 2018.

Diputada Guadalupe González Suástegui (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 102, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO IBARRA HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quienes suscriben, diputados integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia, y demás legisladores de 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; así como en la fracción I del numeral 1 del artículo 6, numeral 1 del artículo 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el segundo párrafo del apartado B del artículo 102; y se adicionan los párrafos del séptimo al onceavo a la fracción III del artículo 116 y los párrafos del cuarto al octavo a la fracción IV del apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia constitucional local, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. Introducción

De forma preliminar, es menester señalar que la presente iniciativa es autoría del ciudadano Emanuel López Sáenz, quien la ha propuesto por medio de una petición legislativa presentada ante esta honorable asamblea, misma que fue turnada el 8 de marzo del presente año a la Comisión de Puntos Constitucionales, propuesta que se encuentra registrada en Instituto Nacional del Derecho de Autor (Indautor) junto con la investigación total sobre el tema de justicia constitucional local bajo el número de registro 03-2018-022613251300-01. Esta iniciativa deriva de la tesis de maestría en derecho parlamentario realizada por el ciudadano López Sáenz en la Universidad Autónoma del Estado de México con convenio con esta Cámara de Diputados, y que producto de la misma ha sido este planteamiento de reforma constitucional que, quienes suscribimos, hacemos propia para llevar al Congreso de la Unión un tema prioritario para fortalecer las instituciones jurisdiccionales de nuestras entidades federativas, y con ello brindar mayores herramientas jurídicas a fin de consolidar el estado de derecho.

Desde el año 2000 inició una nueva etapa en la historia del constitucionalismo mexicano, y es que a partir del 3 de febrero de ese año la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se instauró el primer órgano garante de una Constitución local con mecanismos propios de control constitucional.¹

Con ese inicio hasta el día de hoy se han dado diversos avances en la materia en distintas entidades federativas, que hasta la fecha suman 18 aquellas que cuentan en sus constituciones sistemas de justicia constitucional local, de las cuales sólo 13 cuentan con una regulación secundaria en la materia.²

La forma en la que cada entidad ha regulado su sistema de justicia constitucional ha sido de forma muy diversa, tanto respecto de los órganos como de sus mecanismos de control.

2. Los órganos y mecanismos de control de constitucionalidad locales

Tan es así que en la actualidad los encargados de realizar la función de control constitucional tienen una composición orgánica muy diferente, sus miembros son propuestos por poderes distintos y designados de maneras distintas y los periodos de permanencia en el cargo también son de lo más variante. Todos estos factores influyen en el grado de independencia de los custodios de la ley suprema local. Basta señalar que por una parte en Chiapas su Constitución establece la composición de la Sala Constitucional,³ pero por otro lado, en Oaxaca, el órgano encargado de controlar su ley suprema en su constitución local establece que la ley orgánica establecerá la composición de sus miembros, la cual a su vez señala que el pleno del Tribunal Superior de Justicia será quien decida la composición de las salas, entre ellas, la constitucional.⁴

Por otra parte, existen los casos de Nayarit y Veracruz, entre otros, que contemplan salas constitucionales, como órgano *ad hoc* encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución, y por otro lado, casos como Hidalgo, en el que se faculta al Tribunal Superior de Justicia en general, y se adiciona, además de las facultades que ya tiene, conocer de algunos mecanismos de control constitucional. Por otra parte, respecto a la propuesta de designación de los magistrados, el estado de Querétaro no prevé en su Constitución local quién será el facultado a realizar la propuesta de aquellos.

En relación a la designación, hay casos locales en los que se puede observar que se posibilita a la Comisión Permanente para la designación de magistrados sin una votación calificada de las dos terceras partes de sus miembros, y otros estados que contemplan un estándar más alto de legitimación, al prever categóricamente que solamente el Congreso por las dos terceras partes podrá aprobar el nombramiento de los jueces constitucionales, y de encontrarse en receso, la Diputación Permanente deberá convocar a los mismos.⁵

Esta falta de regulación en los casos mencionados, o regulación tan diversa, en muchos de los casos, con estándares de designación sin la participación de todos los poderes, sin una representación elevada del Congreso, sin una composición precisa en la norma suprema local, vulneran la garantía constitucional de independencia de los magistrados en la que se obliga expresamente a las entidades que prevean en sus normas superiores locales bases suficientes que permitan otorgar esta independencia a los Poderes Judiciales. De esta manera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en sus artículos 116 y 122 que:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Los poderes de los estados se organizaran conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

III. El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados.

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. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

III. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca **la Constitución Política de la Ciudad de México**, la que **garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones**. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial.

(Subrayado propio)

La intención y urgencia de fortalecer a los Poderes Judiciales locales ya se ha dejado de manifiesto recientemente en los resultados del diálogo convocado por el gobierno de la República, en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el que se convocaron a representantes de todos los sectores a los *Diálogos por la Justicia Cotidiana* en el año 2015.⁶

Producto de dichos diálogos, se presentó en abril de 2016, en el Senado de la República, una iniciativa constitucional por parte del Ejecutivo federal, para atacar este debilitamiento en la independencia del Poder Judicial de los estados, proponiendo requisitos de un examen de oposición ante el Consejo de la Judicatura local, para que de éste surja la propuesta de magistrados que realiza el gobernador al Congreso, entre otros aspectos.⁷

Por lo que también, en el ánimo de generar este fortalecimiento, es igual de prioritario, consolidar y darle mayor certeza y solidez a aquellos órganos llamados a proteger y hacer valer las normas supremas estatales que contienen los derechos humanos de los ciudadanos y regulan las competencias de los poderes constituidos locales.

Ahora bien, respecto a los mecanismos de control de los que conocen los órganos de jurisdicción constitucional, actualmente existen a nivel local 16 medios de control diversos: controversia constitucional; acción de inconstitucionalidad; acción por omisión normativa; cuestión de inconstitucionalidad jurisdiccional; juicio de protección de derechos humanos (juicio de amparo); cuestión de inconstitucionalidad legislativa; control difuso de constitucionalidad y convencionalidad; revisión constitucional sobre consulta popular; controversia sobre límites territoriales; recurso sobre recomendaciones del órgano protector de derechos humanos; acción de cumplimiento; recurso sobre procedimiento de referéndum; recurso sobre revocación de mandato; recurso en materia penal; juicio de protección de derechos colectivos o difusos; procedimiento sobre asuntos indígenas.

Igual de variada resulta la forma de regular un mismo medio de control, como es el caso de la controversia constitucional, único mecanismo que se contempla en los 18 estados que regulan la justicia constitucional. En las controversias podemos observar que hay estados que no legitiman activamente a los organismos con autonomía constitucional para acceder a ellos.⁸

Por esta razón, es necesaria la armonización de los medios de control locales, que, sin buscar eliminar las experiencias novedosas de los estados, en efecto se vuelve indispensable al menos tener parámetros mínimos para que, aquellos que no cuentan con algunos mecanismos de control constitucional contenidos en el modelo federal, y en algunos de los estados que se consideran fundamentales, para su replicación en las 32 entidades federativas; e igualmente aquellos estados que no cuentan con justicia constitucional en lo absoluto, la instituyan. Buscando que la justicia constitucional de los estados y de la Ciudad de México puedan garantizar el principio de la justicia pronta y completa, que en nuestra Carta Magna se prevé de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 17. ...

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, **emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial**. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(Subrayado propio)

La forma idónea de órganos y de mecanismos: ahora bien, ¿cuál es la forma idónea de establecer los parámetros mínimos para que el órgano garante de la constitución tenga independencia, y sus mecanismos cumplan con estándares de justicia pronta y completa? Para responder a ello, se señalan los elementos mínimos a considerar:

Independencia del órgano de control constitucional local: se puede considerar como modelo base que debe estar previsto en la constitución local para su órgano de control constitucional, preferentemente uno con las siguientes características mínimas:

- **Órgano encargado:** un órgano *ad hoc* dentro del Tribunal Superior de Justicia (Sala Constitucional).
- **Composición:** número de magistrados impar previsto en la constitución local.
- **Propuesta de designación:** terna propuesta por el gobernador, con base en la lista del Consejo de la Judicatura derivada de examen de oposición.
- **Aprobación de designación:** votación del Congreso local por las dos terceras partes de los presentes, facultando a la Comisión Permanente a convocar a periodo extraordinario para dichos efectos, si fuera el caso de periodo de receso.
- **Duración:** ordinaria de entre 7 a 14 años, con reelección que permita un periodo total de 15 años o más en el cargo.

Justicia pronta y completa a través de los mecanismos de control constitucional local: se puede considerar como modelo base que debe estar previsto en la constitución local para sus mecanismos de control, a fin de garantizar una justicia pronta y completa, preferentemente uno con las siguientes características mínimas:

- **Mecanismos de control constitucional:** contemplar cuando menos la controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, acción por omisión normativa, controversias sobre límites territoriales, cuestión de inconstitucionalidad jurisdiccional y legislativa, el juicio de protección de derechos humanos y el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. Esto con el objeto que las Entidades cuenten con mecanismos de control que resuelvan conflictos entre poderes, restituyan derechos humanos de manera difusa y concentrada, y contemplen controles preventivos y sucesivos.
- **Legislación secundaria especial:** regular los mecanismos antes mencionados en una legislación de control constitucional, y no en una ley orgánica, ya que la naturaleza de esta última es regular la integración, estructura y organización de los Poderes Judiciales, y la primera, regular la justicia constitucional.
- **Sujetos con legitimación activa en controversias constitucionales:** Poder Ejecutivo, Legislativo, Municipios y órganos constitucionalmente autónomos.

3. Regulación de la posible tensión entre la justicia constitucional local y federal

Existe un elemento a considerar respecto a la justicia constitucional local, su debida coexistencia y regulación con respecto a la justicia constitucional federal. Respecto a este particular, el artículo 40 de la Constitución federal establece que:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una **República** representativa, democrática, laica y federal, **compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior**, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

(Subrayado propio)

Este principio de soberanía en lo concerniente al régimen interior de las entidades, es comprendido respecto a sus alcances conforme a lo que establece el artículo 41 de la misma ley suprema federal que a letra señala:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y **por los de los estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.**

(Subrayado propio)

Ahora bien, el precepto anteriormente invocado deja claro el alcance de la soberanía de los estados y la Ciudad de México respecto a su régimen interior, ya que se delimita a un orden jerárquico: el régimen interior se desarrollará en los términos establecidos por la Constitución federal y las particulares de cada estado y de la Ciudad de México. En correlación a este precepto, el artículo 124 de la Carta Magna cita:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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 Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

(Subrayado propio)

Ahora bien, como ha quedado claro y expuesto, los artículos 116 y 122 de la ley suprema federal establecen expresamente las bases de los poderes públicos estatales y de la Ciudad de México, que contienen a su vez aquellas del Poder Judicial, y que en correlación al artículo 133 y al ya citado 41, prevén una clausula prohibitiva de no aplicar disposiciones contrarias a la Constitución federal, como se muestra a continuación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.**

(Subrayado propio)

De una interpretación literal e integral del texto constitucional, las entidades federativas pueden entonces, bajo el principio de soberanía local, regular su régimen interior, en todo lo que no contravenga al principio de jerarquía, sobre las normas superiores, y que pueda regularse en el esquema residual. Pudiendo regular aquello para lo que está facultado expresamente por la norma superior federal, y todo aquello que no está regulado, como es el caso de la justicia constitucional local.

En este orden de ideas, para efectos de resolver la posible tensión sobre la competencia federal o local en materia jurisdiccional de justicia constitucional, la misma Carta Magna ha previsto de forma genérica en su dispositivo normativo 106 que:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de las entidades federativas o entre los de una entidad federativa y otra.

(subrayado propio)

Estos conflictos competenciales, como ha señalado la Suprema Corte en sus criterios, no corresponden a aquellos que se dirimen por las controversias constitucionales,⁹ por tratarse de poderes judiciales y que como se observa del dispositivo normativo invocado, se deja a la configuración de la legislación secundaria regular las controversias que surjan entre los tribunales federales y de las entidades federativas, por cuestiones de competencia jurisdiccional, así que, nos corresponde a nosotros como legisladores ordinarios, regular estas posibles tensiones que con la evolución de la justicia constitucional local se vuelve urgente, por lo que tenemos la responsabilidad de establecer las normas específicas competenciales en la materia.

4. Control de constitucionalidad sobre recomendaciones de los derechos humanos

El 10 de junio de 2011, el Estado mexicano hizo historia con la publicación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, donde por primera vez se cambia el paradigma contrario a un estado constitucional de derecho, para dejar de considerar los derechos humanos como una graciosa concesión del estado a sus gobernados, para dar lugar a su efectivo reconocimiento y protección para todas las personas.

Estas reformas tuvieron un mismo eje: establecer las bases necesarias para facilitar internamente a todas las autoridades del Estado mexicano, el cumplimiento de las obligaciones que tiene en materia de respeto, garantía y protección de los derechos humanos asumidas ante el concierto internacional y así dar un paso al frente en la consolidación del estado de derecho. Con esta reforma, sobra decir que hay un antes y un después en el marco jurídico mexicano, ya que:

1. Se constitucionalizaron los derechos humanos en tratados internacionales;
2. Se implementaron principios de gran relevancia como es el principio de interpretación conforme y el principio pro persona;
3. Se estableció la obligación de las autoridades nacionales de proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos en el ámbito de sus respectivas competencias, con lo cual las autoridades deberán emitir sus actos atendiendo a los derechos reconocidos en la constitución.
4. Se desarrolló un sistema de reparación integral del daño por violaciones a los derechos humanos, con la oportunidad de generar una legislación secundaria en materia.
5. Se establecieron parámetros para la solicitud de asilo y refugio.
6. Se estableció el derecho de audiencia para la expulsión de extranjeros.
7. Se estableció el respeto a los derechos humanos como uno de los principales fines de la educación.
8. Se limitó la posibilidad de suspender derechos humanos.
9. Se dotó de autonomía constitucional al organismo encargado de promover y proteger los derechos humanos y se le facultó para intervenir en controversias laborales, para emitir recomendaciones no vinculantes cuya negativa a atender por parte de las dependencias y entidades tuviera que ser fundada y motivada y se le otorga una facultad originaria de la Suprema Corte de Justicia para realizar una intervención cuasi jurisdiccional que someta al escrutinio el actuar de la autoridad para investigar violaciones a los derechos humanos y se le dio la tarea de preservar la constitucionalidad y compatibilidad con los derechos humanos de las normas emitidas por los órganos legislativos.

Respecto a este último punto sobra destacar que la reforma significó un gran avance en el actuar del órgano garante de los derechos humanos, al fortalecer su principal función: la emisión de recomendaciones, al abonar la posibilidad de presentar denuncias y quejas ante las autoridades competentes. Lo anterior con la finalidad de obligar a todos los servidores públicos a responder las recomendaciones, y en caso de negativa, a comparecer ante los órganos legislativos para exponer sus razones. Con ello se respeta la esencia no vinculatoria

de las recomendaciones, dificultando la posibilidad de que estas no sean atendidas o no sean aceptadas.

A seis años de la promulgación de la reforma en cuestión, las cifras respecto a la atención de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no son alentadoras, y dejan ver la necesidad de tomar cartas en el asunto para consolidar la protección y garantía de los derechos humanos. s

Recomendaciones en materia de derechos humanos

Autoridades recomendadas 2016 ¹⁰



Grado de cumplimiento de recomendaciones 2016 ¹¹

Finalmente, se presenta el estado que guardaban las 71 recomendaciones y una por violaciones graves emitidas en 2016:



Nota: El total referido es mayor que el número de recomendaciones emitidas en el periodo porque los datos se proporcionan a partir de la situación que presenta cada una de las autoridades involucradas en cada instrumento.

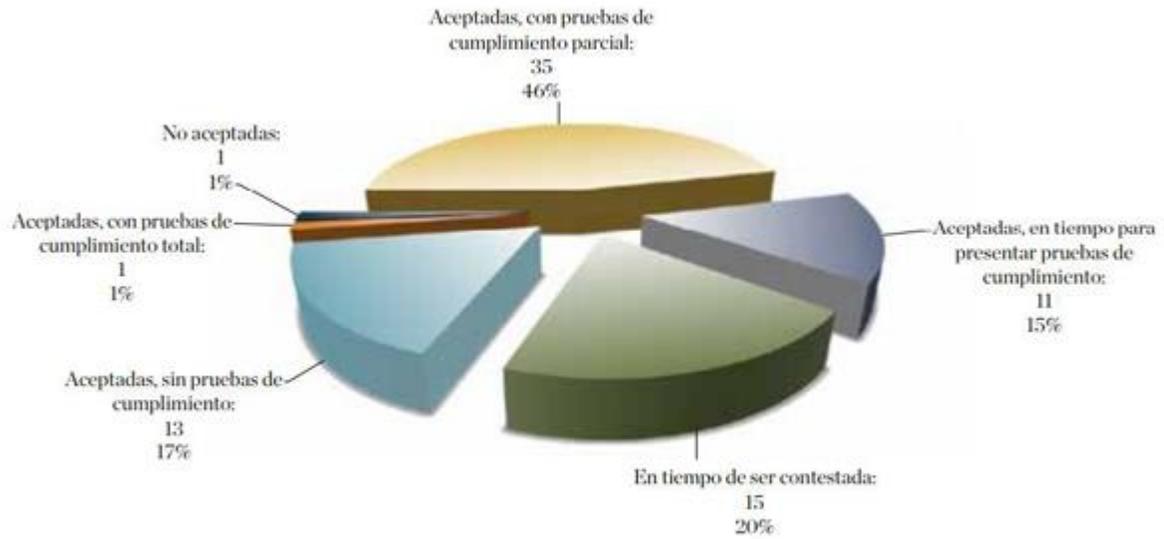
Autoridades Recomendadas 2015 ¹²

Durante 2015 fueron emitidas 59 recomendaciones y una por violaciones graves a los derechos humanos, dirigidas a 42 autoridades diferentes en 76 distintas ocasiones; 52 originadas por expediente de queja y ocho por expediente de inconformidad. A continuación se presentan las autoridades más frecuentes:

Destinatario	Recomendaciones	Frecuencia
Instituto Mexicano del Seguro Social	5/2015, 10/2015, 11/2015, 19/2015, 24/2015, 25/2015, 29/2015, 32/2015, 39/2015, 41/2015, 50/2015, 52/2015 y 56/2015	13
Comisión Nacional de Seguridad	9/2015, 26/2015, 35/2015, 36/2015, 38/2015, 47/2015 y 3VG	7
Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas	2/2015, 18/2015 y 45/2015	3
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	7/2015, 30/2015 y 57/2015	3
Instituto Nacional de Migración	27/2015, 42/2015 y 58/2015	3
Procuraduría General de la República	22/2015, 33/2015 y 53/2015	3
Gobierno Constitucional del Estado de Chihuahua	12/2015 y 22/2015	2
Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán	16/2015 y 3VG*	2
Gobierno Constitucional del Estado de Morelos	20/2015 y 46/2015	2
Gobierno Constitucional del Estado de San Luis Potosí	31/2015 y 55/2015	2
Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco	44/2015 y 45/2015	2
Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz	14/2015 y 40/2015	2
Secretaría de Educación Pública	4/2015 y 21/2015	2
Secretaría de la Defensa Nacional	33/2015 y 3VG*	2

Grado de cumplimiento de recomendaciones 2015 ¹³

Situación de las recomendaciones

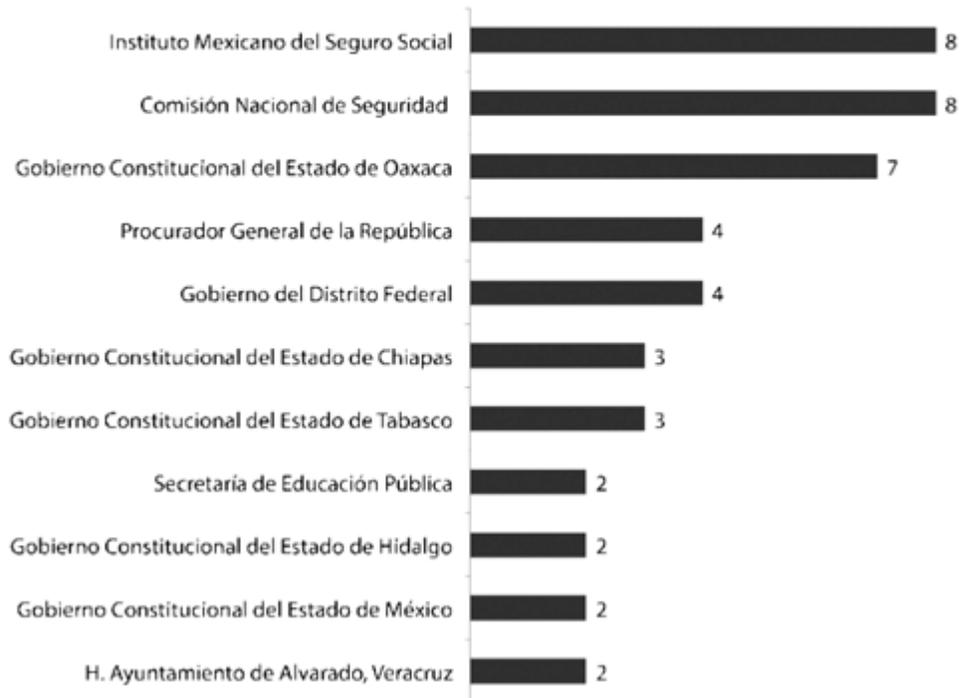


Nota: El total difiere de las recomendaciones emitidas durante el ejercicio reportado porque una de ellas fue girada a cuatro autoridades (3VG), una a tres autoridades (13/2015) y 11 fueron emitidas a dos autoridades (12/2015, 18/2015, 22/2015, 23/2015, 26/2015, 31/2015, 32/2015, 33/2015, 37/2015, 45/2015 y 48/2015).

Autoridades Recomendadas 2014 ¹⁴

En total, durante 2014 se emitieron 55 Recomendaciones dirigidas a 67 autoridades.²

Principales autoridades destinatarias de las Recomendaciones



Grado de cumplimiento de Recomendaciones 2014 ¹⁵

Al cierre del año, el estatus de las Recomendaciones emitidas a las autoridades fue el siguiente:

Estado de las Recomendaciones al 31 de diciembre	Número
Aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	50
En tiempo de ser contestadas	3
Aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	2
Aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	7
No aceptadas	5
Total	67

Cabe mencionar que en este año fue emitida una Recomendación General sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en centros educativos, así como una Recomendación por violaciones graves dirigida al Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, con motivo de los hechos ocurridos el 9 de julio de 2014 en el municipio de Ocoyucan, Puebla.

Como se observa, el alcance de incidencia de estas recomendaciones no ha sido el esperado, ni el necesario, puesto que estos organismos no cuentan con un mecanismo que les permita obligar a los destinatarios de las recomendaciones a cumplir las recomendaciones, cuando estos las aceptan, dando una salida fácil a las autoridades para simplemente no hacer nada respecto a las violaciones a los derechos humanos en las que han incurrido una o varias veces al no modificar su actuar y procedencia.

Ante esta problemática, las entidades federativas han sido mucho más garantistas, puesto que han echado mano de la posibilidad que les otorga la constitución de establecer controles efectivos de control constitucional, entre estos destaca el recurso sobre recomendaciones del órgano protector de derechos humanos, que se encuentra regulado en la Ciudad de México y en Oaxaca, en el primero con la denominación *juicio de restitución obligatoria de derechos humanos* y en el segundo conocido como *juicio para la protección de los derechos humanos por incumplimiento de las recomendaciones*. Sobre este mecanismo, que se considera de avanzada y progresista, ya que tiene por objeto hacer cumplir por la vía jurisdiccional las recomendaciones de los organismos protectores de derechos humanos locales, cuando la autoridad acepte la recomendación, pero no la cumpla, huelga señalar una posible inconstitucionalidad del citado medio de control a la luz de la ley suprema federal, que se expone a continuación.

La Constitución federal establece como obligación al servidor público por la no aceptación o **por el no cumplimiento** de una recomendación únicamente la de “**fundar, motivar y hacer pública su negativa**”; además,

(...) las legislaturas de las entidades federativas, (...) 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.”¹⁶

Sin embargo, no los obliga a aceptar, ni tampoco aceptando, a cumplir con las recomendaciones, por lo que, un mecanismo de control como el que se plantea en las dos entidades va más allá de la restricción y previsión que se regula en el orden federal, pese a que es mucho más adecuado.

Lo anterior, se tendría que hacer una modificación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto que, cuando sea aceptada una recomendación, esta deba cumplirse, y de lo contrario, su cumplimiento pueda ser exigido mediante un mecanismo jurisdiccional, de forma tal que se respete la naturaleza de sus recomendaciones, al mismo tiempo en que se privilegie la protección de los derechos humanos. Lo anterior permitiría genera un esquema parecido al que tuvo su génesis en las discusiones del expediente 912/2010, relativo a la resolución de 7 de septiembre de 2010 dictada en el expediente Varios 489/2010, relacionado con la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.511 Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos, fundamento de la reforma anteriormente expuesta, al reconocer que la función de los sistemas de protección de los derechos humanos, ya sean internos, regionales o internacionales deben estar en comunicación y realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de sus fines: Proteger, de forma progresiva, los derechos humanos.

Sin embargo, estos instrumentos establecidos por los constituyentes locales carecen de constitucionalidad, pese a su buena intención, ya que se encuentran limitados por la redacción del artículo 102, apartado B de la Constitución General, el cual establece que:

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.

(Subrayado propio)

Como se desprende del contenido del artículo citado, el constituyente solo previó que las autoridades y servidores públicos justificaran su incumplimiento pese a haber aceptado las recomendaciones del organismo garante de los derechos humanos, sin prever o dejar a la consideración de los estados la posibilidad de obligar al cumplimiento de las mismas, una vez que estas son aceptadas con plena autonomía.

5. Conclusión

Es por lo anterior, que para estar en condiciones de reforzar las obligaciones impuestas por los artículos 17, 116 y 122 respecto a la independencia de los Poderes Judiciales Locales, la justicia pronta, imparcial y completa; así como el artículo 1 constitucional, los artículos 26 y 27 de la convención de Viena, estableciendo herramientas más sólidas para beneficio de toda persona que se encuentra ante la vulneración de aquellos derechos inherentes de su dignidad humana, es que se considera pertinente y necesario hacer una modificación a los artículos citados, a efectos de que, se prevean las Salas Constitucionales y sus mecanismos mínimos de control constitucional, y que una autoridad que haya aceptado una recomendación deba estar obligada a acatarla, así como favorecer el principio de autonomía de las entidades federativas propias de un estado federal. Para mayor claridad se ilustran las modificaciones en el siguiente cuadro comparativo:

6. Comparativo

En el tenor de lo expuesto se muestra el siguiente comparativo con la propuesta de la presente iniciativa que busca armonizar la parte orgánica y sustantiva, así como plantear la parte competencial de la justicia constitucional local, y legitimar el mecanismo de control constitucional sobre las recomendaciones en materia de derechos humanos, con el correspondiente régimen transitorio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 102.</p> <p>A. ...</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. 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.</p> <p>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>A. ...</p> <p>B...</p> <p>Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. En caso de que las autoridades o servidores públicos hayan aceptado las recomendaciones emitidas, y no hayan sido cumplidas, el organismo de protección de los derechos humanos podrá interponer el recurso de incumplimiento de recomendaciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la Sala Constitucional de la Entidad Federativa que corresponda.</p>
<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.</p>	<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III...</p> <p>...</p>

<p>La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.</p>	
<p>Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.</p>	...
<p>Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.</p>	...
<p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.</p>	...
<p>Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.</p>	...
	<p>De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución, las Constituciones y leyes de los Estados en materia de justicia constitucional local, garantizarán que:</p> <p>a) El Poder Judicial de los Estados cuente con una Sala Constitucional, misma que tendrá por objeto garantizar la supremacía constitucional local.</p> <p>b) La independencia de los magistrados integrantes de la Sala Constitucional en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán su integración y las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los mismos. En la</p>

	<p>composición y designación de los magistrados las Constituciones de los Estados deberán establecer lo siguiente:</p> <p>1o. La composición de la Sala Constitucional.</p> <p>2o. La propuesta de designación, que se llevará a cabo a través de un concurso de oposición ante el Consejo de la Judicatura local, resultado del cual, los Gobernadores de los Estados propondrán para su ratificación al Congreso local, a una de las personas que haya obtenido los primeros diez lugares en el concurso de oposición.</p> <p>3o. La ratificación de los Congresos, que deberá ser realizada por las dos terceras partes de sus miembros presentes.</p> <p>4o. La duración de los magistrados en el ejercicio de su encargo, que deberá ser de cuando menos 7 años, y podrán ser reelectos al menos por un periodo igual.</p> <p>c) La Sala Constitucional sea competente para conocer, al menos, los siguientes mecanismos de control constitucional:</p> <p>1o. Juicio de protección de derechos humanos, que tenga por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad, local o municipal, que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución local, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</p> <p>2o. Controversia constitucional local, que tenga por objeto dirimir los conflictos competenciales derivados de normas de carácter general o actos entre autoridades estatales, municipales u órganos constitucionalmente autónomos, respecto de la Constitución local; así como los conflictos sobre los límites territoriales entre municipios.</p> <p>3o. Acción de inconstitucionalidad local, que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general, estatal o municipal, y la Constitución local.</p>
--	--

	<p>40. Acción por omisión legislativa, que tenga por objeto plantear la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria local, cuando afecte el debido cumplimiento de la Constitución local</p> <p>50. Cuestión de constitucionalidad jurisdiccional, que tenga por objeto resolver la cuestión o duda de constitucionalidad formulada por magistrados o jueces, cuando se considere que una norma con carácter general, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución local.</p> <p>60. Cuestión de constitucionalidad legislativa, que tenga por objeto resolver la cuestión o duda de constitucionalidad formulada por los órganos legislativos del Estado, respecto de la constitucionalidad de los proyectos de iniciativa de ley o decreto presentadas ante el Congreso, previo a la discusión, aprobación o hasta antes de su promulgación y publicación.</p> <p>70. Recurso sobre recomendaciones, que tenga por objeto resolver el incumplimiento de una recomendación emitida por los organismos de protección de los derechos humanos locales que se establecen en el artículo 102 de esta Constitución.</p> <p>80. Revisión sobre el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.</p> <p>Todos los jueces y magistrados, en el ámbito de sus competencias deberán ejercer de oficio el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, con el objeto de inaplicar de una norma para el caso concreto, cuando se considere contraria a la Constitución local.</p> <p>Los mecanismos de control constitucional local deberán resolverse conforme a lo previsto por el artículo 133 de esta Constitución.</p> <p>Los Congresos deberán expedir la ley en materia de justicia constitucional local en la que se regularán, cuando menos, los mecanismos previstos en este artículo.</p> <p>Toda controversia suscitada entre los Tribunales de la Federación y las Salas</p>
--	---

<p>IV. ... V. ... VI. ... VII. ... VIII. ... IX. ...</p>	<p>Constitucionales de los Estados deberá dirimirse conforme a lo dispuesto por el la ley respectiva que se señala en el artículo 106 de esta Constitución.</p> <p>IV. ... V. ... VI. ... VII. ... VIII. ... IX. ...</p>
<p>Artículo 122. ... A...</p> <p>I... II... III...</p> <p>IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.</p> <p>Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México; podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.</p>	<p>Artículo 122. ... A...</p> <p>I... II... III... IV...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución, la Constitución Política de la Ciudad de México y su legislación en materia de justicia constitucional local, garantizarán que:</p>

	<p>a) El Tribunal Superior de Justicia cuente con una Sala Constitucional, misma que tendrá por objeto garantizar la supremacía constitucional local.</p> <p>b) La independencia de los magistrados integrantes de la Sala Constitucional en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la Constitución Política de la Ciudad de México y la ley orgánica correspondiente, la cual establecerá su integración y las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los mismos. En la composición y designación de los magistrados la Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer lo siguiente:</p> <p>1o. La composición de la Sala Constitucional.</p> <p>2o. La propuesta de designación, que se llevará a cabo a través de un concurso de oposición ante el Consejo de la Judicatura local, resultado del cual, el titular del Poder Ejecutivo propondrá para su ratificación la Legislatura de la Ciudad de México, a una de las personas que haya obtenido los primeros diez lugares en el concurso de oposición.</p> <p>3o. La ratificación de Legislatura de la Ciudad de México, que deberá ser realizada por las dos terceras partes de sus miembros presentes.</p> <p>4o. La duración de los magistrados en el ejercicio de su encargo, que deberá ser de cuando menos 7 años, y podrán ser reelectos al menos por un periodo igual.</p> <p>c) La Sala Constitucional sea competente para conocer, al menos, los siguientes mecanismos de control constitucional:</p> <p>1o. Juicio de protección de derechos humanos, que tenga por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad, local o municipal, que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución local, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</p>
--	--

	<p>2o. Controversia constitucional local, que tenga por objeto dirimir los conflictos competenciales derivados de normas de carácter general o actos entre autoridades estatales, municipales u órganos constitucionalmente autónomos, respecto de la Constitución local; así como los conflictos sobre los límites territoriales entre municipios.</p> <p>3o. Acción de inconstitucionalidad local, que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general, estatal o municipal, y la Constitución local.</p> <p>4o. Acción por omisión legislativa, que tenga por objeto plantear la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria local, cuando afecte el debido cumplimiento de la Constitución local</p> <p>5o. Cuestión de constitucionalidad jurisdiccional, que tenga por objeto resolver la cuestión o duda de constitucionalidad formulada por magistrados o jueces, cuando se considere que una norma con carácter general, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución local.</p> <p>6o. Cuestión de constitucionalidad legislativa, que tenga por objeto resolver la cuestión o duda de constitucionalidad formulada por los órganos legislativos del Estado, respecto de la constitucionalidad de los proyectos de iniciativa de ley o decreto presentadas ante el Congreso, previo a la discusión, aprobación o hasta antes de su promulgación y publicación.</p> <p>7o. Recurso sobre recomendaciones, que tenga por objeto resolver el incumplimiento de una recomendación emitida por el organismo de protección de los derechos humanos local que se establece en el artículo 102 de esta Constitución.</p> <p>8o. Revisión sobre el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.</p> <p>Todos los jueces y magistrados, en el ámbito de sus competencias deberán ejercer de oficio el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, con</p>
--	---

<p>V... VI... VII... VIII... IX... X... XI... B... C... D...</p>	<p>el objeto de inaplicar de una norma para el caso concreto, cuando se considere contraria a la Constitución local.</p> <p>Los mecanismos de control constitucional local deberán resolverse conforme a lo previsto por el artículo 133 de esta Constitución.</p> <p>Legislatura de la Ciudad de México deberá expedir la ley en materia de justicia constitucional local en la que se regularán, cuando menos, los mecanismos previstos en este artículo.</p> <p>Toda controversia suscitada entre los Tribunales de la Federación y la Sala Constitucional de la Ciudad de México deberá dirimirse conforme a lo dispuesto por el la ley respectiva que se señala en el artículo 106 de esta Constitución.</p> <p>V... VI... VII... VIII... IX... X... XI... B... C... D...</p>
TRANSITORIOS	
<p><i>(No hay correlativo)</i></p>	<p>PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>
<p><i>(No hay correlativo)</i></p>	<p>SEGUNDO. Los Congresos locales de las entidades federativas deberán realizar las modificaciones constitucionales y legales en un plazo no mayor a un año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, a fin de incorporar la justicia constitucional local en términos del mismo, conforme a las bases que se establecen.</p>
<p><i>(No hay correlativo)</i></p>	<p>TERCERO. A los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión deberá hacer las modificaciones correspondientes a la ley respectiva que hace mención el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>

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

Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del apartado B del artículo 102; y se adicionan los párrafos del séptimo al onceavo a la fracción III del artículo 116 y los párrafos del cuarto al octavo a la fracción IV del apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia constitucional local

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del apartado B del artículo 102; y se adicionan los párrafos del séptimo al onceavo a la fracción III del artículo 116 y los párrafos del cuarto al octavo a la fracción IV del apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia constitucional local, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. ...

B. ...

Quando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. **En caso de que las autoridades o servidores públicos hayan aceptado las recomendaciones emitidas, y no hayan sido cumplidas, el organismo de protección de los derechos humanos podrá interponer el recurso de incumplimiento de recomendaciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o la sala constitucional de la entidad federativa que corresponda.**

Artículo 116. ...

...

I ...

II ...

III ...

...

...

...

...

...

De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución, las constituciones y leyes de los estados en materia de justicia constitucional local, garantizarán que:

a) El Poder Judicial de los estados cuente con una sala constitucional, misma que tendrá por objeto garantizar la supremacía constitucional local.

b) La independencia de los magistrados integrantes de la sala constitucional en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados, las cuales establecerán su integración y las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los mismos. En la composición y designación de los magistrados las constituciones de los estados deberán establecer lo siguiente:

1o. La composición de la Sala Constitucional.

2o. La propuesta de designación, que se llevará a cabo a través de un concurso de oposición ante el Consejo de la Judicatura local, resultado del cual, los gobernadores de los estados propondrán para su ratificación al Congreso local, a una de las personas que haya obtenido los primeros diez lugares en el concurso de oposición.

3o. La ratificación de los congresos, que deberá ser realizada por las dos terceras partes de sus miembros presentes.

4o. La duración de los magistrados en el ejercicio de su encargo, que deberá ser de cuando menos 7 años, y podrán ser reelectos al menos por un periodo igual.

c) La sala constitucional sea competente para conocer, al menos, los siguientes mecanismos de control constitucional:

1o. Juicio de protección de derechos humanos, que tenga por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad, local o municipal, que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución local, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

2o. Controversia constitucional local, que tenga por objeto dirimir los conflictos competenciales derivados de normas de carácter general o actos entre autoridades estatales, municipales u órganos constitucionalmente autónomos, respecto de la Constitución local; así como los conflictos sobre los límites territoriales entre municipios.

3o. Acción de inconstitucionalidad local, que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general, estatal o municipal, y la Constitución local.

4o. Acción por omisión legislativa, que tenga por objeto plantear la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria local, cuando afecte el debido cumplimiento de la Constitución local.

50. Cuestión de constitucionalidad jurisdiccional, que tenga por objeto resolver la cuestión o duda de constitucionalidad formulada por magistrados o jueces, cuando se considere que una norma con carácter general, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución local.

60. Cuestión de constitucionalidad legislativa, que tenga por objeto resolver la cuestión o duda de constitucionalidad formulada por los órganos legislativos del estado, respecto de la constitucionalidad de los proyectos de iniciativa de ley o decreto presentadas ante el Congreso, previo a la discusión, aprobación o hasta antes de su promulgación y publicación.

70. Recurso sobre recomendaciones, que tenga por objeto resolver el incumplimiento de una recomendación emitida por los organismos de protección de los derechos humanos locales que se establecen en el artículo 102 de esta Constitución.

80. Revisión sobre el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Todos los jueces y magistrados, en el ámbito de sus competencias deberán ejercer de oficio el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, con el objeto de inaplicar de una norma para el caso concreto, cuando se considere contraria a la Constitución local.

Los mecanismos de control constitucional local deberán resolverse conforme a lo previsto por el artículo 133 de esta Constitución.

Los Congresos deberán expedir la ley en materia de justicia constitucional local en la que se regularán, cuando menos, los mecanismos previstos en este artículo.

Toda controversia suscitada entre los tribunales de la federación y las salas constitucionales de los estados deberá dirimirse conforme a lo dispuesto por el la ley respectiva que se señala en el artículo 106 de esta Constitución.

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

...

...

De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución, la Constitución Política de la Ciudad de México y su legislación en materia de justicia constitucional local, garantizarán que:

a) El Tribunal Superior de Justicia cuente con una sala constitucional, misma que tendrá por objeto garantizar la supremacía constitucional local.

b) La independencia de los magistrados integrantes de la sala constitucional en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por la Constitución Política de la Ciudad de México y la ley orgánica correspondiente, la cual establecerá su integración y las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los mismos. En la composición y designación de los magistrados la Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer lo siguiente:

1o. La composición de la Sala Constitucional.

2o. La propuesta de designación, que se llevará a cabo a través de un concurso de oposición ante el Consejo de la Judicatura local, resultado del cual, el titular del Poder Ejecutivo propondrá para su ratificación la Legislatura de la Ciudad de México, a una de las personas que haya obtenido los primeros diez lugares en el concurso de oposición.

3o. La ratificación de Legislatura de la Ciudad de México, que deberá ser realizada por las dos terceras partes de sus miembros presentes.

4o. La duración de los magistrados en el ejercicio de su encargo, que deberá ser de cuando menos 7 años, y podrán ser reelectos al menos por un periodo igual.

c) La Sala Constitucional sea competente para conocer, al menos, los siguientes mecanismos de control constitucional:

1o. Juicio de protección de derechos humanos, que tenga por objeto resolver toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad, local o municipal, que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución local, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

2o. Controversia constitucional local, que tenga por objeto dirimir los conflictos competenciales derivados de normas de carácter general o actos entre autoridades estatales, municipales u órganos constitucionalmente autónomos, respecto de la Constitución local; así como los conflictos sobre los límites territoriales entre municipios.

3o. Acción de inconstitucionalidad local, que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general, estatal o municipal, y la Constitución local.

4o. Acción por omisión legislativa, que tenga por objeto plantear la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria local, cuando afecte el debido cumplimiento de la Constitución local.

5o. Cuestión de constitucionalidad jurisdiccional, que tenga por objeto resolver la cuestión o duda de constitucionalidad formulada por magistrados o jueces, cuando se considere que una norma con carácter general, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución local.

6o. Cuestión de constitucionalidad legislativa, que tenga por objeto resolver la cuestión o duda de constitucionalidad formulada por los órganos legislativos del Estado, respecto de la constitucionalidad de los proyectos de iniciativa de ley o decreto presentadas ante el Congreso, previo a la discusión, aprobación o hasta antes de su promulgación y publicación.

7o. Recurso sobre recomendaciones, que tenga por objeto resolver el incumplimiento de una recomendación emitida por el organismo de protección de los derechos humanos local que se establece en el artículo 102 de esta Constitución.

8o. Revisión sobre el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Todos los jueces y magistrados, en el ámbito de sus competencias, deberán ejercer de oficio el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, con el objeto de inaplicar de una norma para el caso concreto, cuando se considere contraria a la Constitución local.

Los mecanismos de control constitucional local deberán resolverse conforme a lo previsto por el artículo 133 de esta Constitución.

Legislatura de la Ciudad de México deberá expedir la ley en materia de justicia constitucional local en la que se regularán, cuando menos, los mecanismos previstos en este artículo.

Toda controversia suscitada entre los Tribunales de la Federación y la Sala Constitucional de la Ciudad de México deberá dirimirse conforme a lo dispuesto por el la ley respectiva que se señala en el artículo 106 de esta Constitución.

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

XI. ...

B. ...

C. ...

D. ...

Transitorios

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

Segundo. Los congresos locales de las entidades federativas deberán realizar las modificaciones constitucionales y legales en un plazo no mayor a un año siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, a fin de incorporar la justicia constitucional local en términos del mismo, conforme a las bases que se establecen.

Tercero. A los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá hacer las modificaciones correspondientes a la ley respectiva que hace mención el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Notas

1 Reforma publicada mediante decreto número 53 en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de fecha 3 de febrero de 2000.

2 Los estados que sí cuentan con justicia constitucional en sus Constituciones locales y leyes secundarias son: Chiapas, estado de México, Nayarit, Veracruz, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán. Las entidades federativas que cuentan con justicia constitucional en sus Constituciones locales pero aún no en su ley secundaria son: Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Morelos y Tabasco.

3 Artículo 73 de la Constitución Política del Estado de Chiapas

4 En el caso de Oaxaca, su Constitución local establece que la Ley Orgánica establecerá la composición, la cual a su vez señala que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia será quien decida la composición de las Salas, entre ellas, la Constitucional. Artículo 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y artículo 14, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.

5 Nuevo León y Tamaulipas contemplan en sus constituciones locales que si el Congreso no está reunido y se encuentra en receso, la Comisión Permanente convoque a periodo extraordinario para la designación de sus magistrados. Por su parte, los Estados de Chiapas, Estado de México, Morelos, Hidalgo y Veracruz, permiten que la designación se realice por la Diputados Permanente.

6 Disponible en: <https://www.gob.mx/justiciacotidiana>

7 Iniciativa con proyecto de Decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional de Impartición de Justicia y Organización de los Poderes Judiciales, presentada en el Senado de la República en fecha 28 de abril de 2016.

8 Tal es el caso de Chiapas, estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

9 Inhibitoria. Competencia por diversas razones por las que se da la inaplicabilidad de las tesis de pleno que llevan por rubro: “Competencia por inhibitoria, efectos de aceptar la incompetencia.” e “inhibitoria competencia por. Interpretación del artículo 106 Constitucional y 36 del Código Federal de Procedimientos Civiles.”, Época: Séptima Época; Registro: 239585; Instancia: Tercera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Volumen 217-228, Cuarta Parte; Materia(s): Común; Página: 155.

10 Informe CNDH 2016:
http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2016/Informe_2016_resumen_ejecutivo.pdf

11 Informe CNDH 2016:
http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2016/Informe_2016_resumen_ejecutivo.pdf

12 Informe CNDH 2015:
http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe_2015_resumen_ejecutivo.pdf

13 Informe CNDH 2015:
http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe_2015_resumen_ejecutivo.pdf

14 Informe CNDH 2014: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014.pdf>

15 Informe CNDH 2014: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2014.pdf>

16 Artículo 102, apartado B, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 marzo de 2018.

Diputados: Édgar Castillo Martínez (rúbrica), Gloria Himelda Félix Niebla (rúbrica), Braulio Mario Guerra Urbiola (rúbrica), Yulma Rocha Aguilar (rúbrica), Apolinar Casillas Gutiérrez (rúbrica), José Hernán Cortés Berumen (rúbrica), Javier Antonio Neblina Vega (rúbrica), Lorena Corona Valdés (rúbrica), Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica), Mirna Isabel Saldívar Paz (rúbrica), Armando Luna Canales (rúbrica), Ricardo Ramírez Nieto (rúbrica), Ulises Ramírez Núñez (rúbrica), (Comisión de Puntos Constitucionales); Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica), María Gloria Hernández Madrid (rúbrica), José Hernán Cortés Berumen (rúbrica), Ricardo Ramírez Nieto (rúbrica), Lía Limón García, Javier Antonio Neblina Vega (rúbrica), Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica), Patricia Sánchez Carrillo (rúbrica), César Alejandro Domínguez Domínguez (rúbrica), Omar Ortega Álvarez, Jesús Emiliano Álvarez López, Alfredo Basurto Román (rúbrica), Ramón Bañales Arámbula (rúbrica), Tristán Manuel Canales Najjar (rúbrica), Ulises Ramírez Núñez (rúbrica), Gloria Himelda Félix Niebla (rúbrica), José Adrián González Navarro (rúbrica), Sofía González Torres (rúbrica), Alejandra Gutiérrez Campos (rúbrica), Armando Luna Canales (rúbrica), Alberto Martínez Urincho, Abel Murrieta Gutiérrez (rúbrica), Daniel Ordoñez Hernández (rúbrica), Édgar Romo García (rúbrica), Carlos Iriarte Mercado, Jesús Enrique Jackson Ramírez (rúbrica), Martha Sofía Tamayo Morales, Arturo Huicochea Alanís (rúbrica), Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica), Juana Aurora Cavazos Cavazos (rúbrica), (Comisión de Justicia).

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA CONCEPCIÓN VALDÉS RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

En la actualidad las empresas están obligadas a pagar a sus trabajadores su participación en las utilidades que se generaron en el ejercicio fiscal anterior. Esto se sustenta en el artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal del Trabajo primordialmente.

Sesenta días después de la fecha en que deba pagarse el impuesto anual (31 de marzo), por lo que en caso de Personas Morales del Régimen General a más tardar el 30 de mayo deberá entregarse al trabajador su participación en las utilidades y el 29 de junio para las Personas Físicas del Régimen General de Actividades Empresariales.

Sin embargo, hasta ahora siguen existiendo prácticas en contra de la Ley y de los derechos de los trabajadores.

Esta iniciativa tiene la finalidad de que lo manifestado en nuestra Carta Magna y en la Ley, sí se lleve a cabo sin ningún pretexto, y sin ningún hueco que los empresarios puedan manejar a su favor y en perjuicio de miles de trabajadores mexicanos.

Argumentos

A lo largo de la historia los trabajadores en México han podido unirse buscando un beneficio en común: defender sus derechos laborales. En las primeras décadas del siglo XX y con el impulso decisivo de la lucha revolucionaria de 1910 quedó finalmente en nuestra Carta Magna el derecho a la libertad de asociación, que vino a fortalecer la lucha de los trabajadores en México y, que desde entonces ha ido conformando lentamente grupos representativos de diferentes gremios del país, no sin obstáculos y retrocesos.

Desde entonces el sindicalismo ha representado un medio insustituible de defensa de los derechos laborales de sus agremiados, los cuales han quedado afianzados en la Ley Federal del Trabajo: una jornada laboral que no debe exceder 8 horas diarias (y sus equivalentes jurídicos en jornadas nocturna y mixta), descansos obligatorios, prestaciones que amparan la participación en las utilidades de las empresas, periodos vacacionales pagados, seguridad social, son entre otros algunos de los derechos que los trabajadores han ido consiguiendo a lo largo de la historia.

Pero ésta iniciativa no pretende abordar el tema en cuestión única y exclusivamente desde la labor de los sindicatos. Sino, ir más allá de lo que nuestra percepción alcanza a visualizar: la realidad laboral de muchos trabajadores. La Ley dice que todos los trabajadores que presten a una persona física o moral un trabajo personal subordinado,

cualquiera que sea el acto que le de origen mediante el pago de un salario, tienen derecho a participar en las utilidades de las empresas donde laboran.

Desde la trinchera de la defensa de los derechos laborales, es que el reparto de utilidades es una obligación patronal que debe cumplirse año con año. El artículo 123 de la Constitución en su fracción IX¹ y el Capítulo VIII, Título Tercero, de la Ley Federal del Trabajo² atienden puntualmente el cumplimiento de ésta obligación patronal. Pero me parece importante llamar la atención a lo que verdaderamente sucede.

Miles de trabajadores no reciben utilidades con el pretexto de que trabajan ganando una comisión por venta, y por ende al recibir dicha comisión el patrón le dice no tienen derecho a recibir la utilidad correspondiente. Les hacen firmar durante el mes de mayo una carta en la cual informan que no hay utilidad pendiente que recibir, para que ésta quede en registro.

Todos estos trabajadores son obligados por el patrón a pertenecer al sindicato que al patrón le beneficie. Y entonces aquí es dónde se incumple la Ley. El trabajador se ve obligado a firmar la recepción de sus utilidades que NO reciben, a firmar hojas en blanco y a pertenecer al sindicato que él no eligió en beneficio exclusivo de su patrón.

El inciso a) de la fracción IX, del artículo 123 constitucional a la letra dice:

a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

Es importante citarlo, para desde aquí, hacer un llamado a los representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, a fin de que éste tipo de prácticas ilegales terminen de una vez por todas. Teniendo en sometimiento a sus trabajadores, quienes se ven obligados a consentir este tipo de prácticas para no perder su empleo.

Cuando se expide la Ley Federal del Trabajo de 1931, se instaura legalmente la Junta Central de Conciliación y Arbitraje. El 1o. de mayo de 1970 nace una nueva Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 9o. Transitorio establece la obligación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de los gobernadores de los estados y territorios y del Jefe del Departamento del Distrito Federal de reorganizar en término de 3 meses las Juntas de Conciliación y Arbitraje. De ésta forma el primero de octubre de 1970, se publica en el Diario Oficial la convocatoria para la elección de representantes de los trabajadores y patronos ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y ante el jurado de responsabilidades. Consecuentemente la Junta Central, que hasta entonces funcionaba, se transforma en la actual Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

En la Junta de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal (que es la ciudad del país con más ciudadanos laborando), hasta el día de hoy no se cuenta con una estadística fehaciente que nos permita conocer ciertamente la cifra exacta de cuántos son los trabajadores que no reciben sus utilidades. La gran mayoría de los procedimientos que actualmente están en proceso son por despido injustificado e inclusive en las demandas por despido suelen dar a conocer hasta ese momento que no recibían sus utilidades conforme a la Ley. Lo cual no

determina que no existan éste tipo de prácticas sino que los trabajadores se ven forzados a callar la injusticia y el sometimiento.

Por lo que también debe hacerse un llamado a fin de que éste tipo de estadísticas se comiencen a generar a la brevedad. Y que sean publicadas en la página de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Por otro lado, y de acuerdo a la respuesta que la Procuraduría General de la Defensa del Trabajo tuvo a bien enviarme mediante el oficio A00/PG/071/2018; es que se desprende la siguiente información: De los años 2015 a 2017 en relación al PTU se otorgaron 37,611 orientaciones y asesorías; se iniciaron 343 conciliaciones; y se iniciaron 123 juicios.

De igual forma, se concluyeron a favor de las y los trabajadores 215 conciliaciones y 49 demandas ganadas, con un logro económico de 2.9 millones de pesos.

Los datos anteriores, sin duda alguna, pueden ser referencia de que los trabajadores reciben sus utilidades en tiempo y forma. Sin embargo, no es la prueba de que a los trabajadores no se les obligué a firmar documentos en los que supuestamente las reciben, lo cual sí es ilegal.

Hago hincapié de que es el derecho de los trabajadores recibir dichas utilidades y que lo no existe excusa alguna para que sean obligados a firmar que las reciben con el pretexto de que ganan comisión sobre venta. Uno no es negociable con lo otro. La regulación estatutaria sobre el salario a comisión es aplicable a los contratos de trabajo de régimen común que adopten esta forma de retribución y en los que resulta normal el establecimiento de una garantía de salario mínimo, que dependerá de lo pactado, pero que en ningún caso puede ser inferior al SMI. Aún y con lo antes expuesto, algunos patrones no tienen un contrato laboral con sus empleados en estos términos.

Hacer del conocimiento de los trabajadores, que más allá de poner una denuncia o queja en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, sí se les respaldará conforme a derecho para que no existan más este tipo de abusos patronales o gremios.

De aprobarse éste proyecto se plantea como segundo paso adicionar un segundo párrafo al Artículo 117 de la Ley Federal del Trabajo; de tal forma que los trabajadores tengan la seguridad de que recibirán las utilidades que les corresponden conforme a derecho y que por ningún caso dejen de percibir las.

Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, fracción I, 77, 78 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita diputada María Concepción Valdés Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presento iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona el inciso g) al apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el Inciso g) al apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

A. ...

I. ... IX. ...

IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a) ... f)

g) Los trabajadores dispondrán libremente de sus utilidades y es nula la renuncia y la cesión por cualquier medio, de éstas a favor del patrón o terceras personas, cualquiera que sea la denominación o forma que le dé.

XI. a XXXI. ...

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/index.htm>

2 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de marzo de 2018.

Diputada María Concepción Valdés Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, José Hernán Cortés Berumen, 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, 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, que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La transparencia es el conjunto de disposiciones y actos mediante los cuales los sujetos obligados tienen el deber de poner a disposición de las personas solicitantes la información pública que poseen y dan a conocer, en su caso, el proceso y la toma de decisiones de acuerdo a su competencia, así como las acciones en el ejercicio de sus funciones.¹

Esta obligación en favor de la transparencia, acceso de la información y rendición de cuentas fue apuntalada el 7 de febrero de 2014 a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma constitucional en materia de transparencia, en la cual se estableció el principio de máxima publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados señalados en el artículo 6o. constitucional.

La reforma obedece primordialmente al reconocimiento del derecho humano de acceso a la información que comprende en solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Con la visión del reconocimiento del derecho humano antes señalado así como la obligación de garantizar su ejercicio, la reforma estableció la creación de un organismo garante el cual debe regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Dicho organismo sería generador de un sistema nacional de coordinación entre la federación y las entidades federativas para homologar los estándares de transparencia y acceso a la información en todo el territorio nacional y de forma progresiva.

En la ley general y en la Ley Federal en materia de Transparencia y Acceso a la Información se ha denominado a ese órgano garante como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

El artículo 17 de la ley federal establece que el INAI será un “organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio

de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales”.

Por otra parte, el artículo 18 de la misma ley federal señala que estará integrado por siete Comisionados quienes deben registrarse por los mismos principios que rige al INAI; esto es, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. En su caso, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de la Constitución y serán sujetos de juicio político.

Entre los elementos esenciales para ejercer el cargo de Comisionado del INAI, sin duda alguna, se encuentra que se desempeñe bajo los rectores de independencia, profesionalismo e imparcialidad. Lo anterior automáticamente se reflejará en las decisiones y el funcionamiento del instituto.

El Partido Acción Nacional ha sido debidamente responsable para que la transparencia, acceso de la información y rendición de cuentas se reconozca como derecho humano y se fortalezcan las instituciones que garanticen su ejercicio; asimismo, ha sido consecuente y ha denunciado cualquier acto o interés que atente con los avances alcanzados en materia de transparencia, y la presente iniciativa tiene el mismo objetivo.

Esto es, en la primera quincena de marzo del año en curso, se anunció que Ximena Puente de la Mora, presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de mayo de 2014 al mismo mes de 2017 y actual comisionada del mismo instituto hasta el 31 de marzo de 2018, ha sido designada para una diputación por la vía de representación proporcional por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ocupando el lugar número seis en la lista de la quinta circunscripción por Colima, del cual es originaria.²

Lo anterior ha generado suspicacias sobre algunas decisiones que tuvo la comisionada en sus funciones, pues “ha votado resoluciones que favorecen al gobierno federal. En noviembre de 2017, Puente votó a favor de mantener en secreto la información sobre la compra que hizo Emilio Lozoya –como titular de Pemex– de la planta Agro Nitrogenados por 275 millones de dólares.

La Auditoría Superior de la Federación señaló sobrecostos en la compra además de que señaló que 60 por ciento del complejo era chatarra. El argumento de Puente y otros consejeros fue que al cambiar el régimen de Pemex de paraestatal a empresa productiva del Estado, sus filiales son compañías privadas.³

También, Ximena Puente votó a favor de mantener cerradas las bitácoras de vuelo de los helicópteros de la flota presidencial, su argumento fue que dar a conocer los datos vulnera la seguridad del presidente Enrique Peña Nieto.

La presente iniciativa no pretende hacer un juicio sobre el vínculo de Ximena Puente de la Mora con el partido político que la ha postulado y con el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, sino velar por la credibilidad del INAI, la cual ha sido puesto en duda.

El objeto es establecer los parámetros para las pretensiones de cualquier comisionado del INAI a acceder a alguna candidatura, con independencia del partido político o por la vía independiente, y en su caso al acceso a cargos públicos, emanados de decisiones de partidos políticos.

Lo anterior, siempre con el firme respeto al derecho de votar y ser votado, pero considerando el objetivo del INAI y su eficacia.

Para ello proponemos reformar el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo como requisito para ser diputado federal o Senador de la República, que los comisionados del INAI deben separarse de su encargo de manera definitiva, tres años antes del día de la elección, con aras de conservar la credibilidad del INAI en sus resoluciones y evitar posibles conflictos de interés.

Se propone que los comisionados del INAI, así como *ex ante* no pueden ser legisladores federales, tampoco puedan ser *ex post*, diputados federales o senadores de la república, salvo que se hayan separado del encargo con la temporalidad referida.

Para mayor claridad, se señala en el cuadro siguiente la propuesta de reforma:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 55. Para ser diputado se requiere: I. a IV. ...	Artículo 55. ... I. a IV. ...
V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.	V. ...
No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.	No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni comisionado del organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, previsto en la fracción VIII del Apartado A del artículo 6° de esta Constitución , ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.
Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.	...
Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;	...
VI. a VII. ...	VI. a VII. ...

Por las consideraciones expuestas se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** el segundo párrafo de la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. ...

I. a IV. ...

V. ...

No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **ni comisionado del organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, previsto en la fracción VIII del Apartado A del artículo 60. de esta Constitución**, ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

...

...

VI. y VII. ...

Transitorio

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

Notas

1 transparencia.congreso.jalisco.gob.mx/descarga_archivo.php?id=1725&subj=104 Consultado el 18 de diciembre de 2017.

2 <https://www.animalpolitico.com/2018/03/ximena-puente-inai-transparencia-pluri-pri/> Consultado el 19 de marzo de 2018.

3 Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 21 de marzo de 2018.

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)

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

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

Exposición de Motivos

En una democracia tan golpeada por la desconfianza ciudadana como la mexicana, es crucial que se planteen debates en torno a privilegios que la clase política ha adquirido indebidamente a lo largo de los años, que ensanchan el déficit democrático y acrecientan la brecha entre ciudadanos y gobernantes, que tarde o temprano, se traduce en un menor bienestar social. Por tanto, es indispensable que este tipo de debates sean resueltos de cara a la sociedad, a fin de reconstruir las relaciones de confianza entre la sociedad y las instituciones fundamentales para el buen funcionamiento de nuestro régimen, como es el Congreso de la Unión.

Tenemos así que, uno de los privilegios que mayor desconfianza y recelo provocan entre los ciudadanos, es el fantasma jurídico del “Fuero Constitucional”¹, que no es otra que la prerrogativa otorgada a legisladores para proteger y amparar a los mismos de acusaciones, derivadas del ejercicio de su función, es decir, “la inviolabilidad y la inmunidad procesal o libertad de arresto”². No obstante, el empleo del fuero ha sido empleado en términos negativos, deconstruyendo el sentido y origen de su existencia, generando una tensión entre inmunidad e impunidad.

El fuero, concebido originalmente para fortalecer el esquema de división de poderes –y que tuvo su origen en las monarquías absolutistas– es hoy percibido por la sociedad como un privilegio inmerecido de ciertos servidores públicos para transgredir la ley.

No obstante, la finalidad del fuero constitucional, afirma el constitucionalista Ignacio Burgoa, “[...] no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”.

Asimismo, Enrique Sánchez Bringas, señala que “la inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial

importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones [...]”.

Por otra parte, la inmunidad procesal, explica Fernando Dworak, “es un derecho que sirve para proteger al quórum”³, a fin de evitar que el Ejecutivo, para impedir que “se discuta un tema o para presionar por la aprobación de una iniciativa”⁴, encarcele a legisladores, “de tal forma que estuviesen presos los que se opusieran o incluso se dejase de sesionar por no haber mayoría necesaria”⁵.

Es así que la inmunidad parlamentaria debe entenderse como “una prerrogativa de los legisladores con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, por las que no podrán ser reconvenidos o procesados y protección legal para no ser detenidos ni enjuiciados hasta que no se agote la garantía de procedibilidad constitucional”. Es decir, no se trata de un excluyente de responsabilidades, civiles o penales, que recaiga en parlamentarios que cometan alguna ilegalidad, sino, como ya se ha mencionado, de una autonomía frente al resto de los Poderes.

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación ha argumentado que “la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de diputados o senadores para sustraer sus manifestaciones del conocimiento o decisión de los jueces; sino como una medida de protección al órgano legislativo, a efecto de enfrentar la amenaza de tipo político, y que consiste en la eventualidad de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular.”

Así “[...] supone que la denegación al reclamo o reconvenición esté sustentada en el ejercicio de la actividad parlamentaria, pues el propósito de esa protección es evitar que el órgano legislativo sufra la privación injustificada de uno de sus miembros.”

De igual manera, ha señalado que “la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos –las manifestaciones– hayan sido realizadas por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.”

Como consecuencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha argumentado que: “el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten

en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra –del discurso el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.”

Sin embargo, en nuestro país el “fuero se ha convertido en una herramienta idónea para fomentar y sobre todo proteger a la concentración del poder, irónicamente se ha convertido en el protector e impulsor de la impunidad, que viola no sólo el principio de la igualdad jurídica sino que descaradamente pisotea nuestras garantías individuales”, por lo que, señala, es indispensable se eliminen los privilegios de los que gozan, y se respeten los derechos de los ciudadanos, colocando en un plano de igualdad tanto a éstos como a servidores públicos.

Al respecto, Fernando Dworak brinda algunos elementos que hacen de la inmunidad procesal un mecanismo de protección que emplean políticos y servidores públicos para protegerse entre sí:

“Primero. La Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de prácticamente todos los servidores públicos federales y locales, desde el presidente, pasando por ministros de la Suprema Corte de Justicia, órganos autónomos.

Segundo. La Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de funcionarios locales cuando se trata de acusaciones del orden federal, dejando que los congresos locales decidan lo que proceda. Si consideramos que la inmunidad procesal es una prerrogativa para proteger un órgano de gobierno, no debería intervenir un órgano legislativo federal, sino exclusivamente la legislatura local. Como resultado tenemos un sistema de doble punto de veto, donde se facilita que el acusado se escape [...].

Tercero. Se ha entendido que esta prerrogativa es un derecho del individuo, protegiéndosele incluso cuando solicita licencia [...].

Cuarto. Las declaraciones de procedencia las definen cuerpos colegiados que actúan con lógica política antes que técnica. Esto hace que o se requiera una decisión previa para que prosperen o se requiera de una gran presión ciudadana para que sean tomadas en cuenta.”⁶

Por tanto, para resolver esta tensión entre inmunidad e impunidad, es necesario, señala Mojica Rayón, depurar el título IV de la Constitución política, y modificar el fuero, en términos de los que es concebido hoy en día, es decir, que no se necesite declaración de procedencia para someter a un servidor público a un proceso legal, para que la ley se aplique a todos, es decir, que la ley no exceptúe a nadie. De esta manera, se puede transitar hacia un esquema de inviolabilidad parlamentaria simple.

No se trata de la imagen que se proyecte por parte de un legislador, sino del trabajo que pueda realizar, por ello, se proponen modificaciones a fin de evitar el mal uso del término “fuero” por parte de funcionarios que tergiversen su función y que empleen esta facultad para beneficio propio y en contra de las responsabilidades y obligaciones que le fueron conferidas.

No es que la inmunidad parlamentaria se haya vuelto innecesaria. Por el contrario, la propia Organización Global de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC, por sus siglas en inglés), ha establecido que: “La inmunidad parlamentaria es esencial para la independencia parlamentaria eficaz”.

Sin embargo, esa misma organización también ha señalado con contundencia que: “Un sistema de inmunidad parlamentaria que obstaculice la acusación legítima por acciones criminales puede ofrecer protección a parlamentarios corruptos que abusan de su afiliación al parlamento para beneficio personal”.

Y es ahí en donde la presente iniciativa pretende inscribirse: en resolver la tensión entre un mecanismo necesario de inviolabilidad para que los legisladores conserven su autonomía frente al resto de los Poderes, pero que al mismo tiempo no origine un estado de excepción en el que los integrantes de un Poder, puedan cometer delitos impunemente frente a miembros de otros Poderes o, peor aún, de la sociedad en general.

Se trata de ser pertinente en el momento histórico en el que vivimos, y retomar lo señalado por la GOPAC, en el sentido de que “los parlamentarios deberían adoptar sistemas funcionales de inmunidad parlamentaria que proporcionen protección de acusaciones injustificadas y motivadas políticamente pero que también garanticen que se les impute a los parlamentarios responsabilidad ante la ley”.

Basta de cinismo y de privilegios a costa de la sociedad. Decir adiós al fuero es fortalecer la división de poderes y dar la bienvenida a una nueva oportunidad para cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados en una época en la que la confianza en los demás se presenta como la única alternativa para que florezca la seguridad ciudadana.

Por lo anteriormente expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se **reforman** los artículos 38, fracción II; 61, primer y segundo párrafos; 110, primer párrafo; 111, primero, quinto, séptimo, octavo, párrafos; 112, primer párrafo; y, 114, primer párrafo; se **derogan** los párrafos segundo, tercero, cuarto y sexto del artículo 111; párrafo segundo del 112; y, primer párrafo del artículo 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38 . Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. [...];

II. Por la privación de la libertad dictada por sentencia firme y mientras la privación subsista;

III. [...];

IV. [...];

V. [...]; y

VI. [...].

[...].

Artículo 61. Los diputados y senadores jamás podrán ser reconvenidos ni serán sujetos de responsabilidad por las opiniones, propuestas legislativas o **votos que emitan en el ejercicio de sus encargos.**

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

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político **el presidente de la República**, 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, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el fiscal general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, 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. El presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Estado, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos dependientes del gobierno federal, el fiscal general de la República, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos serán responsables por la comisión de delitos, faltas u omisiones en que incurran durante el tiempo de su encargo y podrán ser sujetos de proceso penal, pero no podrán ser detenidos, ni privados de su libertad durante el ejercicio de su cargo, y continuarán en funciones hasta que se dicte sentencia condenatoria y ésta haya causado ejecutoria, en atención al principio de presunción de inocencia.

Se deroga .

Se deroga .

Se deroga .

Para poder proceder penalmente por delitos contra los gobernadores de los estados, **el jefe del gobierno de la Ciudad de México**, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y **de la Ciudad de México** , en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este **artículo**.

Se deroga .

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto .

No existirá impedimento alguno para demandar en la vía civil a cualquier servidor público.

[...].

[...].

Artículo 112. No se requerirá **que se dicte sentencia condenatoria y cause ejecutoria, para ser detenidos o privados de su libertad**, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Se deroga

Artículo 114. Se deroga.

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

[...]

Artículo Segundo. Se **reforman** los artículos 11, numerales 1 y 3; 12, numeral 2; y, 22, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11 .

1. Los diputados y senadores gozan de **la inmunidad parlamentaria** que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.
3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos **hasta que se haya seguido el procedimiento constitucional, se dicte sentencia condenatoria y ésta cause ejecutoria .**

Artículo 12 .

1. [...].
2. El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar **la inmunidad parlamentaria** constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Artículo 22 .

1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza **la inmunidad parlamentaria** constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo.

2. [...].

[...].

3. [...].

4. [...].

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción a lo dispuesto en el transitorio tercero del presente decreto.

Segundo. El Congreso deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Tercero. La reforma a los párrafos primero y cuarto del artículo 111, por lo que se refiere al presidente de la República, entrarán en vigor de conformidad con lo establecido en el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Cuarto. Los Congresos locales de las entidades federativas deberán adecuar sus respectivas leyes y reglamentos en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Quinto. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Definido así por Fernando Dworak, en su texto ¿Realmente desapareció el “Fuero” en Jalisco?, disponible en: <http://fernandodworak.com/wordpress/realmente-desaparecio-el-fuero-en-jalisco/>

2 *Ibíd.*

3 *Op. Cit.*, Dworak, Fernando.

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

6 *Op. Cit.*, Dworak, Fernando.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de marzo de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GLORIA HERNÁNDEZ MADRID, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada María Gloria Hernández Madrid, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 73, 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El desarrollo del país requiere que sus instituciones den transparencia a las funciones y actividades que desempeñan, a través de la difusión de las acciones que realizan y facilitando el acceso a la información que generan.

Doctor José Narro Robles.¹

Los orígenes de la transparencia se remontan a los siglos XVII y XVIII, en Europa, donde el movimiento intelectual llamado la Ilustración incitaba a la razón como la herramienta primordial a través de la cual los seres humanos pueden acceder al conocimiento verdadero y mejorar su condición.

Kant fue el primero en señalar la profunda relación que existe entre la moral y la transparencia, estableciendo que “todas las acciones que afectan el derecho de los seres humanos son injustas si los principios que las guían no soportan ser publicados”.

En un régimen democrático, el derecho a la información se establece en un conjunto de normas sistematizadas que garantizan a cualquier ciudadano tener un libre acceso a la información de interés público, precisando las obligaciones de su uso responsable.

El campo de estudio del derecho a la información comprende los principios de libertad de prensa, expresión e información, el régimen informativo del Estado, las normas que regulan las empresas y las actividades de comunicación, el estatuto de los profesionales de la información y el régimen de responsabilidad civil y penal.

La transparencia y la rendición de cuentas son prácticas que surgen como mecanismos de combate a la corrupción, como instrumento de medición que evalúa la honestidad de nuestros gobiernos. Tiene que ver con explicar el funcionamiento y la operación del gobierno para que sea puesto al escrutinio público.

La transparencia es la manifestación más clara de la garantía que se ofrece a los ciudadanos de su derecho por tener acceso a la información pública, esto recae en la real rendición de cuentas y entrega de resultados, la cual, otorga a los ciudadanos el derecho observar y seguir de cerca las actividades de su gobierno y de todas aquellas estructuras que operan con recurso público. Esta situación genera una relación de control directo del contribuyente hacia el aparato estatal, en esa relación, el ciudadano se constituye en participante y corresponsable de su propio gobierno, elemento fundacional de la democracia.

En toda democracia consolidada, los ciudadanos tienen derecho a la diversidad de fuentes de información independientes y de carácter gubernamental, que les permita evaluar acciones, establecer opiniones y participar en los espacios públicos.

La evaluación del funcionamiento de las políticas públicas y del desempeño de las instituciones, sólo puede hacerse mediante la vigilancia de las decisiones que adoptan los gobiernos y sus costos implícitos. Y es precisamente la transparencia y la rendición de cuentas un aspecto fundamental de las sociedades democráticas ya que todos los integrantes de la sociedad se encuentran en pleno derecho de exigir el buen funcionamiento del gobierno. Además, salvaguardan el principio de equidad, al evitar actos de corrupción y poner a toda la sociedad bajo las mismas circunstancias.

Por su parte, el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental. En el sistema interamericano, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso *Claude Reyes y otros versus Chile*² delineó los contornos de este derecho. Así, estableció que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce los derechos a buscar y a recibir informaciones, “protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado”. En consecuencia, ese artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la convención el estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.

El derecho de acceso a la información pública puede así conceptualizarse como el derecho de toda persona de solicitar el acceso a la información gubernamental y la obligación positiva del estado a entregarla sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.

El derecho de acceso a la información, contribuye a la consolidación de una democracia participativa en la que cada ciudadano interviene y toma decisiones de manera informada, al permitir que los ciudadanos cuenten con información suficiente para tomar las decisiones que mejor impacten su calidad de vida.

La rendición de cuentas busca dar transparencia a las decisiones y acción pública, y se hace realidad en la disponibilidad y difusión permanente de información sistemática, confiable, clara y completa en torno al quehacer gubernamental, y a su orientación al servicio de la sociedad. La transparencia, al igual que la rendición de cuentas, es una obligación de quienes ejercen el poder público. El acceso a la información es un derecho irrenunciable de

los ciudadanos. Los tres, son aspectos estrechamente ligados que fortalecen los procesos democráticos en una sociedad y que deben constituirse en norma y guía que conduzca el trabajo de todos los funcionarios y dependencias públicos.³

El progreso de una nación depende en gran medida del avance de su sistema de educación superior, ya que son las universidades los que tienen la función y la responsabilidad de formar al individuo que se insertará en el mercado laboral y contribuirá al desarrollo económico de cada estado. Es por ello que se impone la adopción de las mejores prácticas de transparencia y desarrollar procesos de evaluación que midan la eficacia y eficiencia de esta actividad, lo que contribuirá a su mejoramiento gradual y a buscar metas cada vez mayores.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define la Autonomía Universitaria como derecho, el actual párrafo VII del artículo tercero expresa que:

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;...”

En la concepción de Autonomía Universitaria, se tenía la idea de que la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización las lesionaba, ya que se pretendía auditar a una institución que, de conformidad con la fracción VII, del artículo 3o. constitucional, tenían la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinar sus planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrar su patrimonio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis: 1a. CL/2014 (10a.), afirma que:

“La naturaleza jurídica de las universidades autónomas, como organismos descentralizados del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio, en donde se imparte educación en los niveles establecidos en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les confiere a sus funcionarios diversas potestades administrativas relacionadas con un servicio de carácter público. Así, tal circunstancia justifica el mayor escrutinio al que están sometidos los funcionarios universitarios, quienes deben tolerar una mayor intromisión en su derecho al honor, a la vida privada y a la propia imagen cuando reciban cuestionamientos sobre su desempeño

en el cargo, máxime que las afirmaciones y apreciaciones sobre su actuación fomentan la transparencia y crítica de la gestión estatal en un ámbito particularmente sensible para el desarrollo nacional, como es la educación pública superior.”⁴

Sin embargo, diversos autores opinan que: “La autonomía se otorga a las universidades para que puedan cumplir sus funciones sin injerencias externas y ajenas que le dificultarían el cumplimiento de aquéllas conforme a los principios de excelencia académica y proyección social, para que la educación que se imparta se encuentre libre de todo dogmatismo o ideología.”⁵

La autonomía de las universidades públicas ha sido, y será siempre, sinónimo del reconocimiento de muchos años de contienda por la democracia y de la confianza que en ellas ha depositado la sociedad. En la autonomía universitaria se reconoce y se respeta el principio libre, crítico y constructivo de la comunidad. El tema de la autonomía universitaria ocupa hoy en día, un lugar central en el debate político mexicano, con el fin de otorgarle carácter fundamental a la libertad de cátedra, investigación interna e incluso, de crítica abierta y constructiva. Sin embargo, todas las universidades públicas operan recursos que le pertenecen a la sociedad y, tienen la obligación de rendir cuentas sobre la adecuada aplicación de éstos.

Hoy en día, muchas universidades se escudan en la autonomía con la que fueron dotadas para no conceder acceso a la información que generan, como parte de un sistema educativo público. El pretender que el ciudadano tenga conocimiento de sus datos, es en muchas ocasiones, confundido con la transgresión de su autonomía, cosa totalmente errónea, puesto que como ya se ha visto, la autonomía se refiere a la libertad de administración, gestión, gobierno y cátedra de las instituciones.

Se debe fortalecer la autonomía de las instituciones, más aun desde el ámbito universitario, donde deben prevalecer las libertades de expresión, la formación de voces críticas, la apertura y el ejemplo a seguir en cuanto a la socialización del conocimiento de temas como transparencia, rendición de cuentas, derecho de acceso a la información, pero en especial, el respeto a la legalidad.

Con la asignación de recursos que el estado les concede, las universidades públicas, de manera implícita, asumen el compromiso de rendir cuentas de su aplicación y sujetarse a mecanismo de transparencia y rendición de cuentas que, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que hubiera recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales tienen la obligación de rendir cuentas.

Una mayor transparencia institucional podría tener impactos positivos en la eficiencia del gasto, al reducir el uso inadecuado e ilegal de los recursos públicos y promovería exigencias sobre servicios de infraestructura y mejoras en la calidad educativa por parte de los posibles usuarios de los servicios que ofrece.

Adicionalmente la transparencia permitiría evaluar la eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados a las instituciones de educación superior al hacer pública la información acerca de la forma en la que se gastan los recursos, formación del personal docente, costo

por alumno, índices de eficiencia terminal, de titulación de deserción, resultados de evaluaciones al profesorado, entre otras.

Finalmente al informar de manera oportuna sobre los programas de becas y programas de apoyo se fomentan mayores oportunidades para estudiantes de bajos recursos económicos y se reduce la discrecionalidad en la asignación de dichos apoyos.

A finales de 2017, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) llamó a las universidades públicas del país a actuar con mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos, ante la “crítica situación financiera” que enfrentan.⁶

Esta misma organización reconoce que algunas universidades no sólo han maximizado y transparentado el uso de los recursos públicos que reciben, tanto de la federación como de los gobiernos estatales, sino que, además, han incrementado su capacidad de generar recursos propios y han logrado una mayor eficiencia en sus procesos internos, lo que les ha permitido incrementar la matrícula en proporciones muy superiores al crecimiento del subsidio.

Sin embargo, es motivo de gran preocupación la situación financiera crítica que enfrentan un grupo de universidades públicas que han operado en condiciones deficitarias en los últimos años como resultado del crecimiento acelerado de la matrícula, el reconocimiento parcial de la plantilla de personal académico y administrativo, los compromisos contractuales adquiridos a lo largo de décadas y la falta de solvencia para atender las obligaciones derivadas de los sistemas de pensiones y jubilaciones.

Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación, en el informe de la Cuenta Pública de 2016, encontró irregularidades en la entrega de recursos a universidades públicas por 586 millones 768 mil pesos.

De acuerdo con este informe, se presume un probable daño o perjuicio de los recursos que la Secretaría de Educación Pública transfirió a las instituciones de educación superior con el fin de ser destinados a la operaciones del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, ya que no acreditó con los informes de avance trimestrales y con los estados de cuenta bancarios al 31 de diciembre de 2016, cuál es el monto que las 63 instituciones han ejercido.

Es decir, no se tiene forma de comprobar que fueron recibidos y falló en dar los estados de cuenta de los contratos de los fideicomisos.

Con la presente iniciativa de ley, se pretende, que, en el marco de la nuestra Constitución política se garantice el derecho de acceso a la información pública en posesión de las universidades e instituciones de educación superior públicas, que ejerzan recursos públicos federales o realice actos de autoridad, dejando muy en claro que la autonomía no se contrapone con la transparencia y la rendición de cuentas, con la finalidad de que estas instituciones:

- I. Provean lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;
- III. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- IV. Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de las universidades e instituciones públicas de educación superior;
- V. Consolidar la apertura de las instituciones públicas de educación superior, mediante mecanismos de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos;
- VI. Promover en las instituciones públicas de educación superior y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma y adiciona el artículo sexto, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 6o. ...

(...)

(...)

(...)

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 registrarán 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, **Instituciones Públicas de Educación Superior**, 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.

II. a VIII. (...)

B...

Transitorio

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

Notas

1 La Universidad a seis años del Acuerdo para Transparencia y Acceso a la Información en la UNAM.

2 Corte Interamericana de Derecho Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, (sentencia del 19 de septiembre de 2006). (TMX 405329)

3 Doctor José Enrique Villa Rivera. Transparencia y rendición de cuentas, retos ineludibles de la construcción democrática de México: la aportación del Instituto Politécnico Nacional. 2009

4 SCJ Tesis: 1a. CL/2014 (10a.) Primera Sala; Libro 5, Abril de 2014, tomo I, pag. 808. Tesis Aislada (Constitucional)

5 González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, Autonomía universitaria y Universidad pública. El autogobierno universitario, México, UNAM, Oficina del Abogado General, 2009, p. 25.

6 <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/actuar-con-transparencia-pide-a-nuies-a-universidades-del-pais.html>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de marzo de 2018.

Diputada María Gloria Hernández Madrid (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 539 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ HUGO CABRERA RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José Hugo Cabrera Ruiz, diputado a la LXIII Legislatura del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona un inciso a) de la fracción V, del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

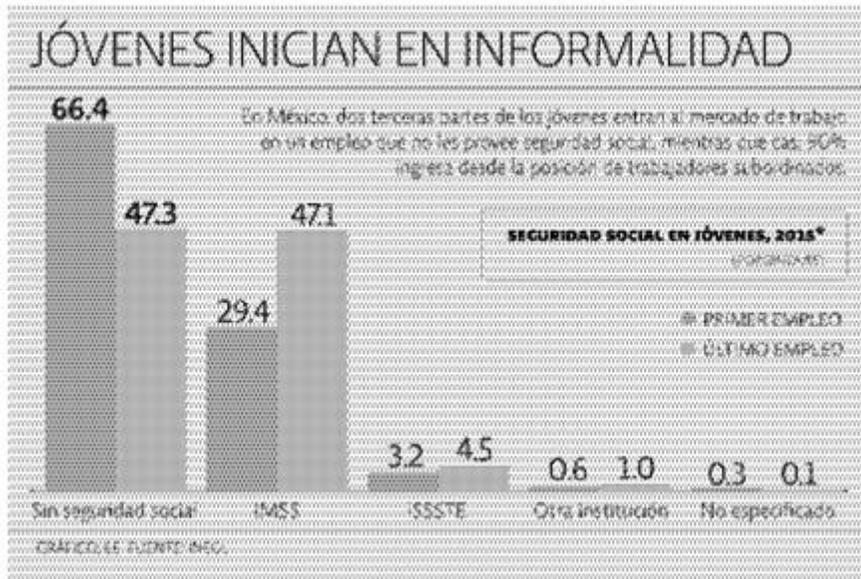
El artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...”

Por su parte, el artículo 123 de la misma ley fundamental expresa que “toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley...”

Finalmente, el segundo párrafo del artículo previamente citado faculta al Congreso de la Unión, para expedir leyes sobre el trabajo.

Respetable Asamblea

En el 2015, según cifras del Inegi, el 29.4% de los jóvenes trabajadores del rango de edad de 18 a 29 años cuentan con seguro social del IMSS, lo que representa una disminución respecto a las cifras del 2014 en el que el 32.7% de los jóvenes trabajadores del mismo rango de edad estaban asegurados por el IMSS.

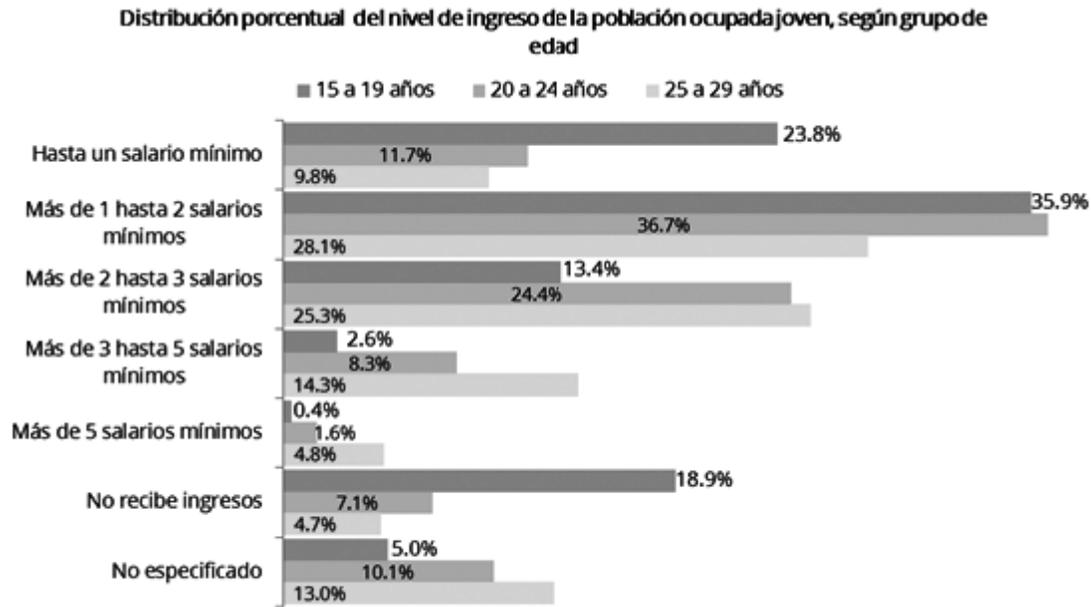


Esta tendencia es de sobra preocupante, el país comienza a producir de manera constante un desempleo juvenil que desemboca en muchos otros fenómenos sociales nocivos, como el de los llamados ninis o el reclutamiento de nuestros jóvenes por parte del crimen organizado.

Si bien, la propia Ley Federal del Trabajo en la fracción VI de su Artículo 537, otorga facultades al Servicio Nacional de Empleo para “diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes...”, los resultados a la vista han sido insuficientes.

Situación que se complica si además consideramos que los jóvenes empleados, tienen en su mayoría bajos ingresos, o peor aún, que no reciben ingresos.

El Inegi registra que durante el primer tercio del 2017, 18.9 por ciento de los jóvenes de 15 a 19 años; 7.1 por ciento del grupo de edad de 20 a 24 años y 5.0 por ciento del grupo de edad de 25 a 29 años no reciben ingresos.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, primer trimestre 2017.

Ahora bien, este es el panorama general del empleo juvenil, pero qué pasa con el empleo de este segmento de población, en planos donde supuestamente deberían existir mejores resultados, para los fines de la presente iniciativa queremos analizar el segmento del desempleo en los jóvenes egresados de los centros de educación superior en el país.

La información es alarmante y por supuesto contradictoria. A partir de los datos registrados por el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) en su publicación *Panorama educativo en México 2016*, durante el 2015 tan solo el 59.8% de los egresados universitarios tienen un trabajo estable.

Información de referencia

Porcentaje de trabajadores con contratación estable según nivel de escolaridad y grupo de edad

Año	Nivel de escolaridad									
	Población adulta de 25 a 64 años					Población joven de 15 a 29 años				
	Sin básica	Básica	Media superior	Superior	Total	Sin básica	Básica	Media superior	Superior	Total
2005	25.3	49.4	64.9	73.3	48.1	15.4	31.3	43.3	56.5	31.9
2010	23.0	45.7	63.3	75.4	48.5	11.8	28.4	42.3	58.5	32.1
2011	22.1	46.9	62.7	76.6	49.1	11.4	28.3	42.7	61.6	32.8
2012	22.3	44.6	61.4	75.6	48.5	12.0	28.2	40.9	58.9	33.0
2013	22.1	45.7	61.7	75.0	49.4	12.4	29.2	42.8	58.8	34.5
2014	22.3	45.7	62.3	75.3	49.6	13.2	29.0	43.5	59.2	34.6
2015	21.8	44.6	60.8	74.9	49.0	12.2	29.5	43.2	59.8	35.0

Nota: se consideran niveles completos de escolaridad.

Fuente: INEE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2° trimestre de 2005, 2010-2015, INEGI (2005, 2010-2015).

La educación superior en el país si bien continúa produciendo profesionistas, los mismos no logran integrarse de manera eficiente al desarrollo nacional.

Visto lo anterior desde otra óptica y de acuerdo con información de la OCDE, en su informe “Panorama de la Educación 2017” en México se invierte en promedio 3 mil 703 dólares por estudiante, a pesar del incremento que registró respecto a las cifras de 2013-2014; no tiene sentido exigir una mayor inversión en la materia, si el 40.2% de los profesionistas no tiene primero un empleo donde retorne con su trabajo la inversión realizada a su sociedad.

Necesitamos urgentemente definir medidas para no continuar con estas nocivas consecuencias y desfases en la aplicación de las diferentes políticas públicas relacionadas.

En otras palabras, necesitamos proponer acciones urgentes para enlazar, por un lado, el empleo y, por el otro, a los jóvenes profesionistas de reciente egreso.

No debe existir un solo egresado universitario sin una oportunidad laboral adecuada a sus capacidades y formación. Esta es la razón del presente producto legislativo.

Si bien se han desarrollado esfuerzos para incentivar al sector privado en la contratación de jóvenes profesionales, existiendo en su momento una propuesta de fomento al primer empleo, dichos mecanismos eminentemente fiscales resultaron de difícil aplicación tanto para el gobierno como para las empresas que hubieran estado en condiciones de aplicarlo.

La iniciativa que se presenta hoy, sin embargo, comienza por enfrentar el problema un poco más atrás en nuestra esfera normativa, procurando con un marco jurídico apropiado otorgar la bases para generar medidas que inserten en la dinámica laboral al egresado universitario, es decir, aquellos que completan sus estudios y se titulan para ejercer conforme a la ley su profesión.

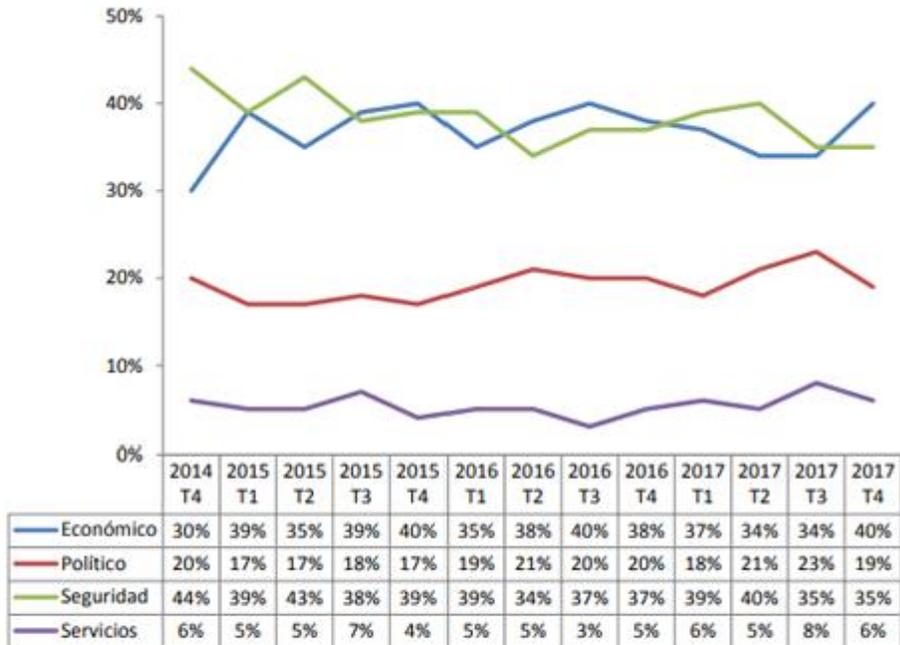
En principio, la iniciativa pretende otorgar una base legal sólida que permita la creación de diferentes dispositivos legales que fomenten el empleo de los egresados universitarios. Por ello, en esta iniciativa se propone adicionar en la Constitución Federal y en la Ley Federal del Trabajo, el concepto de “egresado de la educación superior”.

Asimismo, pretende fortalecer uno de los objetivos del Servicio Nacional de Empleo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en cuanto a su objetivo de vincular la formación laboral y profesional con la demanda del sector productivo, para que el servicio genere programas específicos de empleo a egresados universitarios.

Lo anterior viene en buen tiempo, ya que de acuerdo con el estudio trimestral del Grupo de Economistas Asociados (GEA), correspondiente al levantamiento de diciembre de 2017, *México: Política, sociedad y cambios. Cuarta encuesta nacional de opinión ciudadana 2017*, la mayor preocupación de los mexicanos es sobre la situación económica del país con el 40% de las opiniones.

Esto es un cambio en la dinámica de intereses poblacionales, relegando otros temas como seguridad, política y bienes servicios a un segundo plano.

¿Cuál cree usted que es actualmente el principal problema en el país?



Por las consideraciones anteriores, someto respetuosamente a esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona la Ley Federal del Trabajo

Primero. Se **reforma** el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. (...)

(...)

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, **egresados de la educación superior** y de una manera general, todo contrato de trabajo:

(...)

Segundo. Se **adiciona** un inciso a) a la fracción V del artículo 539 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 539.- (...)

I. – IV. (...)

V. En materia de vinculación de la formación laboral y profesional con la demanda estratégica del sector productivo, proponer e instrumentar mecanismos para vincular la formación profesional con aquellas áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional, así como con aquellas que presenten índices superiores de demanda.

a) Diseñar, promover y supervisar políticas, estrategias y programas dirigidos a la contratación de egresados de la educación superior, por parte del sector público y privado en el país;

VI. (...)

Transitorio

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

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 22 de marzo de 2018.

Diputado José Hugo Cabrera Ruiz (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA CRISTINA JIMÉNEZ MÁRQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada federal Martha Cristina Jiménez Márquez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 y el inciso h del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de política exterior, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

Los primeros bosquejos del entramado Constitucional de los legisladores que tuvieron bajo su responsabilidad la elaboración y modificación en diferentes e históricas legislaturas de la Carta Magna, contemplaron inicialmente un ordenamiento que detalló las facultades del propio presidente de la República. De esa forma tenemos que es principalmente en el artículo 89 en el que se plasmaron -aunque no de manera única- las principales facultades otorgadas al titular del Poder Ejecutivo de la nación.

Y hablando precisamente de las norma en específico que refieren esas facultades en la Ley de Leyes, es menester referir, que en ellas se detallan las funciones de carácter administrativo, las de creación normativa, las de facultad reglamentaria, las de intervención en el procedimiento legislativo, las de iniciativa, las de la facultad de veto, las facultades jurisdiccionales, las de la publicación de las normas, así como las facultades de gobierno y las que se refieren a los tratados internacionales.

Por tanto esta propuesta tiene como finalidad principal abordar el diseño de las facultades constitucionales del Ejecutivo Federal en materia de Política Exterior, procurando el fortalecimiento de la posición de México en una coyuntura internacional, que se inscribe cada vez más dentro de un sistema cada vez más complejo y desafortunadamente turbulento.

Así destaca que según los principales teóricos, la política exterior es la resultante de la sumatoria de los esfuerzos multidisciplinarios que involucran de forma reiterativa elementos de carácter jurídico, económico, de cooperación, de las finas artes del protocolo, de la diplomacia y de los de negociación pura.

Bajo esta tónica, nos estaremos refiriendo también a la facultad que posee el propio ejecutivo que tiene que ver con los Tratados Internaciones. Acción indudablemente

necesaria si consideramos su intervención definitiva en el procedimiento para crearlos o para integrar al orden jurídico nacional los ya existentes; esto en plena colaboración con el Senado de la República, toda vez que como bien sabemos, los tratados son firmados por el presidente, como resultante de otras acciones que de manera coordinada, tienen que ver con que finalmente sean signados y ratificados por el propio Senado de la República con base en su propio procedimiento.¹

En este sentido, no se omite aclarar, que sobresale la circunstancia de que dentro de las facultades de gobierno se enmarcan el resto de las funciones y esta clasificación tiene que ver con lo que especificado en la doctrina italiana llamada de *indirizzo político*.²

Una vez dicho lo anterior, se reitera que en esta oportunidad nos estaremos refiriendo de manera particular a las facultades de gobierno, pero en su calidad de dirección en el tópicó de la política exterior. Al respecto bien vale la pena aclarar, que dentro de esas facultades de gobierno se pueden también enmarcar otras, como las concernientes a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, así como las que tienen que ver con la propuesta al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento que puede contratar el gobierno del Distrito Federal. Aunque debe distinguirse que dichos ordenamientos son complementarios a los que se abordarán en esta propuesta.

En este contexto no debe omitirse la necesidad de resaltar respecto de las Facultades de Gobierno del Poder Ejecutivo federal -específicamente las que refiere la fracción X, del artículo 89- que nuestro actual diseño institucional se ha cristalizado gracias al espíritu de afán modernizador de ilustres mexicanos y ha funcionado adecuadamente hasta la fecha.

Sin embargo en variadas trincheras y en distintos momentos de la historia, algunos especialistas han señalado que de acuerdo con los cambios que en el mundo se están generando en materia de política exterior y de globalización, es menester revisarlas para ordenar las prioridades de la misma e integrar paralelamente otras funciones que se están llevando con un nuevo enfoque considerando que lo más probable es que en el momento de la redacción original del artículo no resultaban prioritarias.

II. Marco conceptual del término política exterior

Para comprender con mayor facilidad la temática exterior, bien vale la pena revisar su definición, así es que tenemos que para el distinguido escritor mexicano doctor Antonio Flores Carrillo, secretario a finales de los sesentas de Relaciones Exteriores, la política exterior de un país es el resultado de un complejo de fuerzas, algunas constantes, como la geografía, la historia, o la idiosincrasia de un pueblo, otras transitorias como el cambiante panorama internacional, cuando las constantes son particularmente importantes la política externa de un país presenta un perfil bien definido y una marcada uniformidad para el curso de la historia.

Por ello es necesario, según el mismo doctor Flores Carrillo, que la política exterior exista verdaderamente, como un cuerpo de doctrina que definida con todos sus componentes, que establezca bases, rangos y prioridades, de aplicación sistemática, firme y permanente, y que esté dotada de los medios y recursos para llevarla a cabo, así como de los mecanismos

necesarios para revisar, evaluar y corregir periódicamente su aplicación en función de las metas establecidas y alcanzadas, además de los nuevos sucesos y desafíos internacionales.

En este sentido, y siguiendo nuevamente al doctor Edmundo Hernández Vela, tenemos que se puede entender como **política exterior**, a aquel conjunto de decisiones públicas que toma el gobierno de un Estado, en función de los intereses nacionales y en relación también con los demás actores del sistema internacional del propio país.

III. Argumentos que sustentan la iniciativa con proyecto de decreto

Un punto importante en cualquier producto legislativo, tiene que ver con visualizar el marco jurídico en el que se basan los cambios que se presentan.

De esta forma destaca, que el marco de referencia para el diseño y la ejecución de la política exterior de México, lo constituyen por una parte, los principios normativos establecidos en la Carta Magna; y por la otra la vinculación del país con las normas del derecho internacional con base en la interpretación conforme y control de la convencionalidad.

Así es como en primer término, debemos señalar lo referido en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que establece en sus artículos 25 y 26 que la planeación del desarrollo le corresponde al Estado.

En este mismo contexto, debemos referir que otro importante ordenamiento dentro del marco jurídico que no ocupa, es la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, que en términos de sus artículos 2, 26 y 28, deja claro que la Secretaría de Relaciones Exteriores es una dependencia centralizada de la administración pública federal. Adicionalmente en la misma legislación se establecen las principales funciones que se corresponden con la propia Secretaría, motivo por el cual, dicho ordenamiento es considerado de manera oficial como la base de propuesta.

Mención aparte merece dentro de este marco jurídico, la **Ley del Servicio Exterior Mexicano**, publicada el 4 de enero de 1994 -pero con antecedentes desde principios del siglo pasado- donde se refiere con toda puntualidad que el Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la propia Constitución Política.

Así se destaca, que no obstante que el Servicio Exterior depende del Ejecutivo federal, su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores; esto conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el presidente de la República de conformidad con las facultades que le confiere la propia Constitución.

Otro ordenamiento actualmente importante en materia de Relaciones Exteriores, resulta ser la **Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo**, misma que fue publicada en el

Diario Oficial de la Federación el 6 de abril del 2011. Esta es una legislación de avanzada que contribuye a definir los pilares del sistema mexicano en lo que se refiere a cooperación internacional para el desarrollo, y que incluye necesariamente la creación del organismo que le da vida, como lo es la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que se apoya de manera decidida en el Consejo Consultivo que fue creado para apoyar sus trabajos en esa encomienda.

IV. Principales tendencias nacionales en materia de relaciones exteriores en México, en las últimas 6 Administraciones.

En el entendido que esta propuesta tiene que ver con las facultades que en materia de Relaciones le concede la Constitución Mexicana al presidente de la República, resultará de suma utilidad realizar un recorrido sobre lo que propusieron y en lo cual trabajaron los últimos seis presidentes de México, incluyendo por supuesto al actual, presidente Enrique Peña Nieto.

De esta manera iniciamos nuestro recorrido con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien gobernó de 1982 a 1988. Para el presidente de la Madrid, la conceptualización de su administración y los lineamientos fundamentales de la acción internacional de México, se originaban en las luchas de nuestro pueblo por consolidar la independencia económica y política de la Nación. Los principios que la formaban, tal como se pensaba en aquella época, eran la expresión del ser nacional y del estado revolucionario surgido del proceso histórico como la autodeterminación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, así como la igualdad jurídica de los Estados y cooperación internacional para el desarrollo.

Con base en estos postulados el presidente De la Madrid, fijó como sus objetivos generales en la materia, el de preservar la soberanía de la nación y fortalecer la independencia política y económica; apoyar los esfuerzos internos de desarrollo, a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones; defender la paz mundial; practicar la solidaridad entre países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promoviera la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia.

Y siguiendo con este devenir histórico, ya fue para la administración siguiente a cargo del licenciado Carlos Salinas de Gortari, que tuvo verificativo de 1988 a 1994, que se consideró que la política exterior debía conducirse considerando los principios y preceptos fundamentales, así como los objetivos nacionales esenciales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, considerando en ese entorno las grandes tendencias de las relaciones internacionales y las alianzas estratégicas en los lustros que en aquel entonces estaban por venir.

Para lograr esta orientación, se planteaban los siguientes objetivos generales para la acción internacional de México: Preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país, apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo, proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero, apoyar y promover la cooperación internacional

en todos los aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcanzara estadios superiores de entendimiento y desarrollo, así como hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo, promoviendo la imagen de México.

Inmediatamente a esta administración, llegó la del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, mismo que gobernó de 1994 al 2000. Así sobresale que para el presidente Zedillo, el principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior –unía ambos principios en uno solo- era el de fortalecer la soberanía. Así los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra deberían subordinarse a esos principios. Decía el doctor Zedillo que el cambio mundial y la nueva dimensión internacional de México, aunados a la difícil coyuntura del país, lo conducían a proponer los objetivos específicos que a continuación se relatan, con miras al México del año 2000. A saber:

Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar la seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano. Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estatura política y el mayor peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multinacionales. Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respaldará y reflejará efectivamente los intereses del país. Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país. Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Y fue en ese contexto que en el sexenio del presidente de la alternancia, el de Vicente Fox Quezada que tuvo verificativo del año 2000 al 2006, se pensaba que la diplomacia mexicana del nuevo milenio ya no debía ser sólo un instrumento central en la preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales, sino que debería convertirse además en una palanca para promover y apuntalar el desarrollo socioeconómico de México.

Propugnaba su administración para que el interés internacional que había despertado la transición política mexicana, así como la nueva legitimidad democrática que aquel entonces disfruta el país, debía servir como vehículo para llevar al exterior una visión de un México renovado. Así es como la política exterior de México se estaba orientando con base en los principios plasmados en la Constitución Política, visualizados como producto de la experiencia histórica de la nación. Sin embargo, decía, esos principios generales de política exterior no podían ejercerse en abstracto, sino que debían enfocarse en la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales.

Para lograr esas directrices, planteó varios objetivos generales, dentro de los cuales se encontraba el de garantizar que la seguridad nacional y la integridad territorial no se vieran afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se produjeran en

el exterior. Pretendía asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adoptara el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se viera constreñida por intereses o posiciones de terceros países.

Aspiraba a encontrar y fomentar los espacios que permitieran impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo. Paralelamente le agradaba la idea de participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promoviera la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, que proporcionara espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

Para el sexenio anterior, el del licenciado Felipe Calderón Hinojosa, se contempló desde su “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012” el principio rector del “Desarrollo Humano Sustentable”, el cual partía de la premisa de que el bien común es producto del esfuerzo solidario de los integrantes de la sociedad y del apoyo del Estado, siempre que el objetivo de la acción pública fuera entre otros aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura y asumiendo su responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

El licenciado Calderón visualizó como la misión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la de ampliar y profundizar las relaciones políticas, económicas, culturales y de cooperación con las distintas regiones del mundo a favor del desarrollo integral de todos los mexicanos, la de preservar y fortalecer la soberanía e independencia de México y la de garantizar los intereses y la seguridad nacional con base en los principios constitucionales de política exterior.

Por otro lado hablaba de asegurar la coordinación de las acciones y programas en el exterior, de los tres niveles de gobierno y de los distintos poderes que incidan en las relaciones de México con otros países, así como vigorizar la expresión de la identidad cultural y por supuesto de la imagen de México.

En el sexenio actual, a cargo del licenciado Enrique Peña Nieto que está por concluir su quinto año de ejercicio y de gobierno en 2018, que arrancó en el 2012, quedó bien claro que en el caso del Plan Nacional de Desarrollo -publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013- sería su principal instrumento de gobierno y definió como parte medular del mismo, las prioridades nacionales. Previendo para esto, la puesta en marcha de objetivos, estrategias y líneas de acción.

Por lo que respecta a las metas nacionales, se establecieron cinco prioritarias y tres estrategias transversales. En este estado de organización se hizo especial énfasis en que las metas nacionales serían: México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global. Por otro lado señala en su propio documento normativo como sus estrategias transversales, las de democratizar la productividad, las de gobierno cercano y moderno y las de perspectiva de género.

De esta suerte, en el Plan Nacional de Desarrollo de la actual administración se aborda la articulación de “Un México con Responsabilidad Global” cuyo objetivo versa en posicionar a México como una fuerza propositiva en el mundo al servicio de las grandes causas de la humanidad en un país cuya actuación global incorpore la realidad nacional y las prioridades internas, enmarcadas en las otras cuatro Metas Nacionales, para que estas sean un agente definitorio de la política exterior.

En este sentido se hace énfasis en que México deberá ser una nación que fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional, recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales.

Otro referente interesante a considerar en esta exposición de motivos, es la que tiene que ver con los **Objetivos de política exterior** para la consecución de la quinta meta nacional, en donde se encuentran los siguientes:

1. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.
2. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.
3. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva;
4. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en territorio nacional.

Por lo que hace a las **prioridades internacionales**, quedaron contempladas las siguientes:

1. Contribuir a la prosperidad de las mexicanas y los mexicanos.
2. Promover un desarrollo incluyente y sostenible,
3. Fortalecer el Estado de derecho, la paz y la seguridad, fin último del quehacer internacional de México en tanto que actor con responsabilidad global.

Otro referente a destacar son los **objetivos del Programa Sectorial de Relaciones Exteriores**, en el siguiente contexto:

Con base en esas tres prioridades internacionales, el Programa Sectorial de Relaciones Exteriores plantea cinco objetivos, alineados con el Plan Nacional de Desarrollo:

1. Impulsar relaciones bilaterales que contribuyan a ampliar la presencia de México en el mundo.
2. Contribuir activamente en los foros multilaterales en torno a temas de interés para México y el mundo.

3. Impulsar una política de cooperación internacional para el desarrollo en beneficio de México y de otros países.
4. Promover a México mediante la difusión de sus fortalezas y oportunidades en materia económica, turística y cultural.
5. Proteger los intereses y derechos de las personas mexicanas en el extranjero, fomentando así la inclusión en el país.

V. Objetivos de la reforma propuesta

Punto nodal de cualquier iniciativa es la que tiene que ver con detallar los objetivos que ésta persigue. En este sentido a continuación se enumeran los siguientes:

1. Se reformulan las facultades y obligaciones constitucionales del presidente de la República, respecto de la política exterior .

De acuerdo con la fracción décima del artículo 89 de la Carta Magna, el presidente de la República cuenta con diversas facultades. El hecho es que si se revisa a detalle la redacción del artículo de referencia, encontramos que lo especificado en el mismo no se corresponde ya con la dinámica que en la actualidad tiene la política exterior del país.

Y esto es así porque el México de hoy no es ya el mismo del siglo pasado y la dinámica internacional demanda una serie de acciones fuertes y decididas en la conducción de la política exterior para lograr el avance al que la nación puede aspirar, por lo que es menester actualizar la redacción de la norma.

En este sentido, el conjunto de mecanismos y de principios que se determinen con precisión para darle vigencia a la política exterior mexicana, deben funcionar como instrumento conciliador entre los intereses nacionales y los intereses globales, así como deben resultar altamente efectivos para el apalancamiento de las soluciones de carácter internacional que el país necesita.

2 . El respeto a la soberanía de la nación y de sus recursos naturales. Con respecto a este supuesto debe quedar claro en el ordenamiento constitucional, que es responsabilidad del presidente de la República, en materia de Política Exterior, asegurar la protección del genuino interés de la nación mexicana, aunado a la protección permanente de la extensa gama de recursos naturales con los que cuenta nuestro país.

3. Llevar a cabo acciones que permitan fortalecer la protección de los intereses y derechos de las personas y comunidades mexicanas en el extranjero, así como atender de forma puntual el fenómeno migratorio como un elemento de identidad nacional. Otro mecanismo del que debe echar mano al presidente de la República en materia de Política Exterior, es el que tiene que ver con la valoración de la importancia de las aportaciones económicas que los connacionales hacen en el extranjero. Así, el mejoramiento en los niveles de calidad de vida de este grupo de personas, tiene que estar

siempre presente en el diseño de la política exterior; hecho que a la larga necesariamente debe abonar en la disminución de la ancestral brecha del estatus de abandono que durante décadas han padecido nuestros connacionales.

En este sentido, resulta un tema de alta justicia social, el que se emprendan acciones cada vez más enérgicas y decididas que contribuyan al mejoramiento de los aspectos de la real representación de los intereses de los nacionales que emigran al extranjero, en concordancia y correspondencia con el envío de recursos que resultan de gran utilidad a sus propias familias y paralelamente fungen como un importante aporte a la economía nacional.

Por tanto, resulta necesario proporcionar de manera plena y eficiente **la asistencia consular a todos aquellos mexicanos que así lo requieran**. Así tenemos que a la política exterior se le confiere un alto sentido de responsabilidad y por lo tanto a la estructura de funcionarios que se encuentra al frente de la asistencia consular a los mexicanos que radican en otros países debe encontrarse conformada por un equipo interdisciplinario altamente capacitado que cuente con todos los recursos necesarios para llevar a cabo su labor sin tener que limitarla por falta de recursos, con el objeto de garantizar de forma irrestricta la salvaguarda de sus derechos humanos.

Así es que este tipo de mecanismo a cargo del presidente de la República, deberá trascenderlo en su representación y constituirse atinadamente mediante los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano, que resultan ser aliados permanentes y de gran valía para la consecución de los objetivos del Estado en materia de asistencia y protección consular, en congruencia con las disposiciones contempladas en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y robustecer las circunscripciones diplomático-consulares, en su papel de auténticos centros de defensoría de la comunidad migrante.

La red consular mexicana se reconoce como parte de las instituciones que cuentan con servicios básicos e indispensables que puede prestar el estado mexicano a los millones de inmigrantes que residen en otras partes del mundo, por lo que dicha red representa una gran oportunidad de que los connacionales se sientan como en casa, aun estando fuera de ella, en este sentido, merece la pena señalar que México cuenta con una de las redes consulares más grandes que un país tenga en otro, como en el caso de las circunscripciones acreditadas en los Estados Unidos de América.

Es por ello que resulta de vital importancia tomar en cuenta **la revalorización del fenómeno migratorio**, con el objetivo de orientar acciones más puntuales y efectivas en torno a las necesidades e intereses de la comunidad migrante, que disminuyan su vulnerabilidad a consecuencia de la propia dinámica del contexto internacional.

4. Coordinar con los organismos correspondientes aquellas acciones que permitan fortalecer la imagen y presencia de México en el mundo. Este mecanismo implica necesariamente promover a México como un país atractivo tanto para las inversiones como para los visitantes, visualizándolo también como un socio comercial confiable y valioso, cuya ubicación estratégica, lo posiciona como una plataforma de acceso a otros mercados.

No se omite referir, que este aspecto resulta de relevancia para integrarse a la décima fracción del artículo 89 de la carta magna, porque se conceptualiza como un mecanismo que puede traducirse en que México cuente a futuro con un alto prestigio a escala internacional, visualizado como de grandes potenciales a la hora de recordar las bondades que implican para cualquier nación, el generar un símbolo que lo represente y lo distinga de manera única e irrepetible y en donde además se contemplen algunos de sus valores tradicionales, dentro del contexto de una identidad que agrega un valor determinante a sus productos y a los servicios que se relacionan con el mismo.

El reto de generar una buena marca-país, nos exige trabajar para que el mundo reconozca a México como una región dinámica que por sus valores y su riqueza cultural despiertan el respeto de otras sociedades. Así el resultado de la opinión que se genere, debe lograr la síntesis de los principales valores culturales, pero además debe poseer los atributos necesarios para lograr, no solamente influir en la percepción de los consumidores directos de sus bienes y servicios, sino también de todos aquellos consumidores que pudieran llegar a ser considerados como indirectos o potenciales.

5. Coadyuvar en la búsqueda de prácticas democráticas en el funcionamiento de organismos internacionales. De acuerdo con la esencia de la política exterior, ésta también puede llegar a verse como un factor que contribuye a mejorar la ubicación del país en el contexto internacional. Así, mediante un adecuado cálculo de carácter político, de quienes tienen la responsabilidad de crear y poner en marcha los distintos instrumentos con los que la nación posee, lo que indudablemente favorecerá su actividad comercial, educativa y cultural.

6. Mejorar la inserción de México en el mundo, mediante la negociación y celebración de tratados internacionales, de acuerdo con el procedimiento de revisión y aprobación del Senado de la República.

La intervención de más de un poder en alguna actividad de la vida pública, contribuye a generar un mayor equilibrio entre los mismos, por lo que se considera que el sistema de pesos y contrapesos debe seguir funcionando en cuanto a lo que tratados se refiere. Al respecto el Senado de la República realiza un buen trabajo de acuerdo con la normatividad aplicable, en el sentido de analizar y proponer lo que convenga, para llevar a cabo la ratificación de los tratados internacionales, en término de las facultades que le confiere el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y asegurar de esta manera la eficiencia de lo dispuesto en el propio artículo 133 de dicho ordenamiento constitucional.

De esta forma podemos acotar, que este tipo de mecanismos normalmente atribuidos al Poder Ejecutivo, guardan una gran similitud con los procedimientos emprendidos en algunos otros países como Uruguay, Brasil, Ecuador, Chile, El Salvador, República Dominicana y Panamá, aunque la diferencia que más destaca, es que en lugar de ser solamente el Senado de la República la única instancia participante en su revisión y aprobación, algunas veces se necesita de la ratificación del Congreso General en su conjunto.

Cabe complementar los datos, aduciendo que existen otros países entre el contexto de naciones, que no necesitan de la ratificación de ningún otro poder para suscribir un tratado, basta simplemente con la intervención del Titular del Poder Ejecutivo, para contar con la vigencia necesaria para iniciar su puesta en marcha.

7. La cooperación internacional. Es menester comentar que no obstante que la cooperación internacional para el desarrollo, resulta en la actualidad una actividad de gran relevancia en las relaciones entre las distintas naciones, no se está incluyendo en esta propuesta como un mecanismo a la mano del presidente en materia de política exterior, puesto que se conserva como un principio de rectoría internacional.

Así se reitera, que solo buscando la cooperación en los distintos acontecimientos de las naciones, como lo es el aspecto económico, el educativo, así como el de movilidad laboral de las personas, se contribuye a elevar el nivel de vida de cualquier sociedad, abonando hacia la facilitación mejores perspectivas para sus habitantes.

En este mismo sentido, cabe la pretensión de que mediante las actividades de cooperación internacional, se propician las condiciones indispensables para el crecimiento y desarrollo no solamente a nivel país, sino también de la región en la que se encuentra inmerso.

En esencia se reafirma, que con la correcta aplicación de este tipo de principios, se puede lograr no solamente una mejor proyección al exterior, sino que también se puede presupuestar una mejor promoción de todos los recursos de intercambio con los que cada país cuenta desde el ámbito de su interés nacional.

8. Se agrega secuencia a los principios normativos, pretendiendo lograr una mayor esquematización de los mismos. Diversas han sido las doctrinas que han surgido y dado pie al establecimiento de principios de política exterior en México, entre las que destacan la Doctrina Carranza, que sostiene la igualdad entre los estados y desaprueba toda intervención de los asuntos internos de otra nación, así como la equivalencia de derechos de nacionales y extranjeros ante las leyes de un país y la Doctrina Estrada, en donde se estableció la posición de mantener o romper relaciones con otro país, sin que ello significara la aprobación o reprobación de sus gobiernos locales.³

Por tal razón, esta propuesta tiene dentro de sus recomendaciones, ordenar los principios normativos en materia de política exterior en forma de incisos, para que resulte aún más fácil entender cuáles son dichos principios sobre los cuales deben basarse las metas, estrategias y programas para orientar la acción y objetivos en el escenario internacional.

Por otro lado, se pretendió realizar una suerte de agrupamiento en cuanto a temática se refiere, con el objeto de contribuir a la solución de contradicciones por lo que hace a la aplicación de los principios normativos.

VI. Cuadro comparativo entre el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Propuesta.

ordenamiento a modificar Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Texto normativo propuesto
<p>Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: I al IX. ...</p> <p>- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, renunciar, suspender, modificar, enmendar, tirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, remitiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p> <p>II al XX. ...</p>	<p>Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes: I al IX. ...</p> <p>X.- Dirigir la política exterior, estableciendo las bases y prioridades para fortalecer los intereses del país así como su independencia política y económica, de acuerdo con la aplicación de los siguientes mecanismos interinstitucionales y multisectoriales:</p> <p>a) El respeto a la soberanía de la nación y de sus recursos naturales.</p> <p>b) Llevar a cabo acciones que permitan fortalecer la protección de los intereses y derechos de las personas y comunidades mexicanas en el extranjero, así como atender de forma puntual el fenómeno migratorio como un elemento de identidad nacional.</p> <p>c) Coordinar con los organismos correspondientes aquellas acciones que permitan fortalecer la imagen y presencia de México en el mundo.</p> <p>d) Coadyuvar en la búsqueda de prácticas democráticas en el funcionamiento de organismos internacionales</p> <p>e) Mejorar la inserción de México en el mundo, mediante la negociación y celebración de tratados internacionales, de acuerdo con el procedimiento de revisión y aprobación del Senado de la República.</p> <p>En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos, en donde revisará, corregirá y evaluará periódicamente su funcionamiento, :</p> <p>a) La autodeterminación de los pueblos;</p> <p>b) La no intervención;</p> <p>c) La solución pacífica de controversias;</p> <p>d) La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;</p> <p>h) La lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p> <p>e) La igualdad jurídica de los Estados;</p> <p>f) La cooperación internacional para el desarrollo;</p> <p>g) El respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, y</p> <p>XI. al XX. ...</p>

VI. Presentación de la propuesta:

Es por todo lo anteriormente expuesto, que solicito se privilegie la presentación de esta iniciativa ante esta Honorable Asamblea, de manera tal que este Poder Legislativo, sea el conducto para el fortalecimiento de la misma, bajo el siguiente:

Decreto que reforma y adiciona el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente manera:

Artículo Primero . Se reforma el primer párrafo en su fracción X, para quedar dividido en dos párrafos.

Artículo Segundo. Se adicionan el primer párrafo en su fracción X, agregándose secuenciaciones en incisos del a) al f) en lo que será el primer párrafo y las secuenciaciones en incisos del a) al h) en lo que será el segundo párrafo, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I al IX. ...

X. Dirigir la política exterior, **estableciendo las bases y prioridades para fortalecer los intereses del país así como su independencia política y económica, de acuerdo con la aplicación de los siguientes mecanismos interinstitucionales y multisectoriales:**

- a) **El respeto a la soberanía de la nación y de sus recursos naturales.**
- b) **Llevar a cabo acciones que permitan fortalecer la protección de los intereses y derechos de las personas y comunidades mexicanas en el extranjero, así como atender de forma puntual el fenómeno migratorio como un elemento de identidad nacional.**
- c) **Coordinar con los organismos correspondientes aquellas acciones que permitan fortalecer la imagen y presencia de México en el mundo.**
- d) **Coadyuvar en la búsqueda de prácticas democráticas en el funcionamiento de organismos internacionales.**
- e) **Mejorar la inserción de México en el mundo, mediante la negociación y celebración de tratados internacionales, de acuerdo el procedimiento de revisión y aprobación del Senado de la República.**

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos, en donde revisará, corregirá y evaluará periódicamente su funcionamiento:

- a) La autodeterminación de los pueblos;
- b) La no intervención;
- c) La solución pacífica de controversias;
- d) La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- h) La lucha por la paz y la seguridad internacionales ;**
- e) La igualdad jurídica de los Estados;

f) La cooperación internacional para el desarrollo;

g) El respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, y

XI. al XX. ...

Artículos transitorios

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

Segundo . El Congreso de la Unión deberá realizar los cambios necesarios a la legislación secundaria en un periodo no mayor a ochenta días hábiles a partir de la publicación del presente decreto.

Tercero. El Poder Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá realizar las adecuaciones necesarias a su organización y reglas internas, haciendo las adaptaciones necesarias para habilitar los cambios para su puesta en marcha.

Notas

1 Ídem.

2 Ibídem

3 Gamboa Montejano Claudia, et al. Lineamientos constitucionales de la política exterior en México, honorable Cámara de Diputados, México, 2005.

Salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a 3 de abril de 2018.

Diputada Martha Cristina Jiménez Márquez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Víctor Manuel Sánchez Orozco, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 62, numeral 2, 77 y 78 Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de los siguientes

Antecedentes

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la cuarta reforma, de los artículos 102, 79, fracción V, 89, fracciones IX y XVI, y 93, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹éstas, relacionadas con la selección del procurador general de la República. Quedó el artículo 102, en lo que interesa con esta reforma, como sigue:

A. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la república, designado por el titular del Ejecutivo federal, con ratificación del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

(...) El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia penal, con el objetivo de establecer un sistema penal acusatorio, eminentemente oral, en el que se impone irrestricto respeto a los derechos de la víctima u ofendido y del imputado. Lo que llevó a reformar directamente los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 (fracciones XXI y XXIII), 115 (fracción VII) y 123 (fracción XIII, apartado B), en ésta última se les quita el derecho laboral de la permanencia en el trabajo a los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, la Ciudad de México, los estados y los municipios.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la séptima reforma del artículo 102 constitucional:

El Ministerio Público se organizará en una fiscalía general de la república, como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.²

Además de establecer los requisitos de elegibilidad, la duración en el cargo, remoción y sustitución del fiscal general, y la creación de las fiscalías especializadas.³

Planteamiento del problema

México está actualmente sumido en una grave situación de corrupción e inseguridad pública por lo que es apremiante actuar y atender en conciencia todas las causas que generan estos problemas y proponer soluciones. El Estado mexicano en sus tres ámbitos de gobierno tiene para con sus gobernados como principal obligación garantizar la seguridad pública,⁴ y como parte fundamental de esta obligación, el constituyente creó en el artículo 21 constitucional, la institución del Ministerio Público quien en su ámbito federal o estatal deberá coordinarse con los otros niveles de gobierno para cumplir con los objetivos de su investigación y persecución de los delitos.

Para cumplir el objetivo de garantizar la seguridad pública se hicieron reformas constitucionales importantes: la primera, en 1994, en el sentido de que el nombramiento que hiciera el titular del Poder Ejecutivo del procurador general de la República tendría que ser “ratificado” por el Senado; la segunda, en 2008, significó un “paradigma” en el sistema de justicia penal; la tercera, de 2014, es con relación a la “creación de la Fiscalía General de la República” como órgano público autónomo, nombramiento, remoción y sustitución del fiscal general y sus fiscalías especializadas.

El antecedente del caso Radilla Pacheco y la comunidad internacional incitó al Estado mexicano a una reforma legislativa para que se reconocieran los derechos humanos en lugar de garantías individuales, y que se proyectó en la reforma constitucional del 2011. Fue realizada en razón de la crisis que viene enfrentando nuestro país en materia de procuración e impartición de justicia, así como para evitar la discrecionalidad en el procedimiento penal, y garantizar el mayor respeto a los derechos humanos y garantías constitucionales en materia de justicia penal.

A más de nueve años de la publicación de la reforma del 2008 en materia penal, sin dejar de observar su impacto y trascendencia entró gradualmente en los Estados de la República Mexicana, y que obligatoriamente debería de estar instaurados en todos los Estados a partir del 18 de junio de 2016, y que en el ejercicio de su obligatoriedad ya han transcurrido un año, ocho meses y días, evidentemente no se ha logrado lo esperado, no ha mejorado la procuración, ni la impartición de justicia, no hay resultados tangibles a favor de la seguridad pública y por el contrario crece incesantemente la criminalidad en México. En respuesta se propone y publica otra reforma el 10 de febrero de 2014, misma que se analizará durante el desarrollo de la presente.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía diseñó la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana con el propósito de proporcionar una medición periódica, amplia e integral del tema de seguridad pública, la cual cuenta con una periodicidad trimestral, entre sus datos está que durante junio de 2017, 74.9 por ciento de la población de 18 años y más consideró que vivir en su ciudad es inseguro.⁵

De acuerdo con la información de Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana, en cuanto a la percepción de corrupción en el sector público de 180 países en el mundo, México cayó un punto en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, la calificación de México empeoró por un punto, pasando de 30 a 29. Esto ubica a México en la posición

número 135 de 180 países evaluados en materia de anticorrupción. Transparencia Internacional refiere que a nivel regional, México se encuentra entre las peores posiciones de América Latina y el Caribe, por debajo de Brasil, Argentina, y Colombia; y ocupando la misma posición que Honduras y Paraguay. De la región latinoamericana, sólo Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela están peor que México. Transparencia Internacional afirma que México junto a Rusia, es el país peor evaluado del G20 y el peor evaluado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.⁶

Datos innegables actuales y posteriores (la mayoría de ellos) a las reformas referidas (2008 y 2014), que corroboran y reflejan la gravedad de la problemática de inseguridad pública que México está enfrentando con gobiernos cada vez más corruptos, por ello, es poner especial atención en equilibrar los pesos y contrapesos para que exista verdadera autonomía en la FGR. Debemos entonces reconocer que no hemos hecho los esfuerzos verdaderos e idóneos para resolver el problema de inseguridad que tienen agobiados a los mexicanos; ¡no ha sido suficiente! No han bastado esfuerzos como

- a) Crear una fiscalía autónoma reformando el artículo 102 (10 de febrero de 2014);⁷
- b) Crear un sistema anticorrupción con el artículo 113 constitucional⁸ (27 de mayo de 2015)⁹ y la expedición de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (18 de julio de 2016);¹⁰
- c) La expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (18 de julio de 2016);¹¹ y
- d) Ley de Seguridad Interior (21 de diciembre de 2017).¹²

También aceptar la fundada crítica de que no todas las acciones del Poder Ejecutivo y del Legislativo en materia de seguridad pública han sido aplaudidas, menos aprobadas por la sociedad mexicana, y algunas –hay que decirlo– francamente han sido rechazadas y reprobadas por la sociedad en general y una buena parte de la sociedad civil organizada, como es el caso El colectivo #FiscalíaQueSirva, #VamosPorMás.

Esto nos lleva necesariamente a un ejercicio de reflexión y centramos la atención en la reforma del 10 de febrero de 2014 del artículo 102 constitucional, pues se advierte que no obstante que han transcurrido más de cuatro años, esta reforma que regula a la institución del Ministerio Público de la Federación y establece que éste se organizará en una fiscalía general como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y asimismo establece entre otros, los requisitos para la elección del fiscal general de la República, que sustituye la figura del procurador general de la República; es una reforma que a la fecha no ha cobrado vigencia, ¿por qué? porque indiscutiblemente estamos ante una reforma con deficiencias y lineamientos antidemocráticos de origen, que nunca ha estado a la altura de las circunstancias que exige la situación real en México en materia de seguridad pública, nació defectuosa e incompleta y eso ha ocasionado que a la fecha no cobre vigencia.

Exposición de Motivos

La aún Procuraduría General de la República es una institución compleja, constantemente cuestionada por su subordinación al Poder Ejecutivo, casos de corrupción, y deficientes resultados en el ejercicio de la investigación y persecución de los delitos. Esto, visto desde el dato de Transparencia Internacional de que 74.9 por ciento de la población mayor de 18 años en México se percibe en un estado de inseguridad, es evidente que se perdió la tranquilidad y la paz para muchos en este país, y la situación se hace insostenible. Y si bien la responsabilidad de ingobernabilidad es debido a diversos factores, no se puede negar que tener una Fiscalía autónoma e independiente es crucial en estos momentos.

La reforma del 10 de febrero de 2014 estableció en el artículo 102 constitucional:

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.

(...)

El grado de autonomía institucional de una fiscalía en otros países de Latinoamérica, además de medir su función de investigar y perseguir el delito, también puede ser identificada analizando cómo se regula una serie de procedimientos y aspectos relacionados con la figura del fiscal general, específicamente: perfil de fiscal general, procedimiento de nombramiento del fiscal general, procedimiento de remoción del fiscal general, duración del mandato del fiscal general, mecanismos de control a las facultades del fiscal general. Lo que en la reforma de 10 de febrero de 2014 no se garantizó con suficiencia ni, mucho menos, se garantiza que su función de investigación y persecución de los delitos se traduzca en una facultad soberana e independiente, es decir, obedeciendo únicamente a la Constitución y a las leyes que conforme a ella regulan su organización, funcionamiento y atribuciones; igualmente no garantizó en ella, que se instituyeran verdaderos contrapesos (legislativos) al poder ejecutivo, como tampoco se apuntó en sus transitorios, lineamientos precisos para la eficaz operatividad y transición de la institución de PGR a FGR.

La reforma del 10 de febrero de 2014 dio muestras expresas de no tener intención de garantizar dicha autonomía, esto es claro, con la existencia del artículo transitorio décimo sexto del decreto en que se establecía el “pase automático” o “fiscal carnal”; es decir, que el primer fiscal general será el procurador general de la República que se encuentre en funciones cuando se emita la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.¹³ Por otra parte, se anota que ocupará ese cargo por nueve años.

Esas inconsistencias causaron el enojo e indignación de autorizadas y reconocidas voces críticas y de muchos sectores de la población, lo que alcanzó para que esta reforma se pusiera en la agenda de los ciudadanos y se realizarán protestas en su contra por parte de académicos, empresarios y la sociedad organizada.

Se propone en esta iniciativa una reforma, de la reforma de 10 de febrero de 2016 y las subsecuentes (29 de enero de 2016) relacionadas con el artículo 102, Apartado A, con objeto de dar a la fiscalía suficientes apoyos legislativos para que pueda actuar en función

de la legalidad y la verdad y en un marco de respeto de los derechos humanos, para empezar por terminar con la discrecionalidad y la manipulación política (caso Odebrecht, Javier Duarte de Ochoa, César Duarte Jáquez, Guillermo Padrés Elías, Ayotzinapa, Tlatlaya, etcétera), blindando en lo posible las acciones de la FGR de controles políticos.

Esta iniciativa plantea mayores contrapesos para garantizar la autonomía e independencia de la Fiscalía General de la República y que pueda soportar las presiones de los poderes fácticos del Estado, así como las internas y externas de la institución y que tenga la libertad de realizar su función con apego a la legalidad, y a la verdad; motivos y razones de la necesidad de otra reforma son los siguientes aspectos:

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.

Con la reforma de 10 de febrero de 2014 –aún sin vigencia– no se resolvió de origen el problema de dotar de verdadera **autonomía e independencia** al Ministerio Público de la Federación y a su titular.

El titular del Ejecutivo conservó respecto a la fiscalía general decisiones de poder que son de gran peso de facto y político, como se expone:

1. De los “requisitos” para ser fiscal general, el tercero es “contar con una antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho” y “gozar de buena reputación”; es incorrecto pues si bien el primero si es propiamente un requisito, éste sin embargo, es uno que abre la puerta a abogados con título y cédula, pero permite que entren personas que no hayan ejercido el derecho o sea sin experiencia en su aplicación; y el segundo no es propiamente un requisito sino un ejercicio de valor que está sujeto a criterio. Además, en función de la estrategia de pesos y contrapesos, pues no existe requisito que aleje al candidato de los partidos políticos por tanto, no existe uno que lo distancie de la influencia de poder de la persona y del partido político del presidente de la República (Ejecutivo). Parece una reforma a modo para el entonces procurador general, Raúl Cervantes Andrade (26 de octubre de 2016 a 16 de octubre de 2017),¹⁴ quien ha desempeñado cargos de elección popular (dos veces diputado federal y senador) y varios cargos en el PRI. Artículo 102. A, segundo párrafo.

2. El presidente de la República, al proponer un fiscal general que dure en su encargo nueve años, prácticamente se adjudicó la decisión que equivale a nombrar a un procurador y dos fiscales al hilo y sin justificación real, ni legal (26 de octubre nombra como procurador a Raúl Cervantes); para que al entrar en vigencia la cuestionada reforma se habilitara su pase automático como fiscal general; y al determinar 9 años en la duración en el cargo trascendía el nombramiento hasta la siguiente administración presidencial; esto es igual a comprar su impunidad por donde quiera que se vea. Artículo 102. A, tercer párrafo.

3. Se queda con la oportunidad de elegir terna y enviarla al Senado, si el Senado es omiso en el término de 20 días en integrar una lista de 10 candidatos. Artículo 102. A, fracción I.

4. Se asegura de arrogarse en algunos casos la facultad de elección fracción III y remoción fracción IV del artículo 102, Apartado A. Aunque se establece la objeción por parte del Senado, con voto por mayoría. Artículo 102. A, fracción I, segundo párrafo.

5. Se arroga con esta reforma la facultad del “pase automático” en el artículo décimo sexto transitorio. Aseguraron el Poder Ejecutivo y su partido nombrar un fiscal general que trascienda su administración sexenal, lo que de alguna manera le permite perpetuarse en una parte importante del Poder Ejecutivo. Artículo décimo sexto transitorio derogado, pero sin publicación.

6. Al conservar el nombramiento del fiscal general en esas circunstancias, indirectamente se logra controlar los nombramientos del fiscal especializado en Delitos Electorales y el del fiscal especializado en combate a la corrupción: (...) “cuyos titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República...” esto no obstante que se reserva el Senado la objeción de los nombramientos y en su caso la remoción de éstos. Además, se “olvidó” otorgar a estos fiscales especializados autonomía técnica, operativa y de gestión, lo que podría internamente acotar y así equilibrar el poder de decisión del fiscal general en asuntos electorales y de corrupción. Artículo 102. A, párrafo 14.

7. No se fijaron lineamientos precisos para asegurar la capacitación y actualización y el desarrollo del servicio civil de carrera de los servidores públicos de la fiscalía general, ni condiciones de transparencia en cuanto a costos y resultados en estos dos rubros.

8. No se fijan lineamientos para informe anual. Por ejemplo: índice de movimiento de la delincuencia, resolución y avance en asuntos relevantes.

Todos los anteriores son pesos a favor del gobierno en turno y en varias de estas reformas, no se colocaron contrapesos idóneos y suficientes que equilibren este poder de mandar sobre el fiscal general y por ende hacia el interior de la institución.

Se conoce la existencia de otras iniciativas que se han orientado a reformar el artículo 102 apartado A., en consecuencia las reformas de los artículos 76 fracción XIII, 89 fracción IX, constitucionales; de forma especial se reconoce la propuesta presentada por las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva, de la que se recogen la mayoría de sus propuestas por su sustento, valor práctico y documental, en función de ellos.

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

Decreto que reforma los artículos 76, fracción XIII, 89, fracción IX, y 102, Apartado A; y los transitorios décimo sexto, décimo octavo y décimo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforman** los artículos 76, fracción XIII, 89, fracción IX, y 102, Apartado A; y los transitorios del decreto de fecha de 22 de enero de 2014 décimo sexto, décimo octavo y décimo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 76. (...)

I. a XII. (...)

XIII. De conformidad con el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución: se integrará la lista de candidatos a fiscal general de la República; nombrar y remover a dicho servidor público; nombrar y remover 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;

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 propio, **que será presidido por el fiscal general de la República.**

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 experiencia mínima de diez años en el ejercicio profesional como licenciado en derecho** y experiencia mínima de diez años como abogado litigante o en labores ministeriales; no haber sido condenado por delito doloso; **no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos dos años anteriores a la designación, y b) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección o representación nacional o estatal en algún partido político en los últimos dos años.**

Los periodos de duración de fiscal general serán de cuatro años, prorrogables por otros cuatro años, previa evaluación por el Senado y el Consejo del Ministerio Público de la Federación de forma objetiva, pública y transparente, dentro de los 10 días naturales antes de que fenezca el término de su encargo o dentro de los 10 días naturales siguientes a la fecha de terminación del primer periodo.

La designación y remoción del fiscal general serán 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 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 podrá ser removido por voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Senadores, por las causas graves en materia de responsabilidades política, administrativa o penal, y en los términos del título cuarto de esta Constitución, mediante audiencias públicas y respetando las reglas de debido proceso. El procedimiento podrá iniciarse en los términos de la ley correspondiente o 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.

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 en 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:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.
- d) 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 haya separado de su cargo, 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 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 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

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral

Primero. a Décimo Quinto. (...)

Décimo Sexto. (...)

Fiscalía General de la República, lo cual tendrá lugar siempre que se hayan realizado los nombramientos de los funcionarios referidos en el presente transitorio y en el décimo octavo siguiente.

El Congreso de la Unión emitirá las normas secundarias referidas en el párrafo 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 periodos 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.

Décimo Séptimo. (...)

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. (...)

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.

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/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_i_ma.pdf
Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(...) El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República, designado por el titular del Ejecutivo federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. (...) El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017.

3 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

4 www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21, párrafo octavo. La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

5 Inegi (2017). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, cifras correspondientes a junio de 2017. Recuperado el 15 de diciembre de 2017 de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/ensu/ensu2017_07.pdf

6 Transparencia Mexicana (2018). Cae de nuevo México en Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana. Recuperado el 22 de febrero de 2018 de <https://www.tm.org.mx/ipc2017/>

7 Decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, en materia político-electoral, 10 de febrero de 2014.

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

8 Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. (...)

9 Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2015. Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. URL:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

10 Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, en materia de combate a la corrupción; decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de control interno del Ejecutivo federal; decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman los artículos 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; URL:

<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2016&month=07&day=18>

11 Ídem.

12 Ley de Seguridad Interior. Recuperado el 18 de enero de 2018 de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf

13 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

14 <https://www.gob.mx/.../el-dr-raul-cervantes-andrade-toma-protesta-como-procurador->

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2018.

Diputado Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ABEL CRUZ HERNÁNDEZ Y JOSÉ ALFREDO FERREIRO VELAZCO E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Quienes suscriben, Abel Cruz Hernández y José Alfredo Ferreiro, en 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 medicina preventiva se define como las prácticas médicas que están diseñados para prevenir y evitar la enfermedad. Por ejemplo, detectar precozmente la hipertensión y tratarla antes de que cause la enfermedad es una buena medicina preventiva. La medicina preventiva tiene un enfoque proactivo para la atención al paciente.

La medicina Preventiva es practicada por todos los médicos para mantener a sus pacientes sanos. También es una especialidad médica reconocida por la Junta Americana de Especialidades Médicas (ABMS). La medicina preventiva se centra en la salud de los individuos, las comunidades y poblaciones definidas. Su objetivo es proteger, promover y mantener la salud y el bienestar, al mismo tiempo que prevenir la enfermedad, discapacidad y muerte.

De la misma manera, un área importante dentro de la salud implica el conocimiento nutricional y terapéutico de la alimentación mediante la educación comunitaria que nos permita enseñar a la gente los valores nutricionales de los alimentos que consumen pero además, de los riesgos que conlleva la alimentación que habitualmente consume con excesos de calorías que están propiciando sobrepeso, diabetes, obesidad, enfermedades cardiovasculares, y últimamente como lo han declarado las instituciones de salud un riesgo mayor de enfermedades como cáncer y procesos reumáticos.

Proponemos la instalación de salones comunitarios en las escuelas locales en los cuales se brinde educación médica utilizando los medios al alcance que se tienen en las comunidades como son: Salones de escuelas Proyector y pasantes de diferentes carreras como son: pasantes en medicina, enfermería, trabajo social y otras más, lo cual aparte de no generar gastos en este plan, disminuiría el impacto en la salud promoviendo una medicina preventiva adecuada.

Con todo esto se disminuiría en un porcentaje amplísimo las complicaciones de estos padecimientos que van a generarle miles de millones de ahorro a nuestro país. Por lo tanto, es necesario que la salud preventiva y la educación para la salud sean prioritarias para el sistema sanitario mexicano, en tal virtud, la presente iniciativa tiene por objeto incluir estos conceptos en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Argumentos que lo sustentan

La salud es un elemento esencial para mejorar el nivel de vida de la población, es también una de las bases para el desarrollo general del país; sin embargo, la salud se logra solamente con una verdadera medicina integral.

La medicina preventiva tiene como finalidad principal el fomento, la protección y la conservación de la salud, de ahí que las políticas nacionales le concedan prioridad dentro del proceso de la medicina integral; ya que en toda acción de salud es indispensable la medicina preventiva y resulta impostergable su inclusión en cualquier sector en que se labore dentro del área médica.

Su beneficio como factor básico en el cuidado de la salud es indiscutible, porque evitar la enfermedad es más sensible que limitarse a curarla y porque ahora su factibilidad es mayor con los avances de la tecnología y el mejor conocimiento de la etiopatogenia¹ y los factores sociales que la provocan.

El médico, cuyo papel es fundamental en todo momento, debe participar eficazmente en la prevención como algo propio, convencido de los beneficios que va a lograr en las personas que atiende; así debe promover la salud por medio de la educación sanitaria, la nutrición adecuada, la higiene mental, la atención de la madre y el niño, en este último caso, con protecciones específicas como las inmunizaciones.

Se deben detectar algunos padecimientos importantes como el cáncer, la diabetes y la hipertensión arterial con el cuidado sistemático en las personas que atiende, antes de que las enfermedades se manifiesten, para detener su evolución y evitar sus complicaciones y secuelas con su tratamiento oportuno y adecuado, su vigilancia y seguimiento meticulosos.

La importancia de la medicina preventiva radica en la protección de la mayor riqueza de México, que es la salud de sus ciudadanos, reconociendo como hecho fundamental que el hombre es el denominador común de todo y que resulta imponderable el valor de la vida humana; ya que esto produce beneficios sociales extraordinarios en cuanto a los niveles de vida, la fuerza de trabajo, la utilización de los recursos naturales y la productividad y además permite el abatimiento de los gastos de la atención médica curativa y el pago de incapacidades y disminuye las pérdidas económicas por ausentismo, tal como la sanimetría² lo ha demostrado ampliamente.

Por otra parte, en nuestro país los daños a la salud son causados en gran parte por la deficiente educación sanitaria en la población y consecuentemente limitada participación en el cuidado de su salud, por las malas condiciones de saneamiento que propician la existencia y el desarrollo de padecimientos de primer rango en la patología nacional.

Además, la mala nutrición y hábitos alimentarios inadecuados que afectan a la población, fundamentalmente a la niñez, así como de los patrones culturales inadecuados que repercuten en la conducta del individuo, de la familia y de la colectividad.

Actualmente el Sistema de Salud Mexicano se enfrenta a una población que supera los 100 millones de habitantes, y sólo la mitad cuenta con un seguro de alguna institución pública como el IMSS, ISSSTE, Fuerzas Armadas o Pemex.

A su vez la Secretaría de Salud atiende principalmente a gente de escasos recursos, del campo y la ciudad, ha afiliado a 34 millones de personas al Seguro Popular. Sin embargo, alrededor de 20 millones más, no cuenta con ningún seguro médico.

Lo anterior resulta en un gasto de gran magnitud para el gobierno mexicano, que se genera principalmente por padecimientos que se complican y que requieren atención especializada y constante, como la diabetes, pero éste es uno de los retos.

El costo insostenible de la atención médica ha llevado a las autoridades a concluir que la prevención es la Nueva prioridad, es decir, la responsabilidad no solamente es del Sistema de Salud Mexicano, sino también se debe fomentar en los hogares y las familias, mediante la promoción de hábitos y estilos de vida mucho más saludables.

De la misma manera, la prevención se debe hacer extensiva a los centros de trabajo, ya que en México, sólo el 5 por ciento de las empresas lleva a cabo programas integrales de prevención de la salud entre los empleados que permitan, por ejemplo, un adecuado control de estrés y de las emociones, que promuevan actividades de ejercicio y alimentación adecuada, así mismo acciones para contar con personal sano y comprometido con su labor, esto de acuerdo con Nilda Cabra, directora del área técnica de Beneficios para Empleados en la consultora Aon.

En la presentación de la Encuesta Salud 2017, realizada por Aon, proveedor en gestión de riesgos y correduría de seguros en 120 países, Cabra detalló que evaluaron 500 empresas que cumplen con todos los requisitos establecidos en la ley laboral, pero que carecen de actividades esenciales de salud que mejoren la calidad de vida de los empleados.

De acuerdo con los resultados, 48 por ciento de las empresas encuestadas realizan por lo menos dos acciones enfocadas en salud, mientras que 5 por ciento realizan programas que contienen cuatro actividades de salud integral al año.

El beneficio de promover programas de salud es que 31 por ciento reportó mejoras en el ámbito laboral; 25 por ciento tuvo una disminución en la rotación de turnos o puestos y una reducción de 14 por ciento en el ausentismo que genera pérdidas por falta de productividad.

En Encuentro Social, consideramos de la mayor relevancia que las empresas pasen de realizar solo una plática de un tema de salud, a llevar a cabo circuitos de prevención, ferias de salud, torneos deportivos, carreras, talleres de control de estrés y manejo de las emociones; sin embargo, el punto medular que aún falta es medir el impacto de esas acciones y comunicar los resultados a los empleados para generar conciencia sobre lo que las organizaciones hacen por su bienestar.

Sin embargo, otro aspecto a considerar es la prevención secundaria (es decir, la detección temprana y el tratamiento adecuado de las enfermedades crónicas), puesto que esta no se provee bien. Datos de la Ensanut muestran que de aquellos que padecen hipertensión (un factor de riesgo importante y tratable para los accidentes cerebrovasculares y los infartos cardíacos), el 47.3 por ciento no sabían que padecían esta condición.

De aquellos que estaban conscientes, solo el 73.6 por ciento recibían tratamiento y menos de la mitad habían reducido su presión de manera adecuada. Del mismo modo, de aquellos que se saben diabéticos, 14.2 por ciento (casi un millón de mexicanos) no habían visto a un doctor para una revisión rutinaria de su condición en el año último.

Esto significa que el tratamiento de la diabetes es deficiente a nivel de la población: se encontró que 24.7 por ciento de los diabéticos tenían riesgos considerables de sufrir complicaciones como accidentes cerebrovasculares, infartos cardíacos, insuficiencia renal o pérdida de la visión y 49.8 por ciento en muy alto riesgo.

Por lo anterior, el sistema de salud debe renovar su enfoque hacia la prevención y el fortalecimiento de la atención primaria; consolidar y ampliar la base de ingresos para el cuidado de la salud; y mejorar la contratación y los arreglos de compra de manera que se optimice el acceso, la calidad y la eficiencia.

Además, la importancia de la formación de recursos humanos en medicina preventiva es innegable, el modelo actual de medicina curativa resulta cada vez más costoso. Por ello, debe plantearse un cambio en el paradigma dominante de atención médica hegemónica súper especializada hacia un modelo de atención primaria de la salud en el que las personas contribuyan con la adopción de responsabilidades para el cuidado de su salud; en el que los servicios sanitarios sean promotores y guías para que los individuos adquieran habilidades personales y comunitarias para modificar sus condiciones.

Fundamento legal.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 72, inciso H) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente

Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Artículo 4o. ...

...

...

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. **La salud preventiva y la educación para la salud, serán prioridad del Estado Mexicano. El Congreso emitirá las reformas necesarias para garantizar este derecho.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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.

Notas

1 Etiopatogenia es un término médico que se refiere al origen de una enfermedad y sus mecanismos, es decir, la combinación de etiología y patogénesis.

2 La sanimetría es una necesidad que tiene la comunidad para conocer en cualquier momento el estado de salud de la misma, valiéndose de índices o medidas cuantitativas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2018.

Diputados: Abel Cruz Hernández, José Alfredo Ferreiro Velazco (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL RAMÍREZ PONCE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado federal Miguel Ángel Ramírez Ponce, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la honorable Cámara de Diputados en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar la equidad de género en la expedición de los bandos, reglamentos y demás disposiciones que aprueben los ayuntamientos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito que los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que aprueben los ayuntamientos se realicen a la luz del principio de equidad de género; para así garantizar la no discriminación de las mujeres.

Es importante señalar que los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos buscan garantizar la igualdad de todos los habitantes de México, incluida la de género, al señalar que todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, y que el varón y la mujer son iguales ante la Ley. De igual forma, se prohíbe la discriminación por motivos de sexo.

Ahora bien, el texto constitucional, en su artículo 2o., reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. Igualmente, busca garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación prohíbe toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades, considerando como conductas discriminatorias negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, y aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana.

Ahora bien, la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer refiere que la discriminación contra la mujer es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre

la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. Asimismo, precisa que los Estados Parte deben tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública.

En esa tesitura, es claro que el marco normativo mexicano cuenta con elementos que buscan impedir la exclusión de las mujeres de la vida política nacional. Sin embargo, existen muchos casos en México en los que, pese a la normativa actual, se han ignorado u omitido a las mujeres en la toma de decisiones trascendentales en la vida de las personas; tal es el caso, de la creación de normativa municipal, motivo de la presente iniciativa.

Por ello, la equidad de género en el ámbito municipal ha quedado limitada, ya que en el artículo 115 constitucional, el cual establece las facultades materialmente legislativas de los municipios, no menciona ni precisa que en su creación deben tomarse en consideración los principios básicos de equidad de género.

Lo anterior cobra especial relevancia dadas las distintas necesidades de hombres y mujeres en la utilización del espacio y servicios públicos, en los criterios y mecanismos para planificar y ordenar el desarrollo territorial y urbano, en las políticas de movilidad, de asentamiento de la población y localización de actividades; necesidades que deben basarse, entre otras cosas, en el principio de equidad de género, para asegurar que las normas dictadas no sean discriminatorias para las mujeres y atiendan a sus necesidades específicas.

Al respecto, cabe señalar que el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013 y la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de 2016 señalan que es necesario avanzar hacia un desarrollo sostenible con igualdad y autonomía de las mujeres, en el marco de una nueva arquitectura institucional de género.

Desde la perspectiva de Comisión Económica Para América Latina el Caribe (Cepal), el desarrollo sostenible debe incluir de manera integral la igualdad de género; de lo contrario, no puede ser considerado ni desarrollo, ni sostenible.

Ahora bien, considero que es inaceptable que los ayuntamientos no basen la construcción de su normativa, bajo el principio de equidad de género; puesto que, dicha normativa rige el ámbito más cercano a la ciudadanía.

Máxime, que puede darse el caso que, ante la omisión de una perspectiva de género en la toma de decisiones, puede llegar a omitirse un efecto igualitario entre hombres y mujeres.

Ante los escenarios actuales, considero de vital urgencia que los ayuntamientos rijan las disposiciones materialmente legislativas que engendran, bajo principios elementales que garanticen la no discriminación de las mujeres, como es el caso de la equidad de género. Así las cosas, es claro que debemos seguir uniendo esfuerzos para lograr la inclusión e igualdad sustantiva que nuestras mujeres.

Dicho lo anterior, lo que se propone es que los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que aprueben los ayuntamientos se realicen bajo el principio de equidad de género y, con ello, garantizar la no discriminación de las mujeres.

A efecto de ilustrar con mayor claridad el sentido de la presente iniciativa, se agrega el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
<p align="center">Título Quinto De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México</p>	<p align="center">Título Quinto De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México</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>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. ...</p>	<p>I. ...</p>
<p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</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 administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y</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 administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y</p>

aseguren la participación ciudadana y vecinal.	vecinal; así como, la equidad de género en sus respectivas jurisdicciones.
El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:	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;	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 equidad de género , igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
b) al d)...	b) al d)...
e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.	e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes; las cuales deberán sujetarse al principio de equidad de género.
...	...

Por todo lo anteriormente expuesto es que someto a la consideración de esta soberanía la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Quinto

De los Estados de la Federación y de Ciudad de México

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

I. ...

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

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

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 **equidad de género**, igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) ...

c) ...

d) ...

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes; **las cuales deberán sujetarse al principio de equidad de género.**

...

Artículo Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 3 de abril de 2018.

Diputado Miguel Ángel Ramírez Ponce (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HERNÁN DE JESÚS ORANTES LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Hernán de Jesús Orantes López, diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica la fracción II del párrafo tercero del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Es de todos conocidos los recientes eventos sismológicos ocurridos en nuestro país, estos fenómenos no son nuevos, tampoco son, al día de hoy, predecibles, pero si sabemos que seguirán ocurriendo, al igual que otros eventos de origen climático. Hay una notable diferencia entre el terremoto suscitado en la ciudad de México el 19 de septiembre de 1985, esto gracias a las medidas adoptadas entre el gobierno y la sociedad civil en materia de desastres naturales, sin embargo no debemos cesar ni escatimar en las medidas y acciones encaminadas a promover y fomentar la cultura de la protección civil.

México está situado en una de las regiones sísmicamente más activas del mundo, enclavado dentro del área conocida como el Cinturón Circumpacífico donde se concentra la mayor actividad sísmica del planeta según el Servicio Geológico Mexicano, por lo tanto podemos estar seguros de que estos eventos sísmicos sumados a los eventos climatológicos son riesgos constantes para la población de nuestro país y ante ello son pocas las cosas que podemos hacer para revertir sus efectos, y sin duda lo mejor es la prevención.

Considerando lo anterior, veo la imperiosa necesidad de incluir la cultura de la protección civil como una obligación constitucional dentro del marco educativo desde sus niveles básicos, pues la mejor manera de adoptar la cultura de la prevención y previsión sin duda es mediante el fomento, desde la infancia, de una cultura de responsabilidad social enfocada en la protección civil, lo cual sin duda desembocará en la formación de una sociedad preparada para enfrentar estas contingencias naturales y sus inevitables efectos.

Por lo tanto es necesario adecuar nuestro marco constitucional en materia de protección civil de tal manera que tenga una repercusión positiva en la educación de todos los mexicanos y modificar el texto constitucional contenido en el artículo 30. de nuestra Carta Magna.

Texto actual.	Propuesta de modificación.
<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>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, fomentará la cultura de la protección civil, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.</p> <p>Además:</p>

Por lo antes expuesto, se presenta ante esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se el que se modifica la fracción II del párrafo tercero del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos.

Único. Se modifica la fracción II del párrafo tercero del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados, Ciudad de México y municipios- impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

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, **fomentará la cultura de la protección civil**, 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. 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;

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:

- 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;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

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. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo federal.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo federal.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al Instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones.

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. Ciudad de México, a 3 de abril de 2018.

Diputado Hernán de Jesús Orantes López (rúbrica)

DEL CONGRESO DE GUANAJUATO, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Guanajuato, Gto., a 22 de marzo de 2018.

Ciudadano Diputado Édgar Romo García
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Ciudad de México

Para los efectos de la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 64, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Guanajuato, nos permitimos remitir el acuerdo aprobado por diputadas y diputados integrantes de esta Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, en sesión ordinaria celebrada el día de hoy, que contiene la iniciativa mediante la cual se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se acompaña un disco compacto y el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, relativo a la iniciativa en mención.

Aprovechamos la ocasión para enviarle un cordial saludo y reiteramos las seguridades de nuestra consideración distinguida.

Atentamente
Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guanajuato

Diputado Guillermo Aguirre Fonseca (rúbrica)
Primer Secretario
Diputado Juan Gabriel Villafaña Covarrubias (rúbrica)
Segundo Secretario

Acuerdo

Único. La Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, acuerda remitir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa a efecto de reformar el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Iniciativa a efecto de reformar el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ciudadanos Integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Ciudad de México

Las diputadas y los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, la fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos la iniciativa a efecto de reformar el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a lo siguiente:

Exposición de Motivos

Las y los legisladores buscamos con esta iniciativa que los delitos de portación y posesión de arma de fuego de uso exclusivo del ejército, armada, fuerza aérea y guardia nacional, así como los delitos en materia de hidrocarburos se adicione al catálogo que establece el segundo párrafo de la Constitución General de aquellos delitos que ameritan prisión preventiva.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 71, fracción III, señala la competencia de las legislaturas de los estados para iniciar leyes o decretos, por lo que esta propuesta siguió primeramente el proceso legislativo local, es decir, su presentación como iniciantes; para ser turnada por la Mesa Directiva a la comisión legislativa correspondiente (Gobernación y Puntos Constitucionales) para su estudio y dictamen; y posteriormente ser sometida a votación por el pleno del Congreso del estado, y estar ahora si en posibilidades de presentarse ante el Congreso de la Unión como una iniciativa del Congreso del Estado de Guanajuato.

Cabe destacar que esta legislatura ya presentó una iniciativa al Congreso de la Unión, con el objeto de reformar diversos artículos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y del Código Nacional del Procedimientos Penales, y que fue:

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

I. a II.

III. A las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México; y

IV.

Derivado de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de junio de 2008 del decreto por el que se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 15 y la fracción XII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, reformas por las que se instituyeron el nuevo sistema procesal penal acusatorio, el nuevo sistema de ejecución de las penas y de reinserción social y el sistema nacional de seguridad pública en el país.

Es así que el artículo 19 de la Constitución General contempla temas relacionados con el auto de vinculación a proceso, la prisión preventiva y la caución.

La institución relativa a la prisión preventiva en el nuevo sistema procesal penal acusatorio recibe el tratamiento de una medida cautelar excepcional y de aplicación extrema, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para lograr los fines que prescribe el señalado artículo 19, a saber: garantizar la comparecencia del inculpado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como los casos en los que el inculpado esté siendo procesado o haya sido condenado previamente por la comisión de un delito doloso. Ello sin dejar de mencionar los casos en que la Constitución señala la aplicación de esta medida de manera oficiosa. Es así que el artículo 19 de la Constitución General contempla temas relacionados con el auto de vinculación a proceso, la prisión preventiva y la caución.

Por otro lado, quienes propones esta iniciativa de reforma consideramos que la institución relativa a la prisión preventiva en el nuevo sistema procesal penal acusatorio recibe el tratamiento de una medida cautelar excepcional y de aplicación extrema, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para lograr los fines que prescribe el señalado artículo 19, a saber: garantizar la comparecencia del inculpado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos a de la comunidad, así como los casos en los que el inculpado esté siendo procesado o haya sido condenado previamente por la comisión de un delito doloso. Ello sin dejar de mencionar los casos en que la Constitución señala la aplicación de esta medida de manera oficiosa.

En cuanto al criterio de razonabilidad, la Corte Interamericano ha establecido que el artículo 7.5 de la Convención «impone límites temporales a la duración de la prisión preventiva y, en consecuencia, a las facultades del Estado para asegurar los fines del proceso mediante esta medida cautelam. Así, como ya se vio, el mantener privada de libertad a una persona más allá de un periodo de tiempo razonable equivaldría, en los hechos, a una pena anticipada. No obstante, «aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, el artículo 7.5 garantiza que aquella sea liberada si el periodo de la detención ha excedido el límite de los razonable». Por lo que esta propuesta de reforma constitucional, en este sentido, cumplen con estos criterios ya contemplados por la propia Carta Magna.

Como bien sabemos, en México, el artículo 10 constitucional,¹ reconoce a los ciudadanos el derecho a poseer armas de fuego en su domicilio para seguridad y legítima defensa. Sin embargo, la posesión del arma queda restringida al domicilio de la persona. Sirve de apoyo a esta premisa la siguiente tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

Posesión de armas de fuego. Para efectos del lugar en el que puede ejercerse ese derecho, las negociaciones mercantiles no quedan comprendidas dentro de la

acepción “domicilio” a que se refiere el artículo 10 de la Constitución federal. Conforme al artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de poseer armas de fuego en el domicilio no es ilimitado, ya que al respecto se exceptúan las prohibidas por la Ley Federal relativa y las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. Ahora bien, aunque del proceso legislativo que originó dicho precepto se advierte que el aludido derecho tiene por objeto la defensa de los hogares, la vida de los habitantes de nuestro país y sus familiares, así como su patrimonio, no define lo que debe entenderse por domicilio ni señala los requisitos que deben reunirse para que los gobernados ejerzan ese derecho, sino que la reglamentación relativa se dejó a cargo del legislador ordinario federal, quien en congruencia con el mencionado proceso legislativo emitió la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, cuyos artículos 15 y 16 establecen como concepto de domicilio aquel en donde se encuentran los moradores (los que habitan o residen de asiento en un lugar), en donde las personas físicas tienen su lugar de residencia permanente para sí y sus familiares, es decir, en donde se habite, locución que expresamente señala el artículo 90. del Reglamento de la aludida ley Federal. Por ello para efectos del lugar en el que puede ejercerse el derecho de posesión de armas de fuego, las negociaciones mercantiles no quedan comprendidas dentro de la acepción “domicilio” a que alude la referida norma constitucional. la conclusión anterior no se opone a la tesis 1a. L/2007, de rubro: **“Domicilio. Su concepto en materia penal.”**, derivada de la contradicción de tesis 75/2004-PS, pues mientras en ésta se interpretó el artículo 16 de la Constitución General de la República, relacionado con las órdenes de cateo, en donde el concepto de domicilio se entiende en un sentido más amplio con el fin de proteger al gobernado de cualquier arbitrariedad por parte de las autoridades correspondientes, en el caso se interpreta el artículo 10 constitucional para establecer el lugar en donde los habitantes del país pueden poseer armas para su seguridad y legítima defensa, lo cual, lejos de desvincular ambos preceptos, corrobora su complementariedad en tanto que las autoridades civiles y militares en todo momento deben respetar la garantía de inviolabilidad del domicilio tutelada por el artículo 16 de la Carta Magna, como lo prevé el numeral 10 del Reglamento de la ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.²

Aunado a ello, de acuerdo con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, es responsabilidad de todo aquél que posea un arma, el registro de la misma ante la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).³ Sin embargo, según estudios del 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»,⁴ 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.

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 fuerza suficiente para atentar contra las Instituciones y el Estado constitucional de derecho.

De igual forma, en este contexto no podemos dejar de referir que, el 11 de enero de 2016, el Ejecutivo Federal promulgó la Ley Federal para prevenir y sancionar los delitos cometidos en Materia de Hidrocarburos, ordenamiento que se publicó en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, el cual tiene por objeto establecer los delitos en particular y sanciones que serán aplicables en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos. Esto es, se creó una ley específica que sanciona las actividades delictivas relacionadas con los hidrocarburos, principalmente las llevadas a cabo por la delincuencia organizada; asimismo, se crean los tipos penales para las diversas conductas por las que se afecta el patrimonio en materia de hidrocarburos, a fin de inhibir la comisión de estos delitos, a la vez que se crean penas acordes al daño que se ocasiona, todo ello, con la finalidad de proteger de la delincuencia -principalmente de la organizada-, los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

En la actual coyuntura del país, cualquier ciudadano espera contar con una procuración e impartición de justicia en el ámbito penal que estén siempre a su alcance, que le atienda sus denuncias, que detenga y procese efectivamente a los responsables de los delitos que lesionaron y vulneraron sus bienes jurídicos más preciados. Nuestra sociedad coincide en que una de sus principales preocupaciones es el vivir en un entorno de seguridad pública y armonía garantizado por el Estado.

Finalmente, cabe señalar que la presente iniciativa tendrá, de ser aprobada lo siguiente:

I. Impacto jurídico: Con base en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se formula la presente iniciativa de decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Impacto administrativo: La presente iniciativa no implica una carga administrativa adicional. Es deseable que, a partir de la reforma, sea evaluada la eficiencia de los procesos con que operan las autoridades impartidoras de justicia, para conocer el grado de efectividad a partir de la reforma, que ampliará el alcance de las autoridades de administración e impartición de justicia del Estado.

III. Impacto presupuestario: Esta propuesta no representa una asignación de recursos financieros adicionales al presupuesto aprobado para el presente ejercicio fiscal.

IV. Impacto social: La implementación de esta reforma impedirá la liberación de presuntos responsables por la comisión del delito de posesión o portación de armas prohibidas o de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y de las personas que cometan delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos, lo que se traducirá en mayor seguridad y tranquilidad para los guanajuatenses y las y los ciudadanos de todo el país.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos someter a consideración el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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, portación de arma de fuego sin la licencia correspondiente, delitos de posesión de arma de fuego reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, delitos en materia de hidrocarburos de conformidad con la ley 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.

La ley determinará...

El plazo para...

Todo proceso se...

Si con posterioridad...

Todo mal tratamiento...

Transitorio

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

Notas

1 Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

2 Tesis 1a. CXVIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 1. XXV, junio de 2007, p. 202.

3 Artículo 70. La posesión de toda arma de fuego deberá manifestarse a la Secretaría de la Defensa Nacional, para el efecto de su inscripción en el Registro Federal de Armas.

4 Villanueva, Ernesto y Valenzuela, Karla, Seguridad, armas de fuego y transparencia. México, Editorial Jus, 2012. Disponible en: <https://archivosjuridicas.unam.mx/www/bjv//ibros/7/3097/1.pdf>

Guanajuato, Gto., a 22 de marzo de 2018.

La Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato

Diputados: Luis Vargas Gutiérrez (rúbrica), Luz Elena Govea López (rúbrica), Guillermo Aguirre Fonseca, Juan Gabriel Villafaña Covarrubias (rúbrica), Jorge Eduardo de la Cruz Nieto (rúbrica), Juan Carlos Alcántara Montoya, Juan José Álvarez Brunel (rúbrica), Isidoro Bazaldúa Lugo (rúbrica), Angélica Casillas Martínez (rúbrica), Estela Chávez Cerrillo (rúbrica), Lorenzo Chávez Salazar (rúbrica), Alejandro Flores Razo (rúbrica), Santiago García López, Libia Dennise García Muñoz Ledo (rúbrica), Arcelia María González (rúbrica), Irma Leticia González Sánchez (rúbrica), María Beatriz Hernández Cruz (rúbrica), David Alejandro Landeros (rúbrica), María Soledad Ledezma Constantino (rúbrica), Beatriz Manrique Guevara, Araceli Medina Sánchez, Juan Antonio Méndez Rodríguez (rúbrica), Juan Carlos Muñoz Márquez (rúbrica), Mario Alejandro Navarro Saldaña (rúbrica), Verónica Orozco Gutiérrez (rúbrica), Jesús Oviedo Herrera (rúbrica), Elvira Paniagua Rodríguez (rúbrica), Rigoberto Paredes Villagómez (rúbrica), Éctor Jaime Ramírez Barba (rúbrica), Eduardo Ramírez Granja (rúbrica), Jesús Gerardo Silva Campos (rúbrica), María Alejandra Torres Novoa (rúbrica), Alejandro Trejo Ávila (rúbrica), María Guadalupe Velázquez Díaz (rúbrica), María del Sagrario Villegas Grimaldo (rúbrica), Leticia Villegas Nava (rúbrica).

DEL CONGRESO DE SONORA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL INCISO C) DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Diputado Édgar Romo García

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

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

Acuerdo

Único. El Congreso del estado de Sonora, en ejercicio de la atribución establecida en los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 64, fracción I, de la Constitución Política del estado de Sonora, resuelve presentar ante el honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al inciso e) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo al inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.

I. a la XX.

XXI. ...

a) y b) ...

c) ...

Es competencia concurrente el delito de abigeato. A elección del ofendido, podrá optar por interponer su denuncia ante las autoridades federales o del orden común.

...

XXII. a la XXXI. ...

“2018: Año de la Salud”.

Transitorio

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

Lo que comunico a usted para su conocimiento.

Atentamente

Hermosillo, Sonora, a 21 de marzo de 2018.

Diputada Teresa María Olivares Ochoa (rúbrica)

Secretaria

Diputada Brenda Elizabeth Jaime Montoya (rúbrica)

Secretaria

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CYNTHIA GISSEL GARCÍA SOBERANES E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Quienes suscriben, Cynthia Gissel García Soberanes y José Alfredo Ferreiro Velasco, en 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

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) constituye el programa anual de gastos. Es el documento que presenta de forma detallada la distribución del gasto público, bajo diferentes tipos de clasificación del presupuesto de egresos, las cuales incluyen la asignación del gasto por entidades e instituciones gubernamentales; su distribución por funciones públicas; por programas; e igualmente, la manera en que se distribuye el gasto por su destino en la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir las funciones gubernamentales.

La Cámara de Diputados en términos del artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene diversas facultades de carácter exclusivo en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación, como son la aprobación anual del Presupuesto de Egresos: el análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto formulado por el Ejecutivo federal; la realización de modificaciones al proyecto de presupuesto, en caso de que hubiera lugar a ello y la revisión de la Cuenta Pública del presupuesto que fue aprobado el año anterior.

El Ejecutivo federal integra y presenta la propuesta del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se presenta a la Cámara de Diputados para ser revisada, examinada a partir del 8 de septiembre, y en años de inicio de administración, el 15 de diciembre.

Es decir, se otorga al ejecutivo que entra en funciones tiempo adicional para elaborar un proyecto de semejante magnitud, lo cual desde nuestro punto de vista es correcto, pero creemos que una consideración similar se tendría que tener cuando existe un cambio de legislatura en esta honorable Cámara de diputados, ya que los cambios y reacomodo del personal administrativo y de asesores, así como la novatez en cuanto a los trabajos y procedimientos legislativos de algunos compañeros, hace doblemente difícil la tarea de analizar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación en el tiempo establecido.

Argumentos que lo sustentan

Durante mucho tiempo, más de setenta años, el procedimiento de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación no había representado mayor problema, pues al existir una mayoría parlamentaria afín al partido político al que pertenecía el presidente de la República, el proyecto de Presupuesto presentado por éste a la Cámara de Diputados apenas sufría cambio alguno, al punto de considerarlo como un mero trámite administrativo.

Sin embargo, la alternancia en el poder cambió el efecto de la mayoría partidista, cerrando un capítulo amargo de la historia y abriendo otro más satisfactorio para la democracia mexicana y, por tanto, para el derecho presupuestario, permitiendo que todas las fuerzas políticas pudiesen ejercer sus derechos constitucionales y así disputarle al gobierno federal el diseño y reparto del presupuesto.

El presupuesto tiene en el Estado moderno una importancia notable, porque es un instrumento poderoso para encauzar el desarrollo económico, y regular adecuadamente el proceso de planeación nacional. Entre los planes financieros del Estado, el presupuesto se destaca como un elemento coordinador adecuado al desarrollo económico.

Es así, como puede observarse la importancia vital que tiene este proceso de aprobación, que año con año se realiza en la Cámara de Diputados, ya que de acuerdo con la propia naturaleza del mismo, depende de éste, el desarrollo e impulso económico que se dé a los distintos sectores del país, y que deberá de verse reflejado posteriormente en un desarrollo y beneficio general para la población de todas y cada una de las entidades federativas que integran la República Mexicana.

En este sentido, la vigente fracción IV, del artículo 74 de la Constitución mandata a la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y en su caso modificación.

De esta forma, se ha observado en los últimos años que las sesiones del pleno de la Cámara de Diputados, destinadas a aprobar el PEF, tienden a extenderse por varias horas, alcanzando incluso la madrugada o la mañana del día siguiente, sucediendo esto de manera más acentuada en el año que existe cambio de legislatura, como sucedió en la reciente discusión del año 2015.

Tomando en cuenta, que el Presupuesto de Egresos es un documento de vital importancia para el desarrollo del país, que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas, así como servir de instrumento que orienta la actividad económica.

Es indispensable que su discusión y aprobación, se de en condiciones óptimas, no sólo de seguridad, instalaciones o las relacionadas con la normatividad en la materia, sino que además los legisladores deben de tener las condiciones físicas y mentales adecuadas para tener el máximo entendimiento de lo que están votando y discutiendo. Sin embargo, esta situación se ve afectada, cuando se somete al organismo a jornadas largas de trabajo sin mediación del sueño.

Está por demás comprobado en diversos estudios médicos y psicológicos, las alteraciones que se ocasionan al organismo cuando es sometido a lapsos prolongados de tiempo sin dormir, especialmente en lo concerniente a la actividad cerebral, dentro de las afectaciones más comunes se cuentan la disminución en la actividad mental y en la concentración, mareos, confusión mental, debilidad física, falta de rendimiento, ansiedad, jaqueca, impaciencia, irritabilidad, lagunas o falta de memoria, aumento notorio en el tiempo de reacción, entre otras.

Por lo que considerar que tomar una determinación de tanta trascendencia económica, política y social para el país, como es la aprobación del presupuesto, bajo el efecto de alguno de estos malestares es lo adecuado para cumplir con el mandato constitucional, es no dar la importancia suficiente y necesaria a tan grande encomienda.

De igual forma, en virtud de que el Presupuesto de Egresos es producto de la recaudación de los impuestos y, por tanto, es dinero aportado por los ciudadanos, su uso debe de ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país; por tal razón, su análisis, discusión y aprobación debe realizarse con pleno goce de facultades físicas y mentales.

Aunado a lo anterior, y derivado del cansancio generado por lo agobiante de la sesión, existe la falta de voluntad para analizar y discutir las reservas que presentan los compañeros legisladores, prueba de esto son las 278 reservas que fueron rechazadas por tan sólo una aprobada en la discusión del PEF 2015, además es probable que varias de estas pudieran representar un mayor presupuesto para programas o actividades de vital importancia o por el contrario, la reducción en otros rubros que por sus resultados o funciones lo ameriten.

Asimismo, no se debe pasar por alto que según el Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 (1 de octubre), 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”.

Es decir, se le otorga tiempo adicional por que se consideraba que quince días son insuficientes para elaborar un proyecto de semejante magnitud, lo cual desde nuestro punto de vista es correcto, pero consideramos que una consideración similar se tendría que tener cuando existe un cambio de legislatura en esta honorable Cámara de Diputados, ya que los cambios y reacomodo del personal administrativo y de asesores, así como la novatez en cuanto a los trabajos y procedimientos legislativos de algunos compañeros, hace doblemente difícil la tarea de analizar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación en el tiempo establecido.

Si bien en la Cámara de Diputados, la construcción del Presupuesto de Egresos de la Federación constituye por sí mismo, un espacio incomparable para conjugar retos y posibilidades de viabilidad de políticas públicas que contribuyan a nuestra consolidación como una nación más justa y equitativa, para que esto sea así, es necesaria una escrupulosa verificación y fiscalización del ejercicio del gasto público.

Los instrumentos, la tecnología, la capacidad técnica y operativa con que hoy cuenta la Cámara de Diputados deben concentrarse en el desempeño de un control riguroso que ponga freno a la corrupción en todas sus manifestaciones.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 72, inciso H) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, 78 y 102, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente:

Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que por el que se reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el párrafo segundo de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I... a III. ...

IV...

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 y **a más tardar el día 30 de noviembre los años que exista cambio de legislatura.**

...

...

....

V. 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. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2018.

Diputados: Cynthia Gissel García Soberanes, José Alfredo Ferreiro Velazco (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARIEL ENRIQUE CORONA RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Ariel Enrique Corona Rodríguez integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción I, del numeral 1, numeral 1 del artículo 77, 78 y demás relativos y aplicables 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 artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Nuestra realidad nacional en la actualidad está definida por los constantes brotes de violencia y corrupción. El crimen organizado no sólo se ha infiltrado en las estructuras de poder, sino que trastoca seriamente la vida cotidiana de los ciudadanos y pone en riesgo su seguridad, patrimonio y la vida misma.

La información estadística sobre carpetas de investigación reportadas por las Procuradurías y Fiscalías Generales de las Entidades Federativas como Guanajuato,¹ revelan que continúa el alza de la incidencia delictiva en los últimos años, por ejemplo en el 2017, se han atendido más homicidios del sexo femenino, secuestros, homicidios dolosos, culposo y extorsión, robo con violencia, de vehículos, a casa habitación, a negocios y transeúnte que en años anteriores.

Por lo que una de las prioridades del próximo gobierno debe ser el combate de los delitos de alto impacto, pero no sólo con el aumento de las cuantías de las penas por los delitos cometidos sino a través de la reparación del daño a la víctima de igual forma.

En este sentido, uno de los delitos que más ha crecido en los últimos años es la extorsión, pues es el segundo delito que se reporta con mayor frecuencia en nuestro país por debajo del robo en vía o en transporte público.

De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Víctimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (Envipe) 2017 se cometieron en el año cerca de 31 millones de extorsiones, pero la cifra negra se encuentra en 98 por ciento; es decir solo el 1.7 por ciento de los delitos cometidos se denuncian y se abren carpetas de investigación.

De acuerdo con el semáforo delictivo,² en su último reporte trimestral 2017 los delitos de robo a negocio y extorsión aumentaron, 47 por ciento y 30 por ciento cada uno, en relación a 2016, los Estados que más reportaron el delito de robo a negocio son Ciudad de México,

con cuatro mil 456; Baja California con dos mil 480; Estado de México con mil 906; Guanajuato, con mil 536 y Tabasco con mil 473.

En lo que respecta a las extorsiones, la cifra trimestral de 2016 fue de mil 473 y la de 2017 alcanzo mil 137.

Variación enero 2017 vs. promedio de 2016 (Tasas por cada 100 mil habitantes)										
	Víctimas				Carpetas de investigación					
	Homicidio doloso	Homicidio culposo	Secuestro	Extorsión	Robo con violencia	Robo de vehículo	Robo a casa habitación	Robo a negocio	Robo a transeúnte	Violación
Promedio 2016	1.56	1.15	0.13	0.37	11.69	11.01	5.65	4.89	4.45	0.88
Enero 2017	1.74	1.28	0.12	0.44	14.39	12.25	5.85	6.83	5.21	0.76
Variación %	11.46%	10.92%	-5.09%	20.89%	23.10%	11.26%	3.54%	39.67%	17.08%	-13.64%

El delito de extorsión tiene diversas modalidades, pero siempre con afectación directa al patrimonio de las víctimas, una de las modalidades que más lastiman a los ciudadanos es el denominado “derecho de piso” mediante el cual bandas de criminales extorsionan a comerciantes o transportistas obligándolos a pagar una cuota periódica a cambio de dejarlos trabajar, de negarse, los ciudadanos pueden perder desde su negocio hasta la vida. Una investigación de periódico El Universal³ menciona que los locatarios del centro histórico de la Ciudad de México pagan derecho de piso a bandas de extorsionadores cuyas ganancias oscilan alrededor de los 300 mil pesos mensuales.

El delito de extorsión, de acuerdo con el Código Penal Federal en su artículo 390, nos manifiesta que al que sin derecho obligue a otro a dar, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o no para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicara de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.

Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidores públicos o ex servidor público o por miembro o ex miembro de alguna corporación policial o de las fuerzas armadas mexicanas. En este caso, se impondrá además al servidor o ex servidor público y al miembro o ex miembro de alguna corporación policial, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos y si se tratare de un miembro de las fuerzas armadas mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de las fuerzas armadas a que pertenezca y se le inhabilitara de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.

Sin embargo, aunque el delito se extingue con las penas punitivas el daño patrimonial para las familias persiste. La confianza en las instituciones de procuración de justicia se encuentra en niveles mínimos y el sistema de justicia penal acusatorio permite muchas

veces que los delincuentes enfrenten el proceso en libertad y sigan delinquiendo. En términos coloquiales la sociedad mexicana se mantiene desinteresada ante las propuestas de “modernización” del sistema de justicia, y tratándose específicamente de la figura de la extorsión poco o nada les interesa denunciar sabiendo que el dinero entregado a estas bandas delictivas no podrá volver a sus manos. En este orden de ideas, la figura jurídica de extinción de dominio cobra relevancia para unirse como instrumento de reparación del daño a las víctimas de extorsión, pues la extinción de dominio establece la pérdida del derecho de propiedad cuya adquisición proviene de una fuente ilícita a favor del Estado y sin ninguna contraprestación económica para su titular.

La finalidad de la extinción de dominio es reducir la capacidad financiera y económica de los grupos de la delincuencia organizada, que entre otras actividades, se dedican al narcotráfico. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 22, párrafo segundo establece que:

En caso de extinción de dominio se establece un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

Será jurisdicción y autónomo de materia penal;

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) Aquellos que sean instrumentos, objetos o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.
- B) Aquellos que no sean instrumentos, objetos o productos del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes productos del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.
- C) Aquellos que estén utilizados para comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no notifico a la autoridad o hizo algo para impedirlo.
- D) Aquellos que estén utilizados a nombre de terceros, pero existen suficientes elementos para determinar que son productos de delitos patrimoniales de delincuencia organizada y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

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

De lo anterior podemos determinar que los delitos para los que actualmente se puede aplicar la extinción de dominio son los de delincuencia organizada, delitos contra la salud,

secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, pero no para el delito de extorsión.

Existen diversos países donde ya incorporan a su legislación la figura de extinción de dominio para el delito de extorsión y cuyo decomiso o confiscación de bienes se destinará a la reparación del daño a víctimas o a favor del Estado a través de Institutos que se encargarán de distribuir el producto obtenido de los mismos para causas determinadas.

Actualmente los países en los que se incluye la extinción de dominio para la extorsión son: Colombia, Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay, Guatemala, Honduras y Perú. En Colombia La extinción de dominio en este país se rige por la Ley 793 de 2002; este país destaca porque la procedencia de la extinción de dominio aunque pareciera ser limitativa a tres actividades ilícitas (enriquecimiento ilícito, perjuicio del Tesoro Público y deterioro de la moral social) las dos últimas se dirigen a una serie de conductas que amplían el espectro de supuestos bajo los cuales puede ejercerse la acción de extinción de dominio. En ese sentido la Ley señala que se entiende que son actividades que causan deterioro a la moral social las que atentan contra:

•La extorsión

- El orden económico y social;
- Los recursos naturales y el medio;
- El secuestro extorsivo;
- El proxenetismo;
- El tráfico de inmigrantes;
- La seguridad pública;
- La administración pública;
- El régimen constitucional y legal;
- El secuestro;
- La trata de personas.
- La salud pública;

En Perú el marco jurídico de la extinción de dominio señala que ésta es una consecuencia jurídico-patrimonial a través de la cual se declara la titularidad de los objetos, instrumentos, efectos y ganancias del delito a favor del Estado por sentencia de la autoridad jurisdiccional, mediante un debido proceso. Con relación a los delitos que son causales del ámbito de aplicación de la Ley y por los cuales puede proceder la pérdida de dominio en Perú, se encuentran:

- Tráfico ilícito de drogas;
- Secuestro;

- Peculado;
- Lavado de activos;
- Defraudación tributaria;
- Delitos aduaneros
- Extorsión;
- Cohecho;
- Tráfico de influencias;
- Enriquecimiento ilícito;
- Delitos ambientales; minería ilegal

En Honduras la Ley específica la extinción de dominio como privación definitiva del dominio de bienes de origen ilícito. La extinción se lleva a cabo a través de figuras como la incautación y el comiso o decomiso, a las cuales define como:

- Incautación: prohibición temporal decretada por la autoridad competente para privar de la posesión, uso o traslado de bienes, productos, instrumentos u objetos utilizados o sobre los cuales hubiere indicio que se han de utilizar en la comisión de actividades ilícitas o que carezcan de causa económica o legal de su procedencia.
- Comiso o decomiso: se entenderá como la privación con carácter definitivo del dominio, de los bienes, productos, instrumentos o ganancias, decretada por el órgano jurisdiccional competente mediante sentencia firme, con relación a las actividades ilícitas que pueden dar pauta al ejercicio de la privación definitiva del dominio, la ley de Honduras ubica el siguiente catálogo:

- Extorsión;
- Lavado de activos;
- La narcoactividad
- Terrorismo
- Tráfico de personas;
- Secuestro extorsivo;
- Enriquecimiento ilícito;
- Chantaje;
- Explotación sexual comercial;
- El tráfico de órganos humanos; y
- El asesinato mediante pago, recompensa o promesa remuneratoria.

De lo anterior podemos advertir que otros países superaron el paradigma y han incluido en sus catálogos de delitos, la extorsión y por lo tanto este delito se encuentra sujeto a la extinción de dominio, por lo que la propuesta de esta Iniciativa es agregar este delito al precepto Constitucional referido. Con lo anterior estaremos dando respuesta a una de las demandas más sensibles de la sociedad mexicana al establecer mecanismos que protejan el patrimonio, la tranquilidad y la vida de las personas.

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

Decreto

Artículo Único: Se reforma la fracción segunda del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22. ...

...

I. ...

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

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

III. ...

Transitorio

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

Notas

1 <https://www.razon.com.mx/en-guanajuato-aumentan-los-delitos-de-alto-imp-acto/>

2 <http://www.semaforo.com.mx>

3 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2017/05/15/derecho-de-piso-delito-que-pega-en-la-cdmx>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 5 días del mes de abril de 2018.

Diputado Ariel Enrique Corona Rodríguez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 4o., 25 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JOSÉ ALFREDO FERREIRO VELASCO E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

El suscrito, integrante del Grupo parlamentario del Partido Encuentro Social en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 4o., párrafo sexto, 25, párrafo quinto, y 28, párrafo undécimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A escala internacional, el derecho al agua fue incluido por primera vez en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en el año de 1980, este documento fue ratificado por el Senado mexicano el 18 de diciembre de ese mismo año, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

Al ratificar este instrumento, el Estado mexicano aceptó voluntariamente las obligaciones para realizar progresivamente, y utilizando el máximo de los recursos disponibles, el derecho al agua que, como ha señalado el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC), es esencial para alcanzar un nivel de vida adecuado.

De acuerdo con el Comité DESC, órgano especializado encargado de vigilar la aplicación del PIDESC y facultado por la ONU para realizar la interpretación autorizada del mismo, el derecho al agua se desprende de los artículos 11.1 y 12 del pacto, los cuales mencionan entre otras cosas que “el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

El comité mencionado señala que este derecho se encuadra con toda claridad en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado porque es una condición necesaria para la supervivencia. También señala que los Estados deben reconocer, que se trata de un bien que es indispensable para el ejercicio de otros derechos como el de alimentación adecuada, higiene ambiental, salud, derecho a ganarse la vida mediante un trabajo, derecho a disfrutar determinadas prácticas culturales, etcétera.

Por lo que corresponde a la legislación mexicana en la materia, en 2002 se modificó el texto del artículo 4o. constitucional, para incluir al agua como derecho humano:

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 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.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa que el municipio es el encargado de proporcionar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

Así lo confirma la Ley de Aguas Nacionales: establece los mecanismos para la asignación de aguas nacionales a los centros de población a través de los ayuntamientos y los estados, quienes administran los sistemas de agua potable y alcantarillado, aun cuando estos sistemas sean concesionados a su vez por entidades paraestatales o paramunicipales, incluso a particulares (artículo 44).

En el ámbito municipal, los organismos operadores (OO) de agua potable son las instancias administrativas de esta responsabilidad. Estos organismos municipales están presentes en todos los municipios, con la peculiaridad de que operan, es decir, proporcionan el servicio de agua en las cabeceras municipales, identificadas como centros urbanos.

Sin embargo, en distintas entidades federativas este derecho se ha visto vulnerado debido al mal uso que hacen las autoridades municipales, en contubernio con las estatales, de la facultad para administrar el servicio de agua potable que les confiere el artículo 115, fracción III, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto debido principalmente a los altos costos del servicio, derivados de las concesiones que las autoridades otorgan a empresas privadas.

Parte de la explicación sobre por qué los OO de agua potable municipales no proporcionan el servicio a toda la población en sus localidades se debe a las debilidades e ineficiencias de estos para proporcionar una prestación de calidad y eficiente, entre las que destacan problemas económicos, administrativos y técnicos.

Por ejemplo, en Baja California, Tijuana tiene una de las tarifas más altas del país, el metro cúbico del líquido cuesta a los usuarios 22.40 pesos, y las tarifas subirán de manera anual y sufrirán actualizaciones mensuales para garantizar las ganancias de las empresas privadas, que obtendrán concesiones por tres décadas, prorrogables por un periodo igual. Estas alzas se encuentran incluidas en la Ley Estatal de Aguas, norma de carácter privatizador propuesta por el gobernador panista Francisco Vega de Lamadrid y aprobada por los

diputados locales de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.



El caso de Baja California dista de ser único. Desde la década pasada se vive en el país una oleada de acciones gubernamentales que, mediante reformas legislativas o de facto, han concesionado diversos tramos del manejo de los recursos hídricos a escala municipal o estatal.

Entre las experiencias más recientes se encuentra la de Querétaro, que tiene una de las tarifas más altas del país y donde el ayuntamiento decidió privatizar durante 25 años los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de líquidos residuales. También existen significativos procesos de este tipo en Aguascalientes, Cancún, Guadalajara, Puebla o Ciudad de México, en esta última, son empresas privadas las que emiten las boletas de cobro por el consumo de agua, por mencionar algunos.

Otro caso que merece especial atención es el de Veracruz, pues en 2015 el Congreso estatal aprobó la concesión del sistema de agua y saneamiento por 30 años a la empresa mixta Grupo Metropolitano de Agua y Saneamiento (integrado nada menos por la empresa Aguas de Barcelona, Odebrecht), que libera a la empresa de la obligación de construir infraestructura para garantizar el abasto de agua o buscar nuevas formas de abastecimiento. Además, incluye la posibilidad del aumento de tarifas de manera mensual por el servicio de agua, alcantarillado y drenaje.

No obstante, el incremento de las tarifas en el servicio del agua no es el único problema generado por las concesiones que los gobiernos locales entregan a empresas privadas para manejar el agua, el ejemplo más lamentable es el que acontece en el estado de Jalisco, ya que la contaminación en la mayoría de cuerpos de agua y cuencas hídricas es de tal

magnitud que ha provocado la muerte de personas, flora y fauna. El lago de Chapala, el mayor del país, recibe descargas del centro y occidente de la república por el río Lerma.

Además de metales pesados y coliformes fecales, investigadores de la Universidad de Guadalajara y agrupaciones ambientalistas encontraron en Chapala, en los ríos Lerma y Santiago, así como en la laguna de Cajititlán una excesiva concentración de compuestos tóxicos. Uno de los casos de contaminación más conocido es el del río Santiago, que atraviesa Juanacatlán y El Salto, al sureste de la zona conurbada, donde la contaminación ha causado enfermedades respiratorias, renales y cáncer, según la asociación Un Salto de Vida.

Las aguas del río, que nacen en el inmenso lago de Chapala, de Jalisco, y se extienden 562 kilómetros hasta desembocar en el Pacífico, fueron antaño de las más caudalosas del país, con espectaculares cascadas y hermosos parajes enclavados en un profundo cañón. Pero unas 400 fábricas, instaladas en un corredor industrial paralelo a la ribera del río, han arrojado desechos por cuatro décadas convirtiéndolo en un turbio depósito de mil 90 sustancias tóxicas, metales, químicos y otros contaminantes, documentados por el gubernamental Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Como suele suceder en los proyectos de privatización de recursos y servicios públicos, las autoridades y representantes políticos justifican la entrega de los bienes con la búsqueda de eficiencia y calidad que alegan, son características de la iniciativa privada. Sin embargo, la experiencia internacional en la materia ha demostrado de manera reiterada que el manejo mercantil del agua no resuelve pendientes básicos, como la distribución equitativa del recurso o las fugas en la red de tuberías, mientras genera nuevos problemas como el alza desmedida y arbitraria de las tarifas, despidos masivos de personal, ausencia de inversiones en infraestructura, riesgos ambientales y cortes de suministro a los usuarios de bajos recursos.

Datos del Banco Mundial, promotor de la política de privatizaciones, muestran que el manejo privado del agua tiene la tasa más alta de fracaso de todas las experiencias de inversión privada en infraestructura, además de generar los índices más altos de rechazo entre la población afectada.

De acuerdo con especialistas, la falta de inversión ha generado que algunas redes de agua potable tengan una antigüedad de 30 a 50 años, por lo que en gran parte hay fugas. Un 40 por ciento de agua se pierde por fugas, sin embargo, hay lugares donde ha avanzado el problema y si no se invierte en sustitución de infraestructura, seguramente llegaremos a 50 por ciento en menos de 5 años, y en 10 años a 60 por ciento.

El tema se ha dejado suelto, aunque la Ley de Aguas Nacionales se refiere al del agua como un tema prioritario, de seguridad nacional, no apreciamos un interés por invertir y por generar recursos para infraestructura. En este sentido, el Programa Nacional Hídrico 2014-2018, emitido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, señala que el Estado enfrenta un enorme reto para que los municipios provean a la población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas

residuales, y cumplir con el derecho humano al agua, que se refiere al acceso de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Pero más allá de las evidencias del fracaso en los experimentos de privatización del recurso, debe recordarse, como ya se señaló en párrafos anteriores, que el acceso a este líquido es un derecho humano consagrado en la legislación internacional, por lo que supeditar su provisión al lucro constituye una violación a las garantías básicas que protegen la vida de las personas. Revertir la imposición de criterios mercantiles y tecnocráticos en el manejo del agua y garantizar el acceso universal a ella es no sólo un imperativo ético, sino una obligación jurídica para el Estado.

Asimismo, el servicio de agua potable no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnológicas. El agua debe tratarse como un bien social y cultural y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

La problemática del exceso de concesiones del agua se ha vuelto tema de discusión en amplios sectores de la población en México, esto se debe a que tanto gobiernos, como la academia y la sociedad han cobrado conciencia de que este recurso es escaso y se encuentra en grave peligro.

La destrucción por contaminación de la mayor parte de nuestras fuentes superficiales, es decir, ríos, lagos y lagunas, así como el encarecimiento del agua potable por su embotellamiento y distribución por empresas privadas; la inequitativa distribución del líquido entre personas y grupos, además de la inconsciente e irresponsable extracción del recurso por el mercado en detrimento de los ecosistemas y el medio ambiente han hecho sonar todas las alarmas y obligan a las autoridades municipales principalmente, a actuar de manera responsable y pensando en el bienestar de los ciudadanos y las familias mexicanas. En consecuencia, en el Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social nos preguntamos dónde está la rectoría del Estado en el tema.

El artículo 25, párrafo primero, de la Constitución federal señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. Estipula además que el fortalecimiento de la soberanía de la nación y su régimen democrático se deberán realizar mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Lo anterior, como un marco que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

Este numeral establece además que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

Según el jurista Eduardo Andrade Sánchez (Sánchez Andrade, Eduardo, 2016. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Oxford, México), en ese dispositivo

legal se establecen los principios básicos de nuestro sistema económico toda vez que se atribuye al Estado la rectoría del desarrollo nacional. Según este autor, la rectoría del Estado significa que este debe disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al desarrollo nacional.

El artículo 25 describe en el párrafo quinto que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó en marzo de 2017 la tesis aislada

Áreas estratégicas. Su concepto.

La expresión indicada se agregó al texto constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, por el que se reformaron y adicionaron, entre otros, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se incorporó un capítulo económico que tuvo como objetivo fijar los fines de la rectoría del Estado mediante el fomento del crecimiento económico, estableciendo y ordenando de manera explícita sus atribuciones en esa materia, en aras del interés general; de ahí que se introdujeron distintos conceptos como el de “áreas estratégicas”, **entendidas como las actividades económicas reservadas para uso exclusivo del Estado, a través de los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo, que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país, es decir, son aquellas funciones identificadas con la soberanía económica, los servicios a cargo exclusivo del Gobierno Federal y la explotación de bienes de dominio directo, que por su significado social y nacional se orientan por el interés general que sólo garantiza el manejo del Estado**, como estableció el poder revisor de la Constitución.

No hay duda de que el tema del agua cumple con todos los requisitos para considerarse como un área estratégica por razones de interés general, su significado social, además de ser un derecho humano y su plena identificación con la soberanía nacional.

De hecho, conforme a los principios que sustentan la política hídrica nacional y con base en las fracciones I, IX y XXII del artículo 14 Bis 5 de la Ley de Aguas Nacionales, el Estado está obligado a garantizar que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico, erigiéndose como un beneficio colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas.

Lo anterior ha llevado a que el derecho al agua sea proclamado de prioridad y de seguridad nacional en lo relativo a la preferencia del uso doméstico y público urbano en relación con cualesquier otro uso.

Estos razonamientos excluyen la posibilidad de que el tema del agua 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, con lo cual se atentaría contra la dignidad humana según lo estableció la SCJN en tesis aislada de septiembre de 2012, con el rubro

Agua potable. Como derecho humano, la preferencia de su uso doméstico y público urbano es una cuestión de seguridad nacional.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), reconocen el derecho al agua, así como que los Estados participantes quedaron vinculados a garantizar que los habitantes de su jurisdicción tengan acceso al agua potable, de modo que esté a disposición de todos, sin discriminación y económicamente accesible; en tanto que del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el derecho al agua potable es fundamental e indispensable para la realización, goce y disfrute de los demás derechos humanos, cuya preservación en cantidad, calidad y sustentabilidad es tarea fundamental tanto del Estado como de la sociedad, por cuanto a que tal derecho está basado en las premisas de un acceso al bienestar de toda la población, sustentado por los principios de igualdad y no discriminación, independientemente de las circunstancias sociales, de género, políticas, económicas o culturales propias de la comunidad en la que se opera. En este sentido, conforme a los principios que sustentan la política hídrica nacional y con base en las fracciones I y XXII del artículo 14 Bis 5 de la Ley de Aguas Nacionales, **el Estado garantizará que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico, erigiéndose como un beneficio colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas, por lo que se ha proclamado de prioridad y de seguridad nacional la preferencia del uso doméstico y público urbano en relación con cualesquier otro uso, 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, con lo cual se atentaría contra la dignidad humana.**

Así, el acceso al agua es un derecho humano que implica para el Estado el deber de proporcionar agua potable sin distinción alguna y con capacidad de respuesta a los sectores más vulnerables, para garantizar su sobrevivencia y desarrollo económico y social.

Lo anterior, en los términos que prevé el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución federal:

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.

De esto se sigue que el Estado debe abstenerse de realizar cualquier práctica o actividad que restrinja o niegue el acceso al agua potable indispensable a cualquier persona (mínimo vital), siempre y cuando sea para uso personal y doméstico.

La SCJN fue más allá y estableció una tesis aislada el 10 de julio de 2015 con el rubro

Derecho humano de acceso al agua. Está reconocido constitucional y convencionalmente tanto para el consumo personal y doméstico como para el uso agrícola o el funcionamiento de otras áreas productivas del sector primario.

De todo lo hasta aquí desarrollado se establece que es necesario realizar acciones legislativas para promover una cultura del agua construida a partir de los anteriores principios de política hídrica enunciada en la Ley de Aguas Nacionales, así como con las tesis derivadas de los procesos de desarrollo social y económico y para esto consideramos que estos conceptos fundamentales deben quedar plasmados en la Carta Magna para que tomen la jerarquía constitucional que sin duda requieren para los altos fines que el recurso hídrico en el corto, mediano y largo plazos en el país.

La intención legislativa de la presente reforma consiste en modificar el Artículo 4o. de la Constitución para adicionar un texto al primer párrafo en el cual se establezca que es tarea fundamental del Estado, así como prioridad y asunto de seguridad nacional garantizar el derecho al agua, lo anterior en plena armonía con los criterios que tuvo a bien establecer la SCJN en las tesis referenciadas.

La propuesta pretende modificar el texto constitucional del numeral 25, párrafo quinto, donde se establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, siendo nuestra intención agregar la referencia o reenvío al párrafo undécimo del mismo artículo 28 que forma parte de nuestra iniciativa de reforma.

Como adelantábamos, nuestro objetivo es agregar al texto del numeral 28 en el párrafo undécimo que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, y se agrega la salvedad para la materia de agua potable, continuando las demás excepciones que ya las Leyes prevén para tal efecto.

A efecto de hacer más explícita la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 4o., párrafo sexto, 25, párrafo quinto, y 28, párrafo undécimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación se muestra cuadro comparativo entre el texto vigente y la reforma con proyecto de decreto planteada:

<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>TEXTO VIGENTE</p>	<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p> <p>INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO</p>
<p>Artículo 4o. Párrafo Sexto</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>Art. 25 Párrafo Quinto</p> <p><i>El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el</i></p>	<p>Artículo 4o. Párrafo Sexto</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. Es tarea fundamental del Estado, así como prioridad y asunto de seguridad nacional garantizar 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>Art. 25 Párrafo Quinto</p> <p><i>El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el</i></p>

<p><i>artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y</i></p>	<p><i>artículo 28, párrafo cuarto y onceavo de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.</i></p>
---	--

<p><i>determinará las demás actividades que podrán realizar.</i></p>	
<p>Art. 28 Párrafo Onceavo</p> <p>El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.</p>	<p>Art. 28 Párrafo Onceavo</p> <p>El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo en materia de agua potable y las demás excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.</p>

Hoy resulta cierto que la complejidad de la modernidad exige de la legislación mayor especificidad y mejores respuestas a los retos que como sociedad debemos enfrentar.

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

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracciones XVII y XXIX-M, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito presenta la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4o., párrafo sexto, 25, párrafo quinto, y 28, párrafo undécimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los artículos 4o., párrafo sexto, 25, párrafo quinto, y 28, párrafo undécimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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. **Es tarea fundamental del Estado, así como prioridad y asunto de seguridad nacional garantizar** 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.

...

Artículo 25. ...

...

...

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafos cuarto y **undécimo**, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas

productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

...

Artículo 28. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo **en materia de agua potable y las demás** excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de abril de 2018.

Diputado José Alfredo Ferreiro Velazco (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 1o., 17 Y 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN VILLAGÓMEZ GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Ramón Villagómez Guerrero, 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 los artículos 1, 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

La figura de la reparación del daño ha estado presente en el sistema jurídico mexicano desde hace más de 100 años,¹ no obstante dicho principio se ha modificado y ampliado de conformidad con las últimas reformas constitucionales, ya que, si bien en materia penal dicha figura era considerada una pena pública impuesta al imputado, hoy en día supone un deber del Estado en relación con los derechos humanos de las víctimas de delitos o violaciones a sus derechos.

En relación con lo anterior se puede hablar de una evolución trascendental en el manejo de dicha figura jurídica, situación que me lleva a proponer la presente iniciativa, buscando armonizar el contenido constitucional con la evolución jurídica en materia de reparación integral que se ha consolidado a nivel nacional e internacional.

Es importante señalar que, de acuerdo con la legislación mexicana y los estándares internacionales, al producirse un hecho ilícito que vulnere la esfera de derechos de una persona surge de inmediato el deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.²

La evolución del concepto de reparación trajo consigo que se entendiera de forma más amplia el término de “daño”; en la actualidad se conoce como daños inmateriales a los psicológicos, morales, al proyecto de vida, colectivos; y como daños materiales al daño emergente, perjuicio y patrimonio familia, entre otros.

En los últimos años la comunidad internacional ha impulsado la reformulación del alcance de la reparación del daño tradicional, a través de la compensación económica hacia el concepto de la reparación integral, el cual conforma un remedio más amplio para reparar los daños de las víctimas del delito o violaciones de derecho humanos.³

Sin embargo, esta visión no siempre estuvo presente en nuestro sistema jurídico, por ejemplo, en el sistema inquisitivo, las normas adjetivas penales limitaban el concepto de

reparación del daño a una simple sanción económica, misma que era decretada por un juez en sentencia definitiva.

Contrario al sistema inquisitivo que se aplicaba en México, el sistema de justicia penal acusatorio vigente, tiene como uno de sus ejes centrales la máxima protección a las víctimas, situación que permite tener una concepción más amplia sobre la reparación del daño, atendiendo no solo los aspectos económicos sino también a los inmateriales, dando por resultado el termino de reparación integral del daño.

Haciendo un poco de historia, podemos decir que durante casi 80 años, desde que se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, no existió disposición alguna en ésta que hiciera referencia expresa a los derechos que le asisten a las víctimas del delito o de violaciones de derechos humanos, fue hasta 1993 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reconocieron los derechos de las víctimas del delito en el texto Constitucional.

Siete años más tarde, es decir para el año 2000, el Constituyente estableció como obligación del Ministerio Público la solicitud de reparación del daño en favor de la víctima y la del juzgador penal de decretarlo en sentencia definitiva.

Sin embargo, fue hasta la reforma constitucional de 2008 que el Congreso de la Unión, como autoridad del orden constitucional, estableció como principio general del sistema de justicia penal acusatorio la reparación del daño a la víctima y la posibilidad de que ésta sea solicitada directamente por ella; e incluso va más allá legitimando a la víctima para impugnar ante la autoridad jurisdiccional el desistimiento de la acción penal o la suspensión del procedimiento cuando a su consideración no se le haya reparado el daño ocasionado. Cabe mencionar que fue tal la importancia para los legisladores la protección de las víctimas que establecieron como prioridad de las autoridades administrativas y judiciales, en el marco de sus actuaciones, lograr la obtención de la reparación del daño.

Aunado a lo anterior, se establecen los mecanismos alternativos de solución de controversias, los acuerdos reparatorios, la suspensión condicional del proceso y los criterios de oportunidad con la finalidad de garantizar la justa, efectiva y rápida reparación del daño, aun sin la necesidad de someterse a un proceso penal, e incluso previendo daños futuros que pudieran provocarse con la comisión de delito a través del embargo precautorio.

En este orden de ideas no omito mencionar que el 6 de junio de 2011 se publicó la denominada reforma constitucional en materia de derechos humanos; en dicha reforma se reconocen los derechos humanos recogidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, estableciendo que las obligaciones de las autoridades del país en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, incluyendo en el texto constitucional los deberes del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Subsecuentemente, en el año 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas, la cual reglamenta el tercer párrafo del artículo primero, artículo

diecisiete y veinte apartado “C” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que de acuerdo con el artículo primero, tercer párrafo de dicha ley, se asienta que:

[...]

[...]

La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia **reparación integral** . [...]” (subrayado propio)

Asimismo, dicha Ley en su artículo primero, párrafo cuarto, establece que la reparación integral comprende:

[...] las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

Como puede observarse en dicho ordenamiento se obliga a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y de los tres Poderes Constitucionales, así como a cualquier oficina, dependencias, organismo o institución pública o privada que vele por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Incluso la Ley delimita lo que deberá entenderse por reparación integral.

Robusteciendo lo anterior, la Primera Sala de la SCJN ha interpretado el contenido normativo de la reparación del daño llegando a conclusiones interesantes, considerado que corresponde al Estado tomar las medidas necesarias para asegurar que cualquier violación a los derechos fundamentales de una persona sea reparada de manera integral. A continuación se transcriben dos resoluciones importantes al respecto:

Época:		Décima		Época			
Registro:				2001744			
Instancia:		Primera		Sala			
Tipo		de	Tesis:	Aislada			
Fuente:	Semanario	Judicial	de	la Federación	y	su	Gaceta
Libro	XII,	septiembre	de	2012,		Tomo	1
Materia(s):						Constitucional	
Tesis:		1a.		CXCIV/2012			(10a.)
Página:	522						

Reparación integral del daño o justa indemnización. Este derecho fundamental quedó incorporado al ordenamiento jurídico mexicano a raíz de la reforma al artículo 1o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

El decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el medio de difusión y fecha referidos, tuvo por objeto ampliar el marco jurídico en la protección de los derechos fundamentales y obligar a los órganos del Estado a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, para lo cual se consideró necesario incorporar a la Ley Fundamental los derechos humanos previstos en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, a fin de que trasciendan y se garantice su aplicación a todo el ordenamiento jurídico, no sólo como normas secundarias, pues de los procesos legislativos correspondientes se advierte que la intención del Constituyente Permanente es garantizar que se apliquen eficaz y directamente, así como incorporar expresamente en el artículo 1o. constitucional el principio de interpretación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, conocido como *pro personae* o *pro homine*, que indica que éstos deben interpretarse favoreciendo la protección más amplia posible y limitando del modo más estricto posible las normas que los menoscaban. De conformidad con lo anterior, corresponde al Estado tomar las medidas necesarias para asegurar que cualquier violación a los derechos fundamentales de los gobernados, ocasionada por particulares, sea reparada por el causante del daño. Así, a partir de la entrada en vigor de la citada reforma constitucional, el derecho a una reparación integral o justa indemnización ante la vulneración de derechos fundamentales, previsto en el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede considerarse incorporado al ordenamiento jurídico mexicano.

Amparo directo en revisión 1068/2011. Gastón Ramiro Ortiz Martínez. 19 de octubre de 2011. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

Época:	Décima	Época
Registro:		2014098
Instancia:	Primera	Sala
Tipo de Tesis:	Jurisprudencia(Constitucional)	
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 41, Abril de 2017, Tomo		I
Materia(s):		Constitucional
Tesis:	1a./J.	31/2017
Página: 752		(10a.)

Derecho fundamental a una reparación integral o justa indemnización. Su concepto y alcance.

El derecho citado es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, por lo que no debe restringirse innecesariamente. Ahora bien, atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la

reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado. En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad.

Al respecto es importante mencionar que el concepto de reparación integral fue acuñado desde el ámbito del derecho internacional, situación que incluso es rescatada en una de las tesis jurisprudenciales mencionadas con anterioridad.

Esto tiene especial importancia ya que la reforma constitucional de 2011 antes mencionada reconoce como parte del bloque de constitucionalidad los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano, quedando todas las autoridades obligadas a observar su cumplimiento, en este caso, especialmente al tratarse de la reparación integral.

Por otro lado, resulta necesario mencionar que desde el ámbito de Naciones Unidas existen importantes documentos de *soft law*, que aunque no son vinculantes, sí son orientadores para la construcción, en este caso, del concepto de reparación integral. Por ejemplo, los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (en adelante “Principios y directrices sobre reparación”) establecen distintas modalidades de la reparación integral del daño. Concretamente existen cinco formas para reparar las referidas violaciones: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición:⁴

a. Restitución: esta medida implica devolver a la víctima a la situación anterior a la violación de derechos humanos.

b. Indemnización: ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones.

- c. Rehabilitación: atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.
- d. Satisfacción: incluye medidas para reparar los aspectos más inmateriales de la violación, puede traducirse, por ejemplo, en actos de disculpas públicas, construcción de monumentos, aplicación de sanciones a los responsables, entre otros.
- e. Garantías de no repetición: incluye medidas para evitar que se cometan violaciones idénticas o similares en un futuro.

Sin embargo, adicionalmente, el ex Relator Especial de Naciones Unidas, Theo van Boven propuso una clasificación de categorías reparables en el Proyecto de Principios y Directrices Básicos relativos a la reparación de violaciones flagrantes de los derechos humanos.⁵ Además de las medidas ya mencionadas, se propone una sexta medida que incluso ha sido tomada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

El proyecto de vida . Dicha medida atiende a *“la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas”*.⁶

Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia, ha señalado de forma constante que las reparaciones, como el término lo indica, consisten en la medida que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas.⁷ Su naturaleza y su monto dependerán del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial, tal como se establece en el texto del artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

“Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada” (El subrayado es propio)⁸

Con esto se ha logrado dar un doble alcance a la reparación a través del desarrollo jurisprudencial, generando un esquema preparatorio que no solo busca borrar las huellas que se produjeron por el actuar de una persona o del estado, sino también evitar que este tipo de hechos se repitan asegurando el restablecimiento y reforzamiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos a partir de acciones que reparen el daño de manera integral, y no únicamente en aspectos económicos.

Asimismo, se estima oportuno mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia también ha delineado los elementos constitutivos del concepto de reparación integral *–“restitutio in integrum”* :

La Corte recuerda que el concepto de “reparación integral” (*restitutio in integrum*) implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado (supra párrafos 129 y 152), las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Del mismo modo, la Corte recuerda que la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares, y deben guardar relación directa con las violaciones declaradas. Una o más medidas pueden reparar un daño específico sin que éstas se consideren una doble reparación.⁹

Cómo se advierte, la concepción de la reparación del daño (entendida desde antaño como la simple compensación económica o restitución de la situación previa a la conculcación del derecho) ha sido maximizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, hasta llegar a concebirse que la reparación integral conlleva estructurar todo el andamiaje del Estado para reforzar, desde diversos ámbitos, la esfera irreductible del ser humano y así garantizar que aquellos actos violatorios de la dignidad humana no vuelvan a repetirse.

Por ende es necesario mencionar que un sistema de impartición de justicia, no sólo debe tener como finalidad declarar culpable a quien actualice una hipótesis normativa, sino que lo central debe ser la plena reparación de quien o quienes resultaron afectados por esto, el fin principal de un proceso penal no es sancionar, sino reparar, en palabras de Carlos Martín Beristáin, defensor de los derechos humanos en América Latina: “El último aspecto de este proceso es lo que las víctimas esperan que traiga consigo la reparación, o los cambios que se logren con la sentencia”¹⁰ puesto que la comisión de un ilícito afecta la historia personal de la víctima y su entorno.

Expuestos todos los antecedentes y la evolución de la reparación integral, y aunado al principio de progresividad al que debe atenderse para la protección de los Derechos Humanos, el cual implica no ir en retroceso al legislar sobre el reconocimiento y garantía de estos derechos una vez que forman parte del ordenamiento jurídico, es que debemos evolucionar en las medidas de reparación previstas en la legislación usando como parámetro las medidas de reparación ordenadas en el ámbito internacional para ir mucho más allá de la simple indemnización económica.

Por lo anterior, me permito mencionar que es importante que la legislación contenga mecanismos que incorporen todas las medidas de reparación para alcanzar una reparación integral. Las indemnizaciones por daños materiales e inmateriales, las medidas de rehabilitación física o psicológica, las medidas de satisfacción que otorguen reparaciones simbólicas a las víctimas y las garantías de no repetición que aseguren mecanismos para prevenir que violaciones similares vuelvan a cometerse serán fundamentales para cumplir cabalmente con este deber.

De acuerdo con todo lo anterior y atendiendo el principio de progresividad ya mencionado, asimismo en el entendido de que tanto en el plano nacional como en el internacional se encuentra establecida la reparación integral del daño, resulta necesario que dicha evolución se vea plasmada en el texto de nuestra norma suprema, por lo que se proponen reformas a los artículos 1, 17 y 20 de nuestra Constitución, tal y como se establece en el siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías	Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías
Artículo 1o. ...	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.	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 de manera integral las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
...	...
...	...
Artículo 17. ...	Artículo 17. ...

...	...
...	...
El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.	El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación integral del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.
Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.	Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación integral del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.
...	...
...	...
...	...
...	...

Artículo 20. ...	Artículo 20. ...
A. ...	A. ...
I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;	I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen de manera integral ;
II. a X. ...	II. a X. ...
B. ...	B. ...
I. a IX. ...	I. a IX. ...
C. ...	C. ...
I. a III. ...	I. a III. ...
IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al	IV. Que se le repare de manera integral el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación integral del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al

sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.	sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.
La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;	La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación integral del daño;
V. a VI. ...	V. a VI. ...
VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.	VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación integral del daño.

Por lo expuesto, someto a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 1, 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Único: Se **reforman** los artículos 1, 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 **de manera integral** las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

...

Artículo 17. ...

...

...

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación **integral** del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación **integral** del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

...

...

...

...

Artículo 20. ...

A. ...

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen **de manera integral** ;

II. a X. ...

B. ...

I. a IX. ...

C. ...

I. a III. ...

IV. Que se le repare **de manera integral** el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación **integral** del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación **integral** del daño;

V. a VI. ...

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación **integral** del daño.

Transitorios

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

Segundo: El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones legislativas correspondientes al contenido del presente Decreto en un plazo que no excederá de 90 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto a fin de armonizar la legislación secundaria.

Notas

1 “La reparación del daño” Disponible en electrónico <http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas_selectos/reparacion_delDano.pdf> consultado [11 de agosto de 2017]

2 Dulitzky, Ariel E., *Alcance de las obligaciones Internacionales de los Derechos Humanos*. En: “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Distribuciones Fontamara, México 2004. Pág. 88.

3 Ver. Shelton Dinah, *Remedies In International Human Rights Law*, 2a. ed., USA, Oxford University Press, 2010.

4 Organización de las Naciones Unidas. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. 16 de diciembre de 2005. Párrs. 18-23.

5 “Estudio relativo al derecho a la restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, Documento E/CN.4/Sub.2/1993/8 de fecha 2 de julio de 1993, numeral 137, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Comisión de Derechos Humanos, 45° Período de Sesiones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías).

6 Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Reparaciones y Costas* . Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 147.

7 Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler Vs. Colombia. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C No. 132, Párrafo 64; Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, Párrafo 237; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, Párrafo 182.

8 Convención Americana de Derechos Humanos

9 CoIDH. Caso González y otras (campo algodonero) Vs. México. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Párrafo 450.

10 Carlos Martín Beristáin; Diálogos sobre la reparación: Experiencias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Tomo 1, 2008, 63

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el día 5 de abril de 2018

Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2o., 27, 28 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LAURA BEATRIZ ESQUIVEL VALDÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, Laura Beatriz Esquivel Valdés, diputada de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Ley fundamental; 6, numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta representación nacional la siguiente:

iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 2o., 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de reconocer e incluir en el texto constitucional los derechos de los pueblos negros afroamericanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Mexicanos de raza negra han vivido en lo que hoy es México, a partir de que sus ancestros fueron traídos como esclavos desde África, en el siglo XVI. Ellos tuvieron una gran influencia en la vida económica de la Colonia y, desde luego, en el mestizaje. Según algunos estudios, el comercio de esclavos negros duró aproximadamente 400 años y el número de los que llegaron a América se calcula entre 30 y 40 millones.¹ Los africanos eran traídos como esclavos y vendidos en América para posteriormente utilizarlos como cosas o mercancías –no como personas- en diversas tareas, tanto domésticas como en las minas o en el trabajo agrícola y ganadero.

La esclavitud durante la Colonia no sólo era una práctica de explotación y de degradación humana, común a todos los pueblos de la antigüedad. Su desarrollo estuvo determinado por la facilidad con la que los vencedores podían utilizar la fuerza de trabajo de los vencidos. Como figura jurídica implicaba conservar con vida a un prisionero para aprovecharse de los frutos de su trabajo.²

En el siglo XV ésta era una práctica de relativa relevancia económica. Con el descubrimiento de América floreció exponencialmente. El mercado de la esclavitud fue consecuencia de la creciente demanda de mano de obra para el desarrollo de las actividades productivas en las colonias ibéricas y anglosajonas del nuevo continente.

La Corona española reguló este comercio de seres humanos. La primera medida para regular el comercio de esclavos data del 3 de septiembre de 1501 para no permitir la entrada de nuevos convertidos al Nuevo Mundo sin que estuviesen previamente en la península. En 1503 se creó la Casa de Contratación para regular el tráfico de mercancías: todos los productos de las colonias habían de ser conducidos a la madre patria en navíos españoles y vendidos por mercaderes españoles. Posteriormente se estableció un registro de esclavos negros y el sistema de licencias que impuso el pago de dos ducados por cada cabeza de esclavo que entrara a las Indias.

En los siglos XVII y XVIII predominó el sistema de asientos que consistía en contratos de derecho público a través de los cuales el particular o una compañía se comprometía durante un determinado plazo a introducir cierto número de esclavos mediante un abono de derechos estipulados.³

Las protestas en contra de la trata de esclavos comenzaron a principios del siglo XIX, aunque en América la figura estuvo en vigor hasta 1880. En México, la abolición de la esclavitud fue parte de la Independencia y, a partir de las proclamas de don Miguel Hidalgo y, posteriormente en los textos constitucionales hasta el que se encuentra hoy en día en vigor, se ha proscrito.

Los afrodescendientes provienen de poblaciones africanas, que en su mayoría fueron traídos de manera forzada a México durante la conquista y principalmente en la Colonia para sustituir la mano de obra indígena.

A más de 500 años de su llegada a México, los autodenominados negros, siguen siendo objeto de discriminación y racismo; miles de ellos viven en la invisibilidad total al no ser sujetos de derechos plenos por no estar reconocidos en la Constitución Política, aun y cuando nuestro país ha firmado varios convenios y recomendaciones internacionales sobre el combate al racismo y la discriminación como los siguientes:

Las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas de 1965, por medio de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. La Convención fue firmada por México el 1 de noviembre de 1966 y ratificada el 20 de febrero de 1975. Su entrada en vigor a nivel internacional tuvo lugar el 4 de enero de 1969, desde entonces el Estado mexicano sigue sin aplicar estos convenios.

De igual forma, la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, aprobada y proclamada el 27 de noviembre de 1978 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que establece tanto la pertenencia de los seres humanos a una misma especie con un sólo origen, como su igualdad en cuanto a dignidad y derechos. De este modo, la diversidad de las formas de vida y el derecho a la diferencia no pueden fundamentar en ningún caso prejuicios raciales ni legitimar, en la norma o en la práctica, ninguna conducta discriminatoria.

Están también los acuerdos firmados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban en el año 2001, en el capítulo Africanos y Afrodescendientes, y los 14 programas de acción, y en el que los países firmantes se comprometen a facilitar la participación de los afrodescendientes en todos los aspectos políticos, económicos y culturales de la sociedad; a que promuevan el conocimiento y el respeto de su patrimonio y su cultura, que por cierto, el gobierno mexicano no ha cumplido.

En 2011, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) proclamó el 2011 como el Año Internacional de los Afrodescendientes, donde la comunidad internacional reconoce que representan un sector definido de la sociedad cuyos derechos humanos deben ser

promovidos y protegidos. Poco después la misma ONU hizo la Declaratoria del Decenio de los Afrodescendientes (2015-2024).

A pesar de que estos instrumentos buscan dar a conocer la participación económica, social y cultural de los miles de africanos y sus aportes en las naciones latinoamericanas, y el emprendimiento de políticas y acciones para el combate al racismo y la discriminación, tales objetivos no se han podido vislumbrar en México.

Ejemplo de ello, es que en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación se presentan fuertes debilidades en relación al cumplimiento y apego a convenciones y tratados internacionales en la materia y no recupera el sentido específico que en materia de racismo tienen las legislaciones de otros países de América Latina como Colombia, cuya reforma constitucional del año 1991 reconoce a las poblaciones afrocolombianas como un grupo étnico más que conforma la diversidad cultural de la nación.

Argumentación

En el país sigue habiendo manifestaciones de discriminación que se reproducen; estamos acostumbrados a pensar en la discriminación como una forma de concebir al “otro” de manera negativa y estigmatizada en virtud de sus características, pero no solamente se manifiesta de esta manera, sino también en la negación de su existencia.

El gobierno mexicano exalta el pasado indígena y el presente mestizo relegando a los afromexicanos tanto del discurso oficial como del imaginario colectivo. Esta exclusión ha dado como resultado que una parte importante de la población esté convencida de la idea de que “en México todos somos mestizos” y “las personas de color están fuera de México”,⁴ en lugares distantes como Colombia o Cuba, perpetuándose de esta manera la desigualdad y minimizándose la discriminación que los afecta.

“A ellos no les molesta que los llamen negros,⁵ morenos, prietos o afros, al contrario, están orgullosos de serlo; la discriminación va más allá de la parte social cuando intentan obtener recursos para un proyecto de campo, una vivienda o escuelas; dependencias como la Comisión Nacional para que el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) no los atienden, las ventanillas para la comunidad afro están cerradas”, dice Israel Reyes Larrea, coordinador de la Alianza para el Fortalecimiento de las Regiones Indígenas y Comunidades Afromexicanas, AC.

Muchos de ellos también han sido discriminados por el Instituto Nacional de Migración (INM), que no les cree que sean mexicano, aún y cuando portan su credencial de elector e incluso los han querido deportar a Honduras o a otro país, porque son negros.

Desde que apareció el libro de “La población negra de México” en 1946,⁶ hace más de 70 años, el trabajo académico no ha podido modificar en la Constitución una sola línea para hacer visible al pueblo negro de México.⁷ Todos estos años “estudiando” a los negros y estos negros aún siguen negados, olvidados, discriminados, señala el activista Israel Reyes. Más de 70 años y no han podido o no han querido desblanquear la historia oficial y permitir que desde el norte hasta el sur se conozcan los aportes de los negros en la construcción de

esta nación. Al contrario, pensamos que varios académicos se empeñan en seguir nombrando o etiquetando a quienes tienen el derecho, por respeto a su autonomía y por autoafirmación, a nombrarse y es así como nuestra gente se llama: negros. Y es así, como negros, como quieren aparecer en el censo. Mucha razón tienen los negros cuando por esta situación los confunden y muchos no saben ya quiénes son. Pero como dicen ellos, no importa cómo nos nombren, si seguimos igual de jodidos.

Todo esto ha establecido una coyuntura global donde las diferencias y particularidades culturales se enarbolan como banderas para movimientos políticos y sociales que demandan reivindicaciones identitarias y respeto a los derechos fundamentales. Es así, como hoy en día, existen grupos y movimientos sociales afromexicanos que pretenden un reconocimiento histórico y constitucional por parte del Estado para el pleno cumplimiento de compromisos asumidos.

Este reconocimiento constitucional y la reforma a la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación siguen siendo bandera de los movimientos afromexicanos y los medios académicos dedicados a este tópico. En la legislación mexicana sólo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y en la del Estado de Guerrero se reconocen jurídicamente la existencia de grupos afromexicanos y ambas custodian los derechos de los pueblos y comunidades afromexicanas.

Los afromexicanos demandan su justo lugar en la historia, es menester que tales acciones se traduzcan en políticas inclusivas y en apoyo real, ya que como señaló Regina Martínez Casas:⁸ a pesar de que el 3 por ciento de la población mexicana es negra, mulata o afrodescendiente, es también el sector de la población más marginado, discriminado y marcado por la desigualdad, sobre el que no se han establecido siquiera políticas públicas para aminorar esa brecha.

En el reportaje “¡Y los negros qué!” de Margarita Warnholtz Loch (La Tlacuila) etnóloga y colaboradora de Animal Político,⁹ se reproduce el decálogo que elaboraron las asociaciones civiles de afromexicanos, como una forma de decir quiénes somos los negros de México:¹⁰

1. Es necesario que la nación conozca que la identidad mexicana está cimentada y construida principalmente por tres culturas: la indígena, la negra y la española.
2. Si hoy muy poco se sabe de los negros es porque el Estado mexicano ha “blanqueado” la historia, borrando y negando las aportaciones de los africanos traídos a México de manera forzada.
3. Los negros nos ubicamos en los estados de Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Morelos, Tabasco, entre otros, pero principalmente en Veracruz, Guerrero y Oaxaca.
4. Más de 500 años de invisibilidad han imposibilitado que podamos acceder a un desarrollo integral y al goce pleno de nuestros derechos como pueblo.

5. Somos parte de una cultura viva, y continuamos recreando todos aquellos elementos que nos dan sentido de pertenencia como las danzas, ritos, gastronomía, curandería, narrativa, música, y ello nos hace una cultura diferenciada del resto del país.
6. Al no estar contemplados en las estadísticas oficiales, ni tener el reconocimiento constitucional, nos encontramos en una situación de vulnerabilidad y desventaja respecto a otros sectores de la población, al no poder participar en los programas que el Estado implementa.
7. Al estar invisibilizados, no somos sujetos de políticas públicas que garanticen e impulsen nuestras capacidades de desarrollo.
8. Más de 50 años de estudios académicos sobre poblaciones negras en México no se reflejan en cambios legislativos ni en nuestra situación de vida, mucho menos han propiciado conocer esa historia que da cuenta de la grandeza de nuestros ancestros.
9. Manifestamos que nos resistimos a que nos vean como objeto de estudio y a folclorizar nuestra cultura. Deseamos que se nos brinden las oportunidades para revertir las estadísticas de analfabetismo y que seamos quienes podamos reescribir nuestra historia.
10. Manifestamos nuestros deseos y esperanzas en que los legisladores federales y estatales se muestren con oídos receptivos, brindando un acompañamiento efectivo y responsable para que juntos podamos lograr nuestro sueño: el reconocimiento constitucional del Pueblo Negro de México.

Existe frustración en esta etnia por la falta de consciencia que hay en México sobre los afroamericanos y porque aún no han sido reconocidos oficialmente como una minoría por el gobierno.

Según Humberto Herbert Silva Silva, director de la Oficina para Asuntos Afroamericanos en Oaxaca, la falta de reconocimiento oficial de esta minoría por el gobierno, se debe a que los afroamericanos hablan español, como la mayoría de los mexicanos y no tienen su propia lengua. “Cuando solicitamos reconocimiento como minoría, salen con excusas o nos dicen que no tenemos una lengua autóctona. El lenguaje es el verdadero criterio”, dice. “Estamos siendo discriminados”.

Sin embargo, los esfuerzos de los activistas han dado algunos resultados.

En la encuesta intercensal 2015 del Inegi,¹¹ los encuestados tuvieron por primera vez la opción de identificarse como negros, aunque ese no sea el término que todos los afroamericanos usan. Muchos de ellos se llaman a sí mismos “morenos” o utilizan otro término local para describirse.

Este censo interino de 2015 indicó que la población negra en México era de 1,4 millones, o sea 1,2 por ciento de la población mexicana.

Señala también que las personas afrodescendientes se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional, sin embargo, se ha identificado que su asentamiento principal está en algunas entidades del sur del país, como Guerrero y Oaxaca, al igual que en el golfo de México, principalmente en Veracruz de Ignacio de la Llave. Estas entidades tienen una marcada diversidad cultural que proviene de sus pueblos indígenas y afrodescendientes que se reconocen como “negras (os)”, “morenas (os)”, “costeñas (os)”, entre otras denominaciones.

Su apariencia física varía considerablemente y algunos son difíciles de diferenciar de los indígenas mexicanos. Pero también comparten una cultura común.

Por ejemplo, hay un estilo de música característica llamada la *chilena*, introducida a Costa Chica en el siglo XIX por marineros chilenos que pasaban camino a la quimera de oro en California, que ha sido adaptada por músicos negros. Le han agregado instrumentos afroamericanos como la quijada, un maxilar seco de burro con dientes que repiquetean.

También está el bote, un tambor de fricción, que tiene un palo adherido a la membrana que se frota para producir una especie de bramido. Estos sonidos son parte central de la vida musical de los afroamericanos.

También hay bailes que se remontan a los días de las haciendas coloniales, incluyendo la Danza de los Diablos, que se ejecuta alrededor del Día de los Muertos. Los bailarines tienen máscaras de diablo y son conducidos por un personaje áspero conocido como *Pancho*, el capataz de la hacienda. Se pavonea por el lugar con un látigo, mientras su voluptuosa esposa “blanca” –interpretada por un hombre negro- coquetea descaradamente con los “diablos” y hasta con el público.

En los pueblos de Costa Chica, hasta los niños de edad preescolar aprenden los pasos del baile y se les inculca el orgullo en su herencia africana.

¡No terminemos con estas costumbres, son parte de nuestra cultura!

El 15 de noviembre de 2016 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió el boletín 551, en donde remite al Senado un estudio sobre la situación de la población afrodescendiente en nuestro país; el llamado “Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México” es una publicación elaborada de manera conjunta por el Inegi, la CNDH y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). El documento busca poner de relieve la existencia de niñas, niños, adolescentes, hombres y mujeres, todos afrodescendientes, que habitan en el territorio mexicano, así como mostrar sus principales características demográficas y socioeconómicas.

La información proviene de la Encuesta Intercensal 2015 (EIC 2015), realizada por el Inegi, la cual incluyó una pregunta para identificar a la población afrodescendiente a partir del autorreconocimiento. Con ello, por primera vez se desglosa separadamente a esta población en las mediciones de la estadística oficial de México.

El informe resalta que las poblaciones afrodescendientes de México han sido históricamente discriminadas, sufren racismo y continúan viviendo un entorno de exclusión e indiferencia, sin una presencia explícita en ámbitos como el de las políticas públicas y el de la legislación.

La CNDH asegura que, entre sus demandas, se encuentran la educación, la salud y el desarrollo económico culturalmente pertinentes, así como la preservación de su cultura, la consulta previa, libre e informada y la participación política, lo cual ha generado discusiones sobre el respeto a los derechos, a la diferencia cultural, al acceso a la cultura y a la libre determinación.

El organismo precisa que hasta hace muy poco su presencia en la estadística nacional era prácticamente inexistente, con lo cual también eran objeto de una invisibilización, que por sí misma constituye una forma más de discriminación.

Asimismo, enfatiza que la relación entre el Estado, los pueblos afrodescendientes y la sociedad debe fundamentarse en el conocimiento de sus condiciones de desarrollo, así como en la necesidad de incorporar sus demandas y perspectiva cultural en las políticas económicas y sociales de los tres órdenes de gobierno.

Subraya que el derecho a la igualdad entre integrantes de diversas culturas implica que las personas gocen de las mismas oportunidades, lo que significa para el Estado la obligación de realizar acciones para eliminar la discriminación.

Sin embargo, poblaciones afrodescendientes de México siguen en un lugar de invisibilización, que es una de las peores formas de discriminación hacia un pueblo; agrega que las “poblaciones negras” no existen para gran parte de la sociedad mexicana ni dentro de la estructura jurídica del Estado mexicano; por ello actualmente demandan ser socialmente visibilizadas y legalmente reconocidas, como un camino para satisfacer sus requerimientos culturales y socioeconómicos.

El reconocimiento de estos pueblos negros es muy importante, en principio, porque, nuestra Constitución establece el país es pluricultural, lo que implica que todas las culturas que están dentro de la nación, deben tener un reconocimiento al mismo nivel.

Hay que reconocerlos porque son comunidades con manifestaciones, costumbres y cultura, y eso se comienza a perder porque la sobrevivencia implica la migración y esta diluye su propia raíz cultural.

La importancia de hacer este reconocimiento, lo encontramos también en las declaraciones del diputado Vitalico Cándido Coheto Martínez,¹² presidente de la Comisión de Asuntos indígenas de la Cámara de Diputados, quien enfatiza en “la necesidad de continuar con el desarrollo de una legislación que armonice nuestros derechos fundamentales con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, observando los instrumentos internacionales en la materia e incluyendo a las comunidades afrodescendientes. Es necesarios fortalecer a través de la normatividad adecuada, un correcto diseño de las políticas públicas a su favor, focalizándolas a su desarrollo sin olvidar sus particularidades culturales”.

Hay que aceptar que no existen políticas públicas, programas, proyectos productivos y acciones afirmativas que fomenten su desarrollo y tal situación ha sumido a los afroamericanos en la pobreza y marginación ya que son excluidos del desarrollo económico del país.

Ante esta problemática es necesario que los tres niveles de gobierno realicen campañas informativas de sensibilización y visibilización de la existencia, historia, tradiciones y cultura de los afroamericanos, para que se asuman como tales, se facilite su autoadscripción y que el resto de la población los reconozca y respete.

Esta iniciativa nos da la posibilidad de que el Estado mexicano solviente la deuda histórica que tiene hacia la población afroamericana del país que se concentra en su mayoría en los estados de Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Yucatán, Chiapas, Tabasco, Michoacán, Guanajuato, Nayarit, Coahuila y Ciudad de México, aunque los hay en toda la república.

Tenemos que responder a la esperanza y demandas de justicia de la población afroamericana y a los compromisos internacionales contraídos por nuestro país en la lucha contra la discriminación y el racismo.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2o., 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 2o., párrafos segundo a quinto, fracciones VII y VIII, párrafos primero y segundo, apartado B, párrafos primero y segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, y IX, párrafos primero y segundo; 27, fracción VII, párrafo segundo; 28, párrafo decimotercero, 115, fracción III, inciso i), párrafo tercero, todos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, así como en los pueblos y comunidades afroamericanas, que son aquellos cuyos ascendientes provienen de poblaciones africanas, que fueron traídos de manera forzada durante la conquista y mayormente en la colonia para sustituir la mano de obra indígena, o que **arribaron a nuestro país como parte de movimientos migratorios o como refugiados en épocas posteriores, que se reconocen a sí mismas como tales, y que comparten rasgos culturales y sociopolíticos con otros pueblos afrodescendientes.**

La conciencia de su identidad deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas y **afroamericanos.**

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena o **afromexicanas** aquellas que formen una unidad social, económica y cultural asentadas en un territorio.

El derecho de los pueblos indígenas y **afromexicanos** a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y **afromexicanos** se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y **afromexicanas** a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. a VI.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena y **afromexicana**, representantes ante los ayuntamientos.

...

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas y **afromexicanos** tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas y **afromexicanos** en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas y **afromexicanos** como entidades de interés público.

B. La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y **afromexicanos** y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y **afromexicanos** y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas y **afromexicanos**, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas y **afromexicanos** con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la

participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas y **afromexicanos** en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas y **afromexicanas**. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas y **afromexicanos** mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y **afromexicanas** y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas y **afromexicanas** al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas y **afromexicanas** puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas y **afromexicanas** mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas y **afromexicanos**, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas y **afromexicanos** en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

...

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas y **afromexicanos**, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Artículos 3 al 26...

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

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

I. a VI. ...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras tanto de los grupos indígenas **como las de los afromexicanos.**

...

...

...

...

VIII. a XX...

...

Artículo 28. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

..

Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias, las indígenas y las **afromexicanas**, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán

vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.

...

...

...

I al XII...

...

...

...

I a la VIII...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículos 29 al 114...

Artículo 115. ...

I a la II...

III...

a) a h)...

i) ...

...

...

Las comunidades indígenas y **las afromexicanas** , dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV a la X...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con 180 días naturales, a la entrada en vigor del presente Decreto, para adecuar los ordenamientos jurídicos correspondientes.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, contarán con 180 días naturales, a la entrada en vigor del presente Decreto, para adecuar tanto sus constituciones, como los ordenamientos jurídicos correspondientes.

Notas

1 Martínez Montiel, Luz María, Afroamérica I. La ruta del esclavo , México, Colección La pluralidad cultural en México, número 13, PUMC-UNAM, 2006, p.25.

2 Bernal, Beatriz, “Esclavitud”, *Diccionario jurídico mexicano* , México, IIJ-UNAM, 2007, p. 1302.

3 Aguirre Beltrán, Gonzalo, *La población negra de México* , México, SRA, CEHAM, 1981.

4 Respuesta de una docente de una universidad en Ciudad de México, en Espinosa, E.L. (2014). *Viaje por la Invisibilidad de los Afromexicanos* . Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México p. 33

5 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-codices-geek/2014/04/11/y-los-n egros-que/Cons. 29/03/2017/5:04 P.M>

6 Editorial Tierra Firme, 1946, Autor Gonzalo Aguirre Beltrán

7 Texto de Israel Reyes Larrea, coordinador de la Alianza para el Fortalecimiento de las Regiones Indígenas y Comunidades Afromexicanas, AC. (Africa).

8 Profesora investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social en www.elimparcialoaxaca.mx

9 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-codices-geek/2014/04/11/y-los-nuevos-que/04/abr/2017> 12:46 P.M. egros-

10 <http://www.animalpolitico.com/blogueros-codices-geek/2014/04/11/y-los-nuevos-que/04/abr/2017> 12:49 P.M. egros-

11 <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

12 http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/integrantes_de_comisionlxiii.php?comt=10

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de abril de 2018.

Diputada Laura Beatriz Esquivel Valdés (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GOBIERNOS DE COALICIÓN, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARKO ANTONIO CORTÉS MENDOZA, FRANCISCO MARTÍNEZ NERI Y MACEDONIO SALÓMON TAMEZ GUAJARDO, DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los diputados Marko Antonio Cortés Mendoza, Francisco Martínez Neri y Macedonio Salomón Tamez Guajardo, de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y de Movimiento Ciudadano, respectivamente, 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 artículos 6 numeral 1, fracción I; 76 numeral 1, fracción II; 77 numeral 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentamos a consideración de esta soberanía la presente iniciativa que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gobiernos de coalición, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

Durante décadas, la sociedad mexicana ha luchado por un cambio de régimen que permitiera a nuestro país vivir una auténtica democracia. En los últimos años hemos sido testigos de la movilización de los ciudadanos a favor de grandes causas como la lucha contra la corrupción e impunidad y la exigencia de que los gobiernos garanticen y respeten los derechos humanos. Los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que suscriben la presente iniciativa, por conducto del suscrito, han sido testigos y protagonistas de esas luchas cívicas. Las corrientes políticas de donde procede, no solo Acción Nacional, sino diversos partidos políticos han coincidido en episodios en los que la democratización del país ha sido el propósito fundamental: el movimiento estudiantil de 1968; la reconstrucción de la Ciudad de México después de los sismos de 1985; la lucha contra los fraudes electorales en Chihuahua en 1986 y en todo el país en 1988; las sucesivas reformas electorales que dieron paso a la ciudadanización de las autoridades electorales y, con ello, a la pluralización del Poder Legislativo y la alternancia en el Poder Ejecutivo; o las coaliciones electorales en los estados contra el autoritarismo y la corrupción de los gobiernos priístas. Hoy las fuerzas políticas que integramos “Por México al Frente” buscamos aglutinar el legado de todas esas expresiones junto con aquellas otras que, desde la sociedad civil, coinciden en la tarea de lograr la transformación de México.

El contenido de la iniciativa de reformas constitucionales que hoy se presenta, tiene el objetivo de dar un paso más en esa misma dirección: la conformación y consolidación de un nuevo régimen político sustentado en un verdadero Estado de Derecho, con una división de poderes efectiva, un nuevo federalismo que involucre realmente a las entidades federativas y los municipios en la responsabilidad de lo público, cuya base sea la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio pleno de las libertades en igualdad de condiciones. Un nuevo régimen político que cuente con los

mecanismos que incentiven el buen desempeño en la función pública, sancione la falta de resultados y garantice la gobernabilidad y la gobernanza democrática en nuestro país.

Los últimos veinticinco años del siglo XX significaron para México toda una serie de cambios en los más distintos ámbitos de la vida política, social y económica. El sistema político se fue transformando paulatinamente y con las sucesivas reformas electorales se avanzó en su democratización, en especial en la competitividad entre los partidos por el voto ciudadano y su representatividad –como se constata en el hecho de que desde 1997 ningún partido político ha logrado la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso de la Unión-, la alternancia en el poder en todos los niveles y en la pluralidad política. Sin embargo, en el ejercicio del poder se mantuvo su concentración, el presidencialismo exacerbado y se preservaron también las estructuras locales de poderes, que sin ningún contrapeso efectivo, derivaron en muchos casos en gobiernos autoritarios y corruptos.

En el año 2000 se logró, por primera vez en la historia moderna de México, la alternancia política en la presidencia de la República. No obstante, este importante logro en el proceso de transición democrática, no terminó por constituirse en un cambio de régimen político.

Es indudable que el régimen político mexicano está agotado y por tanto inviable para atender las actuales necesidades y afrontar los retos que tiene el país. Por ello, los diputados de Acción Nacional planteamos como un objetivo fundamental a conseguir, la consolidación de nuestra democracia mediante el acotamiento del presidencialismo imperante, una distribución efectiva del poder y mejores mecanismos de control entre los tres poderes así como en las relaciones entre los municipios, las entidades y la federación. El impulso de un nuevo régimen político inicia con el establecimiento de un gobierno de coalición que permita los consensos y la estabilidad necesarios para dar forma a un gobierno eficaz.

En este contexto, la iniciativa que se presenta tiene como propósito específico avanzar en los siguientes temas: ampliar la fundamentación para la constitución de gobiernos de coalición; favorecer la construcción de mayorías parlamentarias estables; fortalecer las atribuciones de control y fiscalización del Congreso; ampliar los mecanismos de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal; y avanzar hacia un equilibrio más eficaz entre los Poderes de la Unión, particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Las propuestas contenidas en la presente iniciativa se agrupan en tres apartados temáticos. En el primero, se presentan disposiciones encaminadas a fortalecer al Congreso en su función de contrapeso del Ejecutivo. Así, en el artículo 50 se establece que la representación de cada una de las Cámaras recaerá en una mesa directiva y que los presidentes de ambas instancias podrán ser reelectos durante el tiempo que dure la legislatura.

En el artículo 69 se propone que el Presidente asista a la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso y entregue su informe anual por escrito. Asimismo se propone que, con el propósito de desarrollar un ejercicio republicano de rendición de cuentas y transparencia, el Presidente acuda a una sesión posterior de Congreso General a exponer su informe y sostener un diálogo con los legisladores. En este

mismo artículo se establece de manera imperativa que tanto los Secretarios de Estado como los titulares de dependencias y organismos de la Administración Pública Federal así como los titulares de los órganos autónomos, deberán comparecer y rendir informes de su gestión ante el pleno o en comisiones, según lo determinen en cada Cámara. Y se establece de manera explícita que el incumplimiento de estas disposiciones por parte de los servidores públicos conllevará sanciones específicas. Por último, se incorpora el principio de Parlamento Abierto como el fundamento para la realización de las funciones de fiscalización y control del Poder Legislativo.

En la fracción VII del artículo 74 se establece que el Presidente deberá enviar a la Cámara de Diputados el Plan Nacional de Desarrollo a más tardar el 1 de febrero del año siguiente a su toma de posesión. A su vez, la Cámara de Diputados tendrá un plazo máximo de dos meses para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

El segundo apartado temático de la presente iniciativa está referido exclusivamente a dos temas que son, la conformación de un gobierno de coalición y sobre la ratificación de Secretarios de Estado por las Cámaras del Congreso de la Unión, cuando no se conforme un gobierno de coalición.

Sobre la conformación de un gobierno de coalición, se propone derogar del texto constitucional –en la fracción III del artículo 74, en la fracción II del artículo 76 y en las fracciones II y XVII del artículo 89- la calidad de optativa a la facultad del Presidente para conformar un gobierno de coalición. En contraparte, se establece en la fracción XVII del artículo 89 que el Presidente deberá conformar un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en caso de que el partido que lo haya postulado no cuente con una mayoría absoluta en las Cámaras del Congreso. Aquí mismo se establece que la regulación del gobierno de coalición quedará definido en el convenio, el programa de gobierno y se agrega que también por la agenda legislativa correspondiente. De igual manera, se propone que el convenio de gobierno de coalición, el programa de gobierno y la agenda legislativa deberán ser aprobados por mayoría de los miembros de ambas Cámaras. Por último, se establece en el artículo 90 que en caso de conformarse un gobierno de coalición, el titular de la secretaría de Gobernación fungirá como Jefe de Gabinete.

En cuanto a la ratificación de los Secretarios de Estado, en las fracciones correspondientes de los artículos 74 y 76, se propone que en un gobierno de coalición esta facultad corresponda al Senado, tal y como lo establece el texto vigente. Para el caso de que no se conforme un gobierno de coalición, se conserva la atribución del Senado de ratificar al Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal así como al Secretario de Relaciones Exteriores. Y en cuanto a la Cámara de Diputados, se propone que además de ratificar al Secretario de Hacienda también ratifique al Secretario de Gobernación. De esta forma lo que se busca es que cada una de las Cámaras del Congreso tengan la atribución de ratificar a dos Secretarios de Estado, según los temas primordiales de atención por cada una de ellas. Se mantiene la disposición constitucional de que los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina en ningún caso serán objeto de ratificación por el Congreso.

El tercer apartado temático de la presente iniciativa está encaminado al fortalecimiento de las funciones de control y fiscalización del Congreso. De manera específica se establece en el artículo 93 que, además de los Secretarios de Estado, los titulares de las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal así como los titulares de los órganos autónomos, estarán obligados a dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus instituciones, así como responder las preguntas y solicitudes de información o documentación que les soliciten cualquiera de las Cámaras. Se confirma la disposición de que si alguno de estos servidores públicos no cumplen con esta obligación de informar y comparecer ante el Congreso serán sancionados por ello.

De igual manera, se establece la atribución de ambas Cámaras para constituir comisiones de investigación sobre el funcionamiento de las Secretarías de Estado, dependencias y organismos de la administración pública federal, y ya no sólo sobre el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria como establece el texto vigente. Y también se especifica que las comisiones de investigación que se integren, tendrán un plazo no mayor a treinta días naturales para emitir los resultados de las investigaciones correspondientes.

Para mayor claridad, se señala en el cuadro siguiente la propuesta de reforma:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.	Artículo 50. ...
Sin correlativo	La representación de cada una de las Cámaras recaerá en una mesa directiva cuyo Presidente durará en el encargo un año y podrá ser reelecto.
Artículo 69.- Sin correlativo	Artículo 69.- El Presidente de la República asistirá a la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En una sesión posterior de Congreso General acudirá para exponer su informe y sostener un diálogo republicano con los legisladores sobre el estado general que guarda la administración pública del país.
Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.	En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.
Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. <u>La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.</u>	Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito, la respuesta versará estrictamente sobre el contenido de la misma, cuyo resultado deberá ser evaluado por las mismas cámaras.
Sin correlativo	Los Secretarios de Estado, así como los titulares de dependencias y organismos de la Administración Pública Federal comparecerán y rendirán informes sobre el estado que guarde cada una de sus despachos cuando sean requeridos por alguna de las Cámaras. Dichas comparecencias se realizarán ante el pleno o en comisiones.
Sin correlativo	Las comunicaciones solicitadas por alguna de las Cámaras y las comparecencias de los funcionarios públicos señalados en el párrafo anterior, se realizarán bajo protesta de decir verdad. Los funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones anteriores serán sancionados conforme a la Ley.
Sin correlativo	La realización de las funciones de fiscalización y control del Poder Legislativo se desarrollará bajo el principio de parlamento abierto.
Sin correlativo. (Este texto se encontraba en el primer párrafo de este artículo)	La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.
En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.	...
Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:	Artículo 74. ...
I. a II. ...	I. a 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;	III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga de los Secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, salvo cuando se trate de un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

IV. a VI. ...	IV. a VI. ...
VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado;	VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.
Sin correlativo.	Para tales efectos, el Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados para su aprobación, a más tardar el primero de febrero del año siguiente a su toma de posesión.
Sin correlativo.	La Cámara de Diputados aprobará el Plan Nacional de Desarrollo dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción. En caso de que no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado.
Sin correlativo.	El contenido del Plan Nacional de Desarrollo deberá ajustarse a los términos señalados en la ley respectiva.
VIII. a IX. ...	VIII. a IX. ...
Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. ...	Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. ...
II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;	II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste conforme un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones Exteriores ; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones Exteriores ; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
III a XIV. ...	III. al XIV. ...
Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. ...	Artículo 89. 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;	II. ...
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;	En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones Exteriores , de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación y del control interno del Ejecutivo Federal , cuando no se conforme un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República.
III. a XVI.	III. 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.	XVII. Conformar un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en caso de que el partido que lo haya postulado no cuente con una mayoría absoluta en las Cámaras del Congreso.
El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.	El gobierno de coalición se regulará por el convenio, el programa de gobierno y la agenda legislativa respectivos. El convenio establecerá objeto, duración y las causas de la disolución.

Sin correlativo.	El convenio de gobierno de coalición, el programa de gobierno y la agenda legislativa deberán ser aprobados por mayoría de ambas Cámaras.
XVIII. a XX. ...	XVIII. a XX. ...
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.	Artículo 90. ...
La (sic DOF 02-08-2007) 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.	...
Sin Correlativo.	En caso de Gobierno de Coalición, el titular de la Secretaría de Gobernación fungirá como Jefe de Gabinete.
Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.	Artículo 93.- Los Secretarios de Estado así como los titulares de dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, al inicio de cada 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.	Los Secretarios de Estado y los titulares de las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal asistirán a cada una de las Cámaras para informar 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. No se podrá coartar el derecho de los legisladores para formular preguntas a los funcionarios públicos, salvo, las que tengan que ver con respeto y las mociones de orden, de conformidad a lo dispuesto en la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos. Los funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones anteriores serán sancionados conforme a la Ley.
Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.	Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de las Secretarías de Estado, las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, organismos descentralizados y empresas productivas del Estado.
Sin correlativo.	Las comisiones que se integren para tales efectos, tendrán un plazo no mayor a treinta días naturales para emitir los resultados de las investigaciones.
Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.	Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los Secretarios de Estado, titulares de dependencias y organismos de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción y versará estrictamente sobre el contenido de la misma, el resultado deberá ser evaluado por las mismas cámaras.
El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.	...

Por las consideraciones expuestas, es que se somete a la consideración de esta Asamblea el siguiente,

PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMAN los párrafos primero, segundo y tercero vigentes, del artículo 69; las fracciones III y VII del artículo 74; la fracción II del artículo 76; el tercer párrafo de la fracción II y el primer y segundo párrafos de la fracción XVII, del artículo 89; del primer al cuarto párrafos vigentes del artículo 93, y se ADICIONAN un segundo párrafo al artículo 50; un primer párrafo, recorriendo los subsecuentes a segundo y tercero, y se adicionan cuatro párrafos, recorriendo el tercero vigente al párrafo octavo, del artículo 69; un tercer párrafo a la fracción XVII del artículo 89; un quinto párrafo al artículo 90, y un cuarto párrafo al artículo 93, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 50. ...

La representación de cada una de las Cámaras recaerá en una mesa directiva cuyo Presidente durará en el encargo un año y podrá ser reelecto.

Artículo 69.- El Presidente de la República asistirá a la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En una sesión posterior de Congreso General acudirá para exponer su informe y sostener un diálogo republicano con los legisladores sobre el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito, **la respuesta versará estrictamente sobre el contenido de la misma, cuyo resultado deberá ser evaluado por las mismas cámaras.**

Los Secretarios de Estado, así como los titulares de dependencias y organismos de la Administración Pública Federal comparecerán y rendirán informes sobre el estado que guarde cada una de sus despachos cuando sean requeridos por alguna de las Cámaras. Dichas comparecencias se realizarán ante el pleno o en comisiones.

Las comunicaciones solicitadas por alguna de las Cámaras y las comparecencias de los funcionarios públicos señalados en el párrafo anterior, se realizarán bajo protesta de decir verdad. Los funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones anteriores serán sancionados conforme a la Ley.

La realización de las funciones de fiscalización y control del Poder Legislativo se desarrollará bajo el principio de parlamento abierto.

La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

...

Artículo 74. ...

I. a II. ...

III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga de **los Secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público**, salvo **cuando se trate** de un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

IV. a VI. ...

VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

Para tales efectos, el Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados para su aprobación, a más tardar el primero de febrero del año siguiente a su toma de posesión.

La Cámara de Diputados aprobará el Plan Nacional de Desarrollo dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción. En caso de que no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado.

El contenido del Plan Nacional de Desarrollo deberá ajustarse a los términos señalados en la ley respectiva.

VIII. a IX. ...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

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

III. al XIV. ...

Artículo 89.

I. ...

II.

...

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación y del control interno del Ejecutivo Federal, cuando no se conforme un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República.

III. a XVI.

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

El gobierno de coalición se regulará por el convenio, el programa **de gobierno y la agenda legislativa** respectivos. El convenio establecerá **objeto, duración** y las causas de la disolución.

El convenio de gobierno de coalición, el programa de gobierno y la agenda legislativa deberán ser aprobados por mayoría de ambas Cámaras.

XVIII. a XX. ...

Artículo 90. ...

...

...

...

En caso de Gobierno de Coalición, el titular de la Secretaría de Gobernación fungirá como Jefe de Gabinete.

Artículo 93.- Los Secretarios de Estado así como los titulares de dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, al inicio de cada periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Los Secretarios de Estado y los titulares de las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal asistirán a cada una de las Cámaras para informar 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. No se podrá coartar el derecho de los legisladores para formular preguntas a los funcionarios públicos, salvo, las que tengan que ver con respeto y las mociones de orden, de conformidad a lo dispuesto en la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos. Los funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones anteriores serán sancionados conforme a la Ley.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de **las Secretarías de Estado, las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal**, organismos descentralizados y empresas **productivas del Estado**.

Las comisiones que se integren para tales efectos, tendrán un plazo no mayor a treinta días naturales para emitir los resultados de las investigaciones.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los **Secretarios de Estado, titulares de dependencias y organismos de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado**, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción y **versará estrictamente sobre el contenido de la misma, el resultado deberá ser evaluado por las mismas cámaras.**

ARTÍCULO TRANSITORIO

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

Palacio de San Lázaro, en la Ciudad de México a 10 de abril de 2018.

Diputados: Marko Antonio Cortés Mendoza, Francisco Martínez Neri, Macedonio Salomón Tamez Guajardo.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN VILLAGÓMEZ GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Ramón Villagómez Guerrero, 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; 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de la siguiente:

Exposición de Motivos

El párrafo tercero del artículo 5o. de nuestra Constitución establece que nadie podrá ser obligado a realizar trabajos sin la justa retribución y sin su consentimiento, a excepción de la pena impuesta por un órgano jurisdiccional, en razón con las fracciones I y II del artículo 123; para entender mejor el desarrollo de esta exposición de motivos, transcribiré lo establecido en el mencionado artículo 5o. de nuestra Carta Magna:

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

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 Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.(Subrayado propio)

Claramente se observa lo enunciado al inicio de esta exposición, no obstante para poder seguir con la misma es necesario referirnos al artículo 123, mismo que me permitirá transcribir:

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

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años ; (Subrayado propio)

Lo anterior en relación a las condiciones de trabajo que deben ser garantizadas a cualquier individuo, ya sea el trabajo por voluntad propia o como pena mandatada por un órgano jurisdiccional, no obstante en el artículo 21 del mismo ordenamiento jurídico se establece el trabajo en favor de la comunidad derivado de situaciones administrativas, para clarificar, me permitiré transcribir el contenido de dicha porción normativa:

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.*

...

...

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones *por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en **trabajo a favor de la comunidad** ; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

... (Subrayado propio)

De lo anterior advertimos que se genera en el artículo 21 de nuestra Carta Magna al hacer referencia al *trabajo a favor de la comunidad* , una controversia ya que en nuestras normas, el “trabajo” es toda actividad humana, intelectual o material de forma subordinada a cambio del pago de un salario, el cual tiene que ser proporcional al trabajo realizado. Por el contrario podemos encontrar que el “trabajo en favor de la comunidad” viene descrito en el Título III, artículo 27, párrafo tercero, del Código Penal Federal, como “la prestación de servicios no remunerados en instituciones públicas educativas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales”, y se menciona como un método alternativo o sustitutivo de las penas privativas de libertad y multas; como forma de reparación del daño y la reinserción del imputado hacia la sociedad.

Cabe señalar que hace referencia al “trabajo”, como una prestación de servicios no remunerados; no obstante, como ya se mencionó, en nuestra Carta Magna en el artículo 123, el cual habla sobre el trabajo, nos dice que “para trabajo igual debe corresponder salario igual” y en el referido artículo 5o. de la misma Ley Suprema, cita que “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento,...” y, que “nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino es por una pena mandatada por un órgano jurisdiccional”.

Por lo anterior y de acuerdo a la interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación.

De manera que considero conveniente reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21 para que ya no exista la confusión de que sí las autoridades administrativas pueden sancionar con trabajo en favor de la comunidad, por lo que se sugiere el nombre de actividades de apoyo a la comunidad, basándonos en el siguiente pronunciamiento de la Corte:

Tesis: P./J. 107/2007
Tomo XXVI, Diciembre de 2007
Novena Época
Pag. 976

Cultura Cívica del Distrito Federal. El artículo 9o., fracción XVI, en relación con los diversos 33 al 38 de la ley relativa, publicada en la gaceta oficial de la entidad el 31 de mayo de 2004, que prevén la realización de actividades de apoyo a la comunidad, no violan la garantía de libertad de trabajo.

En términos de los mencionados preceptos, las actividades de apoyo a la comunidad que prestan los infractores de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal como alternativa para no pagar una multa o sufrir un arresto de hasta treinta y seis horas, consisten en la prestación de servicios voluntarios y honoríficos de orientación, limpieza, conservación, restauración u ornato, en lugares localizados en la circunscripción territorial en que se hubiere cometido la infracción; de ahí que no deben considerarse como trabajo sin justa retribución, ya que son una opción para el infractor, quien con pleno consentimiento elige su realización como una manera de conmutar la sanción de multa o arresto por la comisión de infracciones administrativas y, por tanto, deben entenderse como una prerrogativa para los infractores y no como una imposición, en tanto que dichas actividades no pueden equipararse a un servicio público que deba ser retribuido, lo cual denota el respeto a la voluntad de quien comete la conducta indebida; máxime que el propio ordenamiento deja a su elección realizar dichas actividades u optar por el pago de la multa o cumplir el arresto por el tiempo determinado. Además, las actividades de apoyo a la comunidad no impiden al infractor desempeñar su trabajo cotidiano y recibir a cambio una remuneración. En ese sentido, se concluye que el artículo 9o., fracción XVI, en relación con los diversos 33 al 38 de la Ley mencionada, que prevén la realización de actividades de apoyo a la comunidad, no violan la garantía de libertad de trabajo contenida en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin que sea válido afirmar que sólo procede la imposición de trabajos personales sin retribución y sin consentimiento como imposición de una pena por autoridad judicial, porque si bien el juez cívico tiene el carácter de autoridad administrativa, no se está privando al infractor del producto de su trabajo pues, por un lado, se trata de una alternativa solicitada por él y, por otro, la propia ley dispone que en ningún caso podrán realizarse dichas actividades dentro de su jornada laboral.

Acción de inconstitucionalidad 21/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 26 de abril de 2007. Mayoría de ocho votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

El Tribunal pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 107/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a

Lo anterior en razón de que al ser nombradas actividades de apoyo a la comunidad dejan de ser consideradas un trabajo sin justa retribución, tal y como lo dice el criterio de la corte

consisten en la prestación de servicios voluntarios y honoríficos de orientación, limpieza, conservación, restauración u ornato, en lugares localizados en la circunscripción territorial en que se hubiere cometido la infracción; de ahí que no deben considerarse como trabajo sin justa retribución, ya que son una opción para el infractor, quien con pleno consentimiento elige su realización como una manera de conmutar la sanción de multa o arresto por la comisión de infracciones administrativas.

En razón de lo hasta aquí planteado propongo reformar el artículo 21 de la Constitución para establecer en lugar de trabajo en favor de la comunidad, actividades de apoyo a la comunidad.

Realizando dicha reforma también se está atendiendo los tratados internacionales de los que México es parte y se protege a los ciudadanos sus derechos humanos.

Para ejemplificar mejor la propuesta, a continuación, se presenta el siguiente cuadro comparativo con las modificaciones propuestas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
<p>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.</p> <p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p>	<p>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.</p> <p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p>
<p>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p>	<p>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p>
<p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p>	<p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en actividades de apoyo a la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p>
...	...

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

Decreto

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

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.

...

...

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en **actividades de apoyo a** la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

...

...

...

...

...

...

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 10 de abril de 2018.

Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN VILLAGÓMEZ GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Ramón Villagómez Guerrero, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la cámara de diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El párrafo tercero del artículo 5 de nuestra Constitución establece que nadie podrá ser obligado a realizar trabajos sin la justa retribución, y sin su consentimiento a excepción de la pena impuesta por un Órgano Jurisdiccional, en razón con las fracciones I y II del artículo 123, para entender mejor el desarrollo de esta exposición de motivos, transcribiré lo establecido en el mencionado artículo 5 de nuestra Carta Magna:

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

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 Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

(Negritas propias)

Claramente se observa lo enunciado al inicio de esta exposición, no obstante para poder seguir con la misma es necesario referirnos al artículo 123, mismo que me permitiré transcribir:

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

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

(Subrayado propio)

Lo anterior en relación a las condiciones de trabajo que deben ser garantizadas a cualquier individuo, ya sea el trabajo por voluntad propia o como pena mandatada por un órgano jurisdiccional.

No obstante lo anterior, bajo lo descrito y normado por el ya referido artículo 5 de la Constitución, en el que se menciona que el trabajo en favor de la Comunidad sólo podrá realizarse como pena, en el vigente Código Penal Federal se sigue considerado que éste puede ser un sustantivo de la pena de prisión o de la multa. Para entender mejor lo dicho transcribiré lo mencionado en el artículo 27 del referido Código Penal Federal:

Artículo 27. El tratamiento en libertad de imputables consistente en la aplicación de las medidas laborales, educativas y curativas, en su caso, autorizadas por la ley y conducentes a la reinserción social del sentenciado, bajo la orientación y cuidado de la autoridad ejecutora. Su duración no podrá exceder de la correspondiente a la pena de prisión sustituida.

La semilibertad implica alternación de periodos de privación de la libertad y de tratamiento en libertad. Se aplicará, según las circunstancias del caso, del siguiente modo: externación durante la semana de trabajo o educativa, con reclusión de fin de semana, salida de fin de semana, con reclusión durante el resto de ésta; o salida diurna, con reclusión nocturna. La duración de la semilibertad no podrá exceder de la correspondiente a la pena de prisión sustituida.

El trabajo en favor de la comunidad consiste en la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas educativas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales. Este trabajo se llevará a cabo en jornadas dentro de períodos distintos al horario de las labores que representen la fuente de ingreso para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora.

El trabajo en favor de la comunidad puede ser pena autónoma o sustitutivo de la prisión o de la multa.

Cada día de prisión será sustituido por una jornada de trabajo en favor de la comunidad.

La extensión de la jornada de trabajo será fijada por el juez tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Por ningún concepto se desarrollará este trabajo en forma que resulte degradante o humillante para el sentenciado.

Como puede observarse, aunque la norma suprema es clara en razón de mencionar que el trabajo en favor de la comunidad es una pena decretada por un Órgano Jurisdiccional, en el Código Penal se considera como un sustituto, situación que en la octava época iba en contra de los derechos fundamentales:

Octava Época: Contradicción de tesis 21/89. Entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito. 13 de enero de

1992. Mayoría de cuatro votos. NOTA: Tesis 1a./J.1/92, Gaceta número 54, página 11; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo IX-Junio, página 21.

Trabajo en favor de la comunidad, no es un beneficio el. La pena sustitutiva de jornadas de trabajo en favor de la comunidad, prevista en los artículos 24, punto 2 y 27 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, no es un beneficio, sino una pena, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5o. constitucional, párrafo tercero, que establece: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123”, en tal virtud, no procede dejar a elección del sentenciado se acoja a pagar la multa o que se le sustituya por jornada de trabajo. Consecuentemente, viola garantías la sentencia de segunda instancia que otorga tal alternativa, máxime que en la sentencia de primera instancia no se impuso la sustitutiva de multa por jornada de trabajo y no interpuso apelación el Ministerio Público para que se aplicara.

No obstante dicha resolución dejó de tener efectos en la Novena época con la siguiente resolución:

Tesis:	I.9o.P.	J/5	
Tribunales	Colegiados	de	Circuito
Pág.			1388
Novena Época			

Trabajo en favor de la comunidad. Tiene un doble carácter al ser contemplado como pena y como sustitutivo de las penas de prisión o multa, tanto en el Código Penal Federal, como en el nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 24, punto 2 y 27 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, se advierte que la figura jurídica denominada “trabajo en favor de la comunidad”, era considerada únicamente como una pena, criterio que fue modificado a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro y plasmado en el párrafo cuarto del numeral 27 de dicho ordenamiento legal, en donde se estableció precisamente que el “trabajo en favor de la comunidad” podía ser una pena autónoma o sustitutivo de la prisión o multa, código sustantivo que al ser modificado en su denominación por Decreto de dos de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente, el diecisiete y treinta de septiembre de mil novecientos noventa y nueve y que entró en vigor el primero de octubre de ese mismo año seguía contemplando a la mencionada figura jurídica como pena autónoma y sustitutivo de la prisión o multa, lo que incluso continúa previéndose en el Código Penal Federal y en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, en este último en su artículo 36, por lo que de una interpretación sistemática de los artículos 30, fracción IV, 36, 39 y 84, fracción I, del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, vigente a partir del trece de noviembre de dos mil dos, se concluye que la figura jurídica

denominada “trabajo en favor de la comunidad”, tiene un doble carácter al ser considerada como pena o como sustitutivo de las penas de prisión o multa, en ese sentido, el criterio establecido en la jurisprudencia 1a./J. 1/92 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 11, del Número 54, junio de 1992, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, bajo el rubro: “Trabajo en favor de la comunidad, no es un beneficio el.” dejó de tener aplicación, tanto en el código sustantivo federal, como en el local a partir de la reforma de diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, en virtud de que ambas legislaciones prevén a dicha figura como pena o sustitutivo de las penas de prisión o multa.

Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Amparo directo 449/2005. 15 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Lilia Mónica López Benítez. Secretaria: Lorena Lima Redondo.

Amparo directo 539/2005. 15 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Lilia Mónica López Benítez. Secretario: Juan Pablo García Ledesma.

Amparo directo 399/2005. 15 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Humberto Manuel Román Franco. Secretario: Gerardo Domínguez Romo.

Amparo directo 739/2005. 15 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Lilia Mónica López Benítez. Secretario: Juan Pablo García Ledesma.

Amparo directo 679/2005. 15 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretario: Gustavo Felipe González Córdova.

Como puede observarse se han tomado criterios diferentes en las distintas época para un mismo asunto, no obstante nuestro derecho siempre debe de estar en constante renovación para proteger a cualquier ciudadano, por lo que para que esta jurisprudencia y este nuevo criterio tenga carácter de Ley Vigente, propongo modificar el artículo 5 de nuestra Constitución Política a efecto de que se especifique que el trabajo en favor de la comunidad puede ser una pena o un sustitutivo y de esa manera legitimar lo establecido en los Códigos penales que así lo establecen, para efectos de entender mejor los cambios propuestos presento el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
<p>Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.</p> <p>La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.</p>	...
<p>Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.</p>	<p>Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena o sustituto de las penas de prisión o multa, por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.</p>
<p>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.</p>	...
<p>El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.</p>	...
<p>Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.</p>	...
<p>El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.</p>	...
<p>La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.</p>	...

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

Decreto

Artículo Único . Se **reforma** el párrafo tercero del artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

...

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena **o sustituto de las penas de prisión o multa** , por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de abril de 2018.

Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61, 74, 108, 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON OBJETO DE SUPRIMIR EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PRI, PVEM Y NUEVA ALIANZA

Los suscritos, legisladores federales que integran los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Verde Ecologista de México y de Nueva Alianza en la LXIII Legislatura, 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, sometemos a consideración de esta Soberanía la presente **Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 61, 74, 108, 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de suprimir el fuero constitucional de los servidores públicos**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1982, se reformó sustancialmente el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la Exposición de Motivos¹ de la iniciativa que dio vida al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de ese año, hay expresiones que aún siguen vigentes y son prueba de que seguimos debiendo a la sociedad los resultados que nos exigen.

El término fuero fue suprimido en esta reforma de 1982, por considerar que la palabra se asociaba con la idea de privilegio o prerrogativa personal. Con esto, se buscó ratificar que la inmunidad procesal no tiene como propósito proteger a la persona del empleado público en particular, sino garantizar la continuidad de las funciones del Estado, al prevenir que las actividades fundamentales de los tres Poderes puedan verse afectadas o interrumpidas por la detención y enjuiciamiento de sus titulares.² No obstante lo anterior, aunque se debe hablar de inmunidad procesal y juicio de procedencia, el término arraigado en nuestra sociedad sigue siendo el de fuero.

Destacan de la aludida Exposición de Motivos las siguientes reflexiones: “...el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.”

“Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México, ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales.”

“Somemos en consecuencia, esta iniciativa para reformar y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público.”

“No es compatible servir en puestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral: o se gobierna o se hacen negocios. Los empleos, cargos, comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que habrá que servir los intereses del pueblo.”

En esa iniciativa de 1982, se propuso establecer los principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos. “Eliminando las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la Cámara de Diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme utilizándose con fines políticos.”

Como puede apreciarse de la lectura de los párrafos que anteceden, que son un breve extracto de la citada reforma de 1982, han pasado ya 36 años y el Estado sigue en deuda con las y los mexicanos que exigen que los servidores públicos sean tratados en igualdad de condiciones que el resto de la población cuando aquellos sean presuntos responsables de la comisión de ilícitos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente establece una protección a los servidores públicos que consiste en otorgarles inmunidad procesal hasta en tanto lo autorice la Cámara de Diputados, cuando se les impute la comisión de delitos durante su encargo. Esta inmunidad constitucional se creó con la finalidad de proteger el funcionamiento de los poderes públicos y actualmente también de los órganos constitucionales autónomos. No obstante, esta figura está desvirtuada por los propios servidores públicos y se ve como el medio idóneo para sustraerse de la justicia y garantizar la impunidad, por lo que la sociedad reclama con fundamentos sólidos su eliminación.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se define al fuero constitucional como: el derecho que tenían los llamados altos funcionarios de la Federación para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolviera sobre la procedencia del mencionado proceso penal. En las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de diciembre de 1982 se le cambió el nombre a “declaración de procedencia”, aunque la institución subsiste.³

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, erigida en jurado de procedencia, declarará, por mayoría absoluta de votos de todos sus miembros, si procede o no el ejercicio de la acción penal; si tal decisión es en sentido negativo, no habrá lugar al proceso penal durante el tiempo que dure en su encargo ese alto funcionario, ya que una vez concluido el mismo, deja de tener la inmunidad y puede procederse penalmente en su

contra, lo que significa que, como señala el artículo 111 constitucional, la declaratoria negativa de la Cámara no prejuzga la responsabilidad penal del sujeto en cuestión.⁴

Si la resolución de la Cámara de Diputados es en sentido afirmativo, el acusado queda automáticamente separado de su cargo, y, en consecuencia, se procederá de inmediato en su contra por la vía penal; en este caso, no se trata de juzgar dos veces el mismo hecho, es decir, no se rompe con el principio *non bis in idem*; afirmamos lo anterior en virtud de que consideramos que la Cámara no juzga la responsabilidad penal, ya que se trata de una decisión política; por otro lado, si la Cámara decide en sentido de proceder, y el juez de la causa común resuelve absolver, resultaría un absurdo que un juez de primera instancia desestimara una resolución de un organismo legislativo federal; pero ello no es así dado que son dos cuestiones diferentes; pues como señala el artículo 111 invocado, la resolución de la Cámara no prejuzga la responsabilidad penal que resulte en el ulterior proceso ordinario.⁵

Eduardo Andrade Sánchez, ha establecido que el fuero constitucional es un “conjunto de normas aplicables a determinados servidores públicos que en razón de la función que desempeñan quedan sujetos a un régimen propio en cuanto a la exigencia de ciertas responsabilidades en las que puedan incurrir por su conducta.”⁶

A decir de Elisur Arteaga, la declaración de procedencia es un acto político, administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la Cámara de Diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa.”⁷

Una de las acepciones del término “fuero” que contempla el Diccionario de la Real Academia de la Lengua se refiere al “5. m. Privilegio, prerrogativa o derecho moral que se reconoce a ciertas actividades, principios, virtudes, etc., por su propia naturaleza.”

Desde el punto de vista jurídico, el fuero constitucional es un requisito de procedibilidad (“declaración de procedencia”). Fue instituido en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 para el efecto de darle a determinados servidores públicos federales la prerrogativa de que, antes de ser juzgado por la presunta comisión de un delito, la Cámara de Diputados tenga que resolver sobre la procedencia de someterlo a proceso penal.

En caso de que algún servidor público de los contemplados en el artículo 111 de nuestra Constitución esté implicado en la comisión de delitos, la Cámara de Diputados se erigirá en jurado de procedencia, analizará la solicitud del ministerio público y, por mayoría absoluta de votos, determinará si procede levantar la protección del ejercicio acción penal.

En el caso concreto del Presidente de la República, hasta ahora nuestra Ley Suprema le confiere un régimen especial en materia de responsabilidad, contenido en el artículo 108, párrafo segundo, donde se señala que, durante el tiempo de su encargo, “sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

Varios tratadistas destacados como Ignacio Burgoa y Elisur Arteaga han dicho que el “fuero constitucional” no protege a una persona en particular, sino la función que ésta desempeña. Nuestra Norma Suprema ha dispuesto que quienes tienen una encomienda importante para los intereses del país, no puedan ser distraídos fácilmente por cualquier denuncia penal encaminada a entorpecer sus funciones.

II. MOTIVACIÓN DE LA INICIATIVA

En nuestra sociedad existe un clamor creciente por demandar la igualdad entre todas y todos los mexicanos. Además, en los últimos años ha habido una gran demanda por la desaparición del “fuero constitucional” que, se considera, es la armadura sobre la cual se escudan o pueden escudarse personas que han delinquido. Ello porque en la práctica, la Cámara de Diputados, por su composición pluripartidista y colegiada, suele ser capturada por los actores políticos, dificultando con ello el desahogo rápido y oportuno de las solicitudes de declaración de procedencia que recibe.

Al día de hoy existe en la sociedad una percepción amplia de que el fuero, más que proteger a la función pública, está siendo contraproducente para salvaguardar los intereses nacionales para los que se concibió.

Es así que en el ámbito de las entidades federativas, doce de ellas ya han suprimido la figura del fuero constitucional: Baja California, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán. A su vez, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no incluyó esta figura en la Constitución local que entrará en vigor el 17 de septiembre entrante. Por otro lado, en Chiapas se desarrolla actualmente el proceso legislativo de sus órganos revisores de sus Constituciones para suprimir el llamado fuero constitucional, y en los estados de Morelos y de Veracruz se ha hecho una supresión parcial de la inmunidad procesal para el ejercicio de la acción penal contra determinados servidores públicos.

Quienes suscribimos la presente iniciativa, estamos firmemente convencidos que la figura del fuero ya no es necesaria en nuestra Constitución, en virtud de dos razones fundamentales:

- Porque queremos afirmar categóricamente que el fuero no es un escudo contra quienes delinquen.
- Porque ya en México contamos con un nuevo sistema de justicia penal, garantista y protector de derechos humanos.

Sobre este último punto, a raíz de las reformas en materia de justicia penal de 2008 y de derechos humanos de 2011, todos los mexicanos somos iguales ante la ley y se nos reconocen los mismos derechos y garantías. Uno de esos derechos es el de presunción de inocencia y a tener un juicio justo con todas las debidas garantías procesales.

Por tanto, en el supuesto de que un servidor público esté implicado en un delito, el ministerio público está facultado para solicitar la vinculación a proceso ante el juez de control, quien, valorando los indicios de prueba y demás circunstancias del caso, es quien otorga o no la vinculación a proceso con total independencia e imparcialidad. A partir de ahí y en las etapas subsecuentes, a toda persona se le considera inocente hasta en tanto el juez del juicio oral no resuelva que es culpable. Así, bajo el nuevo sistema de justicia ya no tiene sentido que haya personas que tengan una garantía procesal adicional, como lo es el “fuero constitucional”. Su eliminación, creemos firmemente, abonaría al principio de igualdad de todas y todos los mexicanos y mandaría una positiva señal de no impunidad; de que nadie está por encima de la ley.

La declaración de procedencia de que gozan algunos servidores públicos no debe ser impedimento para dejar de investigar o de someter a vinculación a proceso a quienes presumiblemente cometieron delitos. De ser el caso y, de acuerdo con nuestra Constitución, los servidores públicos gozarían de las garantías constitucionales que tiene reconocidas toda persona en México, por lo que, a juicio de quienes firmamos la presente iniciativa, es excesivo e injustificado tener una garantía procesal adicional, como lo es la declaración de procedencia.

La protección constitucional comúnmente conocida como “fuero” fue concebida, como ya se mencionó en esta Exposición de Motivos, para garantizar el adecuado funcionamiento de los Poderes de la Unión. En ese sentido, vale recordar el texto original de los artículos 109, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribían lo siguiente:

Artículo 109. Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Artículo 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalado otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar, ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Puede apreciarse la concepción originaria de la inmunidad procesal para determinados servidores públicos, que, al expedirse la Constitución de 1917, comprendía exclusivamente a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia la Nación, los secretarios de Despacho y el Procurador General de la República.

Con posterioridad a la reforma integral del Título Cuarto de nuestra Ley Suprema de 1982, la llamada declaración de procedencia quedó comprendida en el artículo 111 con el siguiente texto:

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 Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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 gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este Artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de diputados y Senadores son inatacables.

En 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.

Es de apreciarse que con los años se fue ampliando el catálogo de servidores públicos que gozan de inmunidad procesal, podemos mencionar entre éstos a los integrantes de los organismos constitucionales autónomos de la Federación y de las entidades federativas, abonando esta circunstancia a la molestia generalizada de la sociedad de que más servidores públicos están protegidos por esta figura constitucional, poniéndolos del lado de la impunidad.

La conformación de un sistema democrático de gobierno demanda el más estricto respeto y apego al principio de igualdad entre las personas y, particularmente, entre las y los ciudadanos. No debe existir un régimen para que las y los servidores públicos a quienes se impute la comisión de un delito tengan un tratamiento distinto al que se encuentra previsto para todas las demás personas. Todas las personas deben tener un tratamiento igual ante la imputación de que han incurrido en una conducta delictiva.

En democracia no deben establecerse tratamientos de privilegio para los servidores públicos, aun ante la relevancia del ejercicio de las facultades que les han sido confiadas. Al contrario, mientras más delicada y singular sea la facultad conferida, el régimen de responsabilidades debe ser de mayor puntualidad.

Nuestra sociedad rechaza toda conducta de abuso de quienes al amparo del desempeño de una gestión pública buscan establecer condiciones de privilegio y de excepción a su favor. Desafortunadamente existe una percepción muy extendida de que en el desempeño de cargos públicos se cometen violaciones a la ley y éstas quedan impunes. Un elemento que está presente en la generación y permanencia de esa percepción es la ausencia de atención expedita y a veces absoluta de las denuncias sobre presuntas responsabilidades penales de servidores públicos que disfrutaban de la protección constitucional frente a la acción del enjuiciamiento.

Es indispensable que, si un servidor público es imputado como responsable de la comisión de un delito, se haga un despliegue expedito de las autoridades competentes para el desarrollo de sus actividades de investigación, persecución y, en su caso, enjuiciamiento.

Es una realidad que los órganos de procuración de justicia no disfrutaban hoy en nuestro país de la confianza y aprecio de la población a la cual deben servir. Por ello estamos comprometidos con su transformación radical, de tal suerte que, a partir de su autonomía para investigar, establecer científicamente las probables responsabilidades y presentar el caso ante la autoridad judicial, adquieran la solidez, la eficiencia y la eficacia que les permita merecer la credibilidad de la ciudadanía. En ese sentido, sostenemos que el apego de los servidores públicos a la ley es la única conducta que debe asumirse para que no se requiera la protección constitucional de la inmunidad procesal.

En todo caso y para prevenir, evitar y sancionar eventuales abusos de las autoridades de procuración de justicia, deberemos adoptar las normas jurídicas que especifiquen su responsabilidad en la materia.

La propuesta de modificación al régimen de responsabilidades de los servidores públicos que formulamos no implica disminuir o minar el principio de la inviolabilidad parlamentaria de que disfrutaban los legisladores para que, en tanto representantes populares, jamás puedan ser reconvenidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

En síntesis, es voluntad de quienes suscribimos la presente iniciativa eliminar los privilegios que durante años les ha otorgado la Ley Fundamental a diversos servidores públicos con mando superior, y que cuando éstos sean señalados de haber cometido algún

acto calificado como delito por la legislación penal respectiva, sean sometidos a la acción de la justicia en igualdad de condiciones con todas y todos los mexicanos.

Es una exigencia popular -que hacemos nuestra- terminar con la corrupción de raíz y, por tanto, esta iniciativa tiene el objeto de que todas las personas sean sujetos de la justicia, siendo o no éstas servidores públicos. Creemos que eliminando de nuestra Ley Fundamental esta figura, inhibiremos drásticamente la intención de algunos servidores públicos de cometer ilícitos en detrimento de todos los mexicanos, amparados bajo la protección constitucional de la que han abusado.

III. SOBRE LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Respecto a la declaración de procedencia la Suprema Corte de Justicia ha manifestado el siguiente criterio:

Época:	Novena	Época
Registro:		165833
Instancia:		Pleno
Tipo	de	Tesis:
Fuente:	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Aislada
Tomo	XXX,	Diciembre de
Materia(s):	Constitucional,	Penal
Tesis:	P.	LVII/2009
Página:	5	

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). EL ARTÍCULO 94, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO PREVERLA RESPECTO DE LOS JUECES LOCALES.

El precepto referido al establecer que, para proceder penalmente, entre otros, contra los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California, se requiere declaración de procedencia por parte del Congreso Estatal, no es inconstitucional por no preverla respecto de los Jueces locales. **Ello es así, ya que de los antecedentes legislativos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el fuero constitucional, enfocado al consentimiento previo de un cuerpo legislativo para enjuiciar a un inculpado, se constituyó inicialmente como una prerrogativa pública para salvaguardar las funciones asignadas a un Poder, aunque después quedaron incluidos los órganos autónomos, con el fin de impedir eventuales acusaciones sin fundamento -producidas por razones de orden político-⁸ que conllevaran a la pérdida de uno o varios de los miembros, o bien, a su desaparición, sin que implique que todos los integrantes del Poder u órgano autónomo tengan esa protección específica, sino sólo aquellos en quienes se deposite su ejercicio o desarrollen una tarea final esencial de gobierno; de ahí que los Jueces locales, si bien realizan una función jurisdiccional relevante dentro de la entidad federativa, no es necesario garantizar su desempeño por ese medio, porque a diferencia de los Magistrados no son órganos terminales en la jurisdicción local ni en ellos se deposita el Poder Judicial del**

Estado, en términos del artículo 116, fracción III, de la Constitución de la República, que presuponga que pueden quedar sujetos a presiones o interferencias efectivas al realizar su función, pues sus fallos y decisiones están ordinariamente sujetos a revisión.

Época:	Novena	Época
Registro:		179940
Instancia:		Pleno
Tipo	de	Tesis:
Fuente:	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Aislada
Tomo	XX,	Diciembre de
Materia(s):		Constitucional
Tesis:	P.	LXVIII/2004
Página:	1122	

DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como “desafuero”), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal (“fuero”) que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. **En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.**⁹

Como puede apreciarse de los criterios emitidos por nuestro máximo Tribunal, la Cámara de Diputados no juzga la responsabilidad penal, como ya se mencionó, sino que únicamente elimina la inmunidad procesal para que el servidor público pueda ser juzgado por las autoridades competentes.

IV. Análisis comparativo de iniciativas en materia de fuero constitucional presentadas ante las Cámaras del Congreso de la Unión.

Con el objetivo de obtener un panorama integral de los principales cambios sugeridos en las últimas fechas por diputados y senadores en materia de regulación sobre el fuero constitucional, se revisaron las iniciativas pendientes de dictamen en las Comisiones de Puntos Constitucionales tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Con base en ese análisis se observó que los temas más relevantes que abordan son acordes al espíritu de las reformas que se proponen en la presente iniciativa y, a partir de ello, se estableció un comparativo conceptual entre dichas mismas iniciativas y la que ahora presentamos.

Principales resultados

- Existen un total de 8 iniciativas pendientes, 5 presentadas en el Senado y 3 en Cámara de Diputados.
- Asimismo, existe una Minuta pendiente en la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado
- Los Grupos Parlamentarios a los que pertenecen las y los legisladores que presentaron esas iniciativas en la materia son: PAN (3), PRI (3), PRD (1) y PT (1). Por lo que hace a la Minuta, en la misma se dictaminaron sendas iniciativas presentadas por legisladores integrantes de los Grupos Parlamentarios del PAN y del PRD.
- La mayoría de las iniciativas concentra sus propuestas en la modificación de los artículos 61 y 111. Sin embargo, también se observan planteamientos de modificaciones a los artículos 38, 74, 108, 110, 112, y 114; así como de los artículos 109, 116, 117, y 122, cuando se hace alusión al juicio político.
- Los principales temas que abordan son: la eliminación de fuero en términos de lo dispuesto por el artículo 61; la eliminación de la declaración de procedencia, diferenciándose las hipótesis de los diputados y de los senadores de la generalidad de los demás servidores públicos y del Presidente de la República; los términos de la separación y, en su caso, la restitución del cargo; las previsiones para la adopción de medidas cautelares, y la modificación del procedimiento de juicio político.
- La mayoría de las iniciativas solamente contemplan la eliminación de la declaración de procedencia para los diputados y los senadores, sin incluir a otros servidores públicos.
- También la mayoría de las iniciativas coinciden en el respeto a la inviolabilidad parlamentaria, a fin de proteger las libertades de expresión y de opinión de las y los legisladores. En cuanto a la separación del cargo, cuatro iniciativas lo contemplan, y en dos de ellas sugiere que se realice en cuanto se vincule a proceso, una con la denuncia formal, y otra más los trata con relación al procedimiento de juicio político.

- Sólo dos iniciativas contienen previsiones relacionadas con las medidas cautelares: una de ellas sugiere que éstas no podrán consistir en la privación de la libertad y otra la relaciona con la suspensión del cargo.
- Dos de las iniciativas contemplan reformas constitucionales en torno al procedimiento de juicio político.
- Para su mejor ilustración, se presentan los resultados en el siguiente cuadro comparativo:

	Eliminación declaración procedencia para diputados y senadores	Eliminación declaración procedencia para servidores públicos en todos los niveles	Eliminación declaración procedencia a Presidente de la República	Separación del cargo	Restitución en el cargo	Medidas Cautelares
Iniciativa	✓	✓ Cualquier servidor público	✓	✓ Cuando se imponga prisión preventiva	✗ No podrán si son sujetos de prisión preventiva	✓ Remoción del cargo por prisión preventiva
Mínuta (PAN/PRD)	✓ Podrán ser sujetos de proceso penal	✓ Podrán ser sujetos de proceso penal	✗	✗ Continúan en el cargo durante el proceso	✓ Con efectos mientras se extingue la pena	✗ No pueden ser privativos de la libertad
Sen. Romero Hicks (PAN)	✗	✗	✓ Por hechos de corrupción y cualquier violación a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen	✗	✗	✗
Sen. Laura Rojas (PAN)	✓ Se podrá proceder contra ellos bastando con la denuncia	✗	✗	✓ Permanecerá en cargo en tanto no se dicte sentencia	✗	✗
Sen. Rosas Alspuro (PAN)	✓ Tratándose de delitos graves o de aquellos cometidos en flagrancia	✗	✗	✗	✗	✗
Dip. Mayra Enriquez (PAN)	✓ Se podrá proceder civil y penalmente	✗	✗	✓ En cuanto se encuentre vinculado a proceso penal	✓ Si es absolutorio o con salida alternativa	✗
Dip. Marko Cortés (PAN)	✓ A excepción del Presidente contra cualquier servidor público de la federación	✓ A excepción del Presidente contra cualquier servidor público de la federación	✗	✓ En cuanto sea vinculado a proceso	✗	✓ Suspensión del cargo a quien se le impongan medidas cautelares
Dip Georgina Zapata (PRI)	✓	✗	✗	✗	✗	✗

	Eliminación declaración procedencia para diputados y senadores	Eliminación declaración procedencia para servidores públicos en todos los niveles	Eliminación declaración procedencia a Presidente de la República	Separación del cargo	Restitución en el cargo	Medidas Cautelares
Dip. Claudia Anaya Mota (PRI)	x	x	x	x	x	x
Dip. Rosalinda Muñoz (PRI)	✓ Sólo se requerirá la presentación de denuncia formal	x	x	✓ Con la denuncia formal	x	x
Senadoras y senadores PRD	x	✓ Todo servidor público	x	✓ Como parte del juicio político, si así lo decide la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y se ratifica por el Senado	x	x
Sen. David Monreal (PT)	x Requiere la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Cualquier ciudadano puede hacerla	x	x Requiere la mayoría absoluta del Senado. Cualquier ciudadano puede hacerla	x	x	x

La presente iniciativa es una propuesta integral e incluyente, que presenta diferencias con respecto a los elementos en común señalados anteriormente.

- Esta iniciativa, a diferencia de las demás, elimina la declaración de procedencia, no sólo para diputados y senadores, sino también para cualquier servidor público.
- Como parte de la iniciativa se propone modificar el segundo párrafo del artículo 61 constitucional, con el fin de homologar la eliminación de la declaración de procedencia para diputados y senadores. Sin embargo, es importante destacar que se conserva la inviolabilidad parlamentaria por las opiniones que expresen esos representantes populares.
- Asimismo, a diferencia de otras iniciativas, prevé la separación del cargo cuando se imponga prisión preventiva, respetando la presunción de inocencia.
- En cuanto a la restitución en el cargo, no contempla que se reinserte a los servidores públicos una vez cumplida la sentencia. Sin embargo, respeta el derecho al olvido y a la reinserción social, al explicitar la posibilidad de que en ese supuesto, los servidores públicos puedan participar nuevamente en los asuntos públicos.
- En el régimen transitorio de esta iniciativa se dispone expresamente que quedan sin materia los procedimientos de declaración de procedencia que estén en trámite en la

Cámara Diputados, por lo que los autores competentes para llevar a cabo el ejercicio de la acción penal, podrán actuar en ejercicio de sus facultades.

V. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa tiene como finalidad esencial eliminar del texto constitucional las garantías procesales que tienen actualmente el Presidente de la República y los servidores públicos con atribuciones de mando superior en los diversos Poderes de la Unión y organismos constitucionales autónomos en el ámbito federal y también las de los servidores públicos de las entidades federativas con atribuciones homólogas, los cuales si bien fueron conferidos como mecanismos de protección de la función pública, han sido objeto de mal uso e incluso de abuso, considerándose en realidad como privilegios que ya no se justifican, a saber:

- a) La inmunidad procesal para el Presidente de la República y la imposibilidad de que éste sea juzgado sólo por delitos de traición a la patria y los graves del fuero común;
- b) El fuero para evitar ser procesados sino mediante el juicio de procedencia respecto de los servidores públicos con mando superior o que hayan sido elegidos a un cargo de elección popular;

Para dicho fin, se proponen modificaciones a los artículos 61, 74, 108, 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma al segundo párrafo del 108 responde a la eliminación de la inmunidad procesal para el Presidente de la República. Lo anterior implica que el Presidente de la República puede ser investigado y procesado bajo las mismas condiciones que las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos, sin mayores privilegios ni reglas de excepción y, en su caso, ser sujeto de responsabilidades o de ser sentenciado culpable por la comisión de delitos.

En el mismo sentido, se establece la obligación para las entidades federativas de eliminar el fuero a los **titulares del Poder Ejecutivo local y a los demás servidores públicos de la entidad federativa que lo tengan ante la imputación de delitos. Mucho menos podrán éstos tener algún tipo de privilegio o de inmunidad procesal ante otro tipo de responsabilidades.**

Las reformas y adiciones a los artículos 61, 74, 111, 112 y 114, tienen como finalidad eliminar el fuero constitucional, conocido como juicio de procedencia así como sus menciones y referencias, ya que dicho procedimiento ha servido como un medio para gozar de protección respecto del cargo público y, en muchos casos, los servidores públicos inculcados no logran ser procesados debidamente causando un deterioro de la función pública.

La reforma propuesta elimina completamente dicha protección procesal y, en concordancia con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y el sistema

de justicia penal, podrán ser sujetos procesales bajo las mismas condiciones que las y los ciudadanos de nuestro país, sin ningún privilegio o protección.

Se propone que en el caso de que el juez determine la interposición de la medida cautelar de prisión preventiva a un servidor público -mediante las reglas del debido proceso penal- éste será removido de su cargo y, en su caso, suplido de inmediato para garantizar la continuidad de la función pública de acuerdo con la normatividad que sea aplicable al tipo de cargo o función que desempeñaba.

En concordancia con lo anterior, si fuere el caso de que un servidor público mediante sentencia ejecutoriada sea responsable penalmente o por falta administrativa grave que amerite destitución temporal, no podrá ser restituido ni reincorporado en su encargo, aun cuando existiere tiempo faltante para cumplirlo de acuerdo con el periodo por el que fuere designado o electo. En tal sentido se considerarán los efectos de su inhabilitación como definitivos sin que ello sea un impedimento para que las personas que estén en dicha situación, puedan ejercer los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales en esa materia en lo referente a participar en los asuntos públicos.

De ser aprobada esta Iniciativa, todos los servidores públicos, sin excepción, enfrentarán en su caso la responsabilidad penal o la administrativa -sujeta al régimen ordinario de responsabilidades administrativas- sin fuero ni protección procesal alguna.

Para mayor claridad de la iniciativa, a continuación se presenta un comparativo de textos constitucionales:

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. Sin cambios.</p> <p>El Presidente de cada Cámara velará por el respeto y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios.</p>
<p>Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV ...</p>	<p>Sin cambios</p>
<p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.</p>	<p>V. Se deroga.</p> <p>Sin cambios.</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>Artículo 108. Sin cambios.</p>
<p>El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por</p>	<p>Se deroga</p>

<p>traición a la patria y delitos graves del orden común.</p>	
<p>Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.</p>	<p>Sin cambios.</p>
<p>Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.</p>	<p>Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México sin establecerles prerrogativas o tratos procesales especiales cuando incurran en cualquier tipo de responsabilidad o en la probable comisión de delitos. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.</p>
<p>Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.</p>	<p>Sin cambios.</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,</p>	<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra cualquier servidor público se observarán los principios y las garantías que esta Constitución contempla para toda persona.</p>

<p>así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.</p>	
<p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p>	<p>Se deroga.</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>Se deroga.</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>Se deroga.</p>
<p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p>	<p>Se deroga.</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>Se deroga.</p>

<p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado 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>Cuando el Juez determine la interposición de la medida cautelar de prisión preventiva, el servidor público sujeto a ésta será removido de su cargo y, en su caso, suplido conforme a los procedimientos que establece esta Constitución y la normatividad aplicable. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá a la persona privada de su libertad la gracia del indulto.</p>
<p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p>	<p>En demandas del orden civil o cualquier otra distinta al penal que se entablen contra los servidores públicos se observarán los procesos correspondientes.</p>
<p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.</p>	<p>Sin modificación.</p>
<p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p>	<p>Sin modificación.</p>
<p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p>	<p>Se deroga</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>Tratándose de servidores públicos electos o nombrados por cualquier vía o procedimiento para un tiempo determinado que lleguen a recuperar su libertad dentro de dicho periodo o que hayan cumplido su condena no podrán reincorporarse al cargo por el tiempo faltante, sin que ello menoscabe los derechos y garantías que</p>

	esta Constitución otorga a cualquier persona para participar en los asuntos públicos del país.
<p>Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.</p> <p>La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.</p> <p>La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.</p>	<p>Artículo 114. Sin cambios.</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>Sin cambios.</p>

Lo anterior, como elementos fundamentales para hacer efectivo el combate a la corrupción y enaltecer el servicio público, de tal manera que aquellas personas que dediquen su vida a esta loable función consideren un privilegio formar parte de las instituciones del Estado Mexicano, y no se sirvan del cargo para cometer ilícitos por gozar, como hasta hoy, de fuero, inmunidad o protección procesal.

Ser un servidor público implica un compromiso que debe cumplirse con el más alto honor y responsabilidad a la República, a la Nación y al pueblo. Quienes tenemos la ciudadanía debemos refrendar que en el ámbito público el mayor privilegio es y deberá siempre ser mexicanas y mexicanos.

Por los motivos y consideraciones antes expuestas, los suscritos sometemos a la Soberanía el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON OBJETO DE SUPRIMIR EL FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

ÚNICO. Se reforma el segundo párrafo del artículo 61; se deroga el párrafo primero de la fracción V del artículo 74; se deroga el párrafo segundo y se reforma el párrafo cuarto del artículo 108; se reforman los párrafos primero, séptimo y octavo, y se derogan los párrafos segundo al sexto del artículo 111; se deroga el párrafo primero y se reforma el párrafo

segundo del artículo 112, y se reforma el segundo párrafo del artículo 114, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. Los ...

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios.

Artículo 74. Son...

I. a la IV. ...

V. Se deroga.

Conocer ...

VI. ... a la IX. ...

Artículo 108. Para...

Se deroga.

Los...

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México **sin establecerles prerrogativas o tratos procesales especiales cuando incurran en cualquier tipo de responsabilidad o en la probable comisión de delitos**. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los ...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra cualquier servidor público se observarán los principios, derechos y garantías procesales que esta Constitución establece a toda persona.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Cuando el Juez determine la interposición de medida cautelar de prisión preventiva, el servidor público sujeto a ésta, será removido de su cargo y, en su caso, suplido conforme a los procedimientos que establece esta Constitución y la normatividad aplicable. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá a la **persona privada de su libertad** la gracia del indulto.

En demandas del orden civil **o cualquier otra distinta al penal** que se entablen contra **los servidores públicos se observarán los procesos correspondientes.**

Las ...

Las ...

Artículo 112. Se deroga.

Tratándose de servidores públicos electos o nombrados por cualquier vía o procedimiento para un tiempo determinado que lleguen a recuperar su libertad dentro de dicho periodo o que hayan cumplido su condena no podrán reincorporarse al cargo por el tiempo faltante, sin que ello menoscabe los derechos y garantías que esta Constitución otorga a cualquier persona para participar en los asuntos públicos del país.

Artículo 114. El ...

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 ...

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Los procedimientos de declaración de procedencia que estén en trámite en la Cámara de Diputados quedan sin materia. Las autoridades de procuración de justicia competentes para llevar a cabo el ejercicio de la acción penal correspondiente actuarán de inmediato conforme a sus facultades a la entrada en vigor del presente Decreto.

TERCERO. El Congreso de la Unión realizará las reformas y adiciones al orden jurídico vigente durante el año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto.

CUARTO. Se derogan las disposiciones locales que se opongan a lo señalado en el artículo 108. Los Órganos Revisores de las Constituciones Políticas de las entidades federativas realizarán las adecuaciones necesarias para dar cumplimiento a las reformas de dicho artículo 108 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos derivadas del presente Decreto.

Notas

1 Se puede consultar el texto completo de la iniciativa en la siguiente liga:

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricnNbiZodZlaGwZxDFFrD0chXE4NlnikOFuFNwSQCTBuw==> (20-03-2018)

2 López Betancourt, Eduardo. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y con jurisprudencia, 2ª ed. México: Porrúa, p. 434.

3 Soberanes Fernández, José Luis. Diccionario Jurídico Mexicano. IIJ. México: UNAM. ed. Porrúa, pág. 1757.

4 Ídem.

5 Ídem.

6 Andrade Sánchez, Eduardo. El desafuero en el sistema constitucional mexicano. México: UNAM. p. 4

7 Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. México: Ed. Oxford, p. 738

8 Énfasis añadido.

9 Énfasis añadido.

Otras fuentes consultadas

Arteaga Nava, Elisur (2008). Derecho Constitucional. (3a. ed.). México: Oxford University Press.

Burgoa Orihuela, Ignacio (1991). Derecho Constitucional Mexicano. (8a. ed.). México: Oxford University Press.

Castellanos, R., R. Zepeda Gil y E.D. Orozco (2017). “Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México”, en Reporte de Temas Estratégicos, número 42, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Recuperado de: [f](file:///C:/Users/forwo/Downloads/reporte_41_webVF.pdf)

file:///C:/Users/forwo/Downloads/reporte_41_webVF.pdf

Diccionario Jurídico Mexicano (2017). Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/11.pdf>

González Oropeza, Manuel (2004). “El Fuero Constitucional: frente a la nueva realidad del país” (2004), en Revista LEX, difusión y análisis del mes de diciembre de 2004, Año IX. (114), pp. 20 - 23. Recuperado de:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3038/12.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2018.

Diputados: Carlos Iriarte Mercado, Jesús Sesma Suárez, Luis Alfredo Valles Mendoza
(rúbricas).

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS LORENA CORONA VALDÉS, LÍA LIMÓN GARCÍA Y JESÚS SESMA SUÁREZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, Lorena Corona Valdés, Lía Limón García, Jesús Sesma Suárez y diputados federales del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta soberanía, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar el fuero**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa es eliminar la figura del fuero a los servidores públicos en la Constitución, a fin de evitar el uso de esta figura como un mecanismo de impunidad al amparo del ejercicio de un cargo público.

Indudablemente, la figura del fuero se ha utilizado de manera incorrecta, ya que fue creada con el fin de garantizar que los servidores públicos, por ejemplo, los legisladores, no corrieran riesgos por las expresiones que hicieran en el ejercicio de su cargo a fin de evitar que se utilicen las instituciones de administración de justicia para reprenderlo. En el caso del Ejecutivo federal y de los Ejecutivos locales, el fuero se otorgaba con el fin de evitar un mal mayor, dejar a una entidad sin gobernante o al país sin presidente, por lo que al momento de retirar el fuero se considerase si la falta así lo ameritase.

De tal manera que el problema es un abuso de esta figura, que en algunos casos ha llevado a la impunidad y corrupción, por lo que la finalidad es desterrar cualquier resquicio de falta de aplicación de la ley e impunidad.

En el sentido anterior, el estudio denominado “Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México”¹ elaborado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República refiere lo siguiente:

“Aunque en el mundo se considera al fuero (o inmunidad parlamentaria) como una garantía de independencia de los parlamentarios y otros servidores públicos ante el acoso judicial, en años recientes ha sido caracterizada y percibida como un mecanismo de impunidad. Estudios de opinión pública ilustran esta percepción. Un sondeo de Parametría (2010) concluyó que siete de cada diez mexicanos no estaban de acuerdo con que se otorgara fuero a los legisladores; ocho de cada diez consideraban que era un privilegio usado “para abusar de su cargo y cometer actos ilícitos sin poder ser juzgados”, y únicamente uno de cada diez creía que se utilizaba como “una garantía

constitucional para la libre expresión de las ideas”. Cinco años después, en noviembre de 2015, una encuesta en vivienda aplicada por Consulta Mitofsky reportó que 64 por ciento de los mexicanos están a favor de la eliminación del fuero y sólo 24 por ciento lo respaldan (CESOP, 2016)”

El mal uso de esta figura también se contempla en el precitado estudio, veamos:

“En suma, la inmunidad judicial tiene como fin proteger a legisladores y funcionarios de la persecución judicial que podría derivarse del cumplimiento de sus funciones públicas. El argumento más sólido a favor de la inmunidad parlamentaria es que ésta puede contribuir a fortalecer la autonomía del Poder Legislativo ante intentos de acoso por parte del Poder Ejecutivo o de intereses que se ven afectados por la labor que realice el parlamento. (Chafetz, 2007). En el caso de los funcionarios del Poder Ejecutivo, dicha inmunidad evita o limita la posibilidad de que se inicien actos de persecución contra ellos mientras cumplen con las funciones y responsabilidades que la ley les mandata. No obstante, en años recientes se ha argumentado que la inmunidad judicial de legisladores y funcionarios ha sido utilizada de manera abusiva para cometer delitos o escapar de la persecución judicial. En especial, se ha afirmado que la inmunidad judicial puede ser un mecanismo que facilite las condiciones para la prevalencia de hechos de corrupción. Este puede ser en particular el caso para los parlamentarios que tienen posibilidad de reelegirse, de extender temporalmente su fuero y por tanto su inmunidad. Ante ello, Wigley (2003) afirma que la solución es reducir la protección de la inmunidad y que los comités parlamentarios encargados de revisar los casos de corrupción sean mucho más efectivos en su atención.”

Esta modificación responde a una exigencia de que los servidores públicos no constituyen una clase privilegiada que se encuentra fuera de la aplicación de la justicia, ni mucho menos que la obtención de un puesto de elección popular significara que no serán castigados por ilícitos que cometieron previamente ni que el cargo constituye una patente para seguir cometiendo delitos y faltas.

Es entendible que el fuero de los servidores públicos se concedió constitucionalmente como una garantía ante el ataque político y la persecución judicial de las fuerzas políticas contrarias, sin embargo, la finalidad esperada se ha pervertido, y se ha convertido en una suerte de inmunidad que nulifica cualquier posibilidad de exigir una responsabilidad a quien detenta el fuero constitucional.

Es necesario que el pacto constitucional sea modificado y hacer los ajustes correspondientes para clarificar el principio de igualdad ante la ley, y generar los incentivos necesarios para que las conductas de los servidores públicos sean ejemplares, sólo de esta manera se elevará el rasero de la exigencia de honestidad, decoro y ética con la que deben dirigirse los servidores públicos.

La democracia constitucional exige que el ejercicio de un cargo público sea ejercido por las mejores mujeres y hombres, aspiramos a que las posiciones de gobierno se ejerzan sin la menor suspicacia o tacha sobre la probidad y honradez, de ahí que el fuero o inmunidad

procesal lejos de fortalecer esa confianza, la debilita y se percibe como una garantía de la cual se abusa indebidamente.

Muestra del origen y fundamento que tiene la figura del fuero, lo podemos encontrar en los siguientes criterios judiciales:

Época:	Séptima	Época			
Registro:		233383			
Instancia:		Pleno			
Tipo	de	Tesis:			
Fuente:	Semanario	Judicial	de	la	Federación
Volumen	45,	Primera			Parte
Materia(s):					Constitucional
Tesis:					
Página:	45				

Fuero de los funcionarios, naturaleza del.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue tres diversas categorías de funcionarios que gozan de fuero, cada una de las cuales recibe un tratamiento distinto. En primer término están los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el procurador general de la República, quienes son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. La segunda categoría de funcionarios está compuesta por los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, mismos que son responsables por violaciones a la Constitución federal y leyes federales. Finalmente, la tercera categoría comprende al presidente de la República, quien, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Respecto de la primera categoría de funcionarios arriba precisada, ningún delito cometido durante el tiempo de su encargo queda excluido del fuero, aunque es posible perseguirlos por cualquier delito conforme al procedimiento previsto en la Constitución federal para cada uno de ellos. Con relación al presidente de la República, tiene una singular posición constitucional en cuanto a responsabilidad, pues mientras ésta es absoluta para otros funcionarios, ya que responden de toda clase de delitos una vez desaforados, para el jefe del Ejecutivo queda limitada a los delitos de traición a la patria y los graves del orden común. Finalmente, en cuanto a la segunda categoría de funcionarios, compuesta por los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales, debe señalarse que en el artículo 103 de la Constitución de 1857 sólo se incluía a los gobernadores de los Estados como responsables por infracción a la Constitución y leyes federales pero la Constitución de 1917 extendió la prerrogativa de fuero constitucional por infracciones delictuosas a la Carta Magna y leyes federales, a los diputados locales. Son las únicas autoridades locales que gozan de fuero federal y ello por disponerlo el único cuerpo legal que podía hacerlo: la Constitución General. Ahora bien, la interpretación sistemática de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal, lleva a la conclusión que únicamente las tres categorías de funcionarios previstas en la Ley Fundamental gozan de

fuego por violaciones a la Constitución y leyes federales, lo cual se traduce en que no pueden ser perseguidos por las autoridades federales si previamente no son desaforados en los términos de los artículos 109, 110, 111 y 112. Por su parte, la constitución de cada estado puede consagrar el fuero de los funcionarios locales frente a los delitos tipificados en sus propios ordenamientos, pero de ninguna manera por delitos a la Constitución federal y leyes federales. Aceptar lo contrario llevaría a concluir que la inclusión de los gobernadores y diputados locales en el artículo 108 constitucional era superflua y que cada Constitución local puede consignar fuero en el ámbito federal. Cuando la constitución de un estado tiene a bien conceder inmunidad a ciertos funcionarios del propio estado, no puede hacerlo sino en relación con los actos que considera punibles la legislación del mismo estado, nunca respecto a los delitos de orden federal, en relación con los cuales corresponde a la Constitución federal señalar a los funcionarios que disfruten de inmunidad. Síguese de aquí que el fuero federal de los gobernadores y diputados locales vale en todo el país, frente a todas las autoridades federales, por delitos federales, puesto que la Constitución federal que así lo dispone, tiene aplicación en todo el país; mientras que el fuero local de los mismos y otros funcionarios, vale por delitos comunes y tan solo dentro del Estado donde rige la Constitución que lo otorga, de suerte que no servirá a ningún funcionario local frente a autoridades locales de otro Estado, por delitos comunes, ni frente a autoridades federales por delitos federales cuando en este último caso no se tratara del gobernador o de diputados locales.

Amparo en revisión 6438/60. Fidencio Silva Galicia. 5 de septiembre de 1972. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Época:	Novena	Época
Registro:		190589
Instancia:	Primera	Sala
Tipo	de	Tesis:
Fuente:	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Aislada
Tomo	XII,	Diciembre de
Materia(s):		Constitucional
Tesis:	1a.	XXVII/2000
Página:	248	

Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional. Su aplicación cuando se trata de responsabilidad penal y de reclamaciones civiles que se imputan a un diputado federal.

El artículo 61 de la Constitución federal consagra la figura de la “inmunidad parlamentaria” como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del “fuero constitucional”, bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras,

precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.

Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

En el Partido Verde estamos convencidos de que hay que eliminar el fuero de la Constitución, bajo la consideración de que se genera una ventana de oportunidad para la impunidad no sólo en la comisión de delitos sino en el incumplimiento de la ley, fomentando la cultura de la ilegalidad y contraviniendo seriamente la igualdad ante la ley.

Esta reforma busca establecer un verdadero plano de igualdad ante la ley, que los servidores públicos no gocen de ventajas indebidas, así como establecer límites ciertos al ejercicio del poder político, buscamos una democracia donde se destierre la corrupción, la impunidad y los privilegios.

Debemos valorar que debemos confiar en nuestras instituciones y estar atentos para que no se usen como instrumentos de venganza política, de tal manera que eliminar el fuero es dar un voto de confianza a la fortaleza y autonomía de las instituciones tanto de procuración de justicia como de impartición de la misma, que no se deben prestar a ataques e infundios en contra de servidores públicos.

El fuero de los políticos está llamado a eliminarse, buscamos que los ciudadanos se sientan y consideren como iguales frente a quienes detentan un cargo público.

De lo que antecede, someto a consideración de esta soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar el fuero

Único. Se reforma el artículo 111 y se derogan el segundo párrafo del artículo 108 y el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 108. ...

Se deroga.

...

...

...

Artículo 111. Para proceder penalmente **durante el tiempo del encargo con el Presidente de la República**, 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; **así como 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 concede autonomía, por la comisión de delitos bastará con la denuncia debidamente presentada ante la autoridad correspondiente.**

Una vez que exista sentencia condenatoria firme ejecutoriada, se comunicará está a la dependencia del funcionario, para el único efecto de que tome conocimiento y se proceda a la ejecución de la sentencia ordenada por la autoridad judicial.

Artículo 112. Se deroga.

Transitorio

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

Segundo. Las entidades federativas contarán con 180 días a partir de que entre en vigor el presente Decreto para armonizar las constituciones y legislación locales.

Nota

1 http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3400/r_eporte_41_webVF.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los doce días del mes de abril de 2018.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Lorena Corona Valdés, Lía Limón García, Arturo Álvarez Angli, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, María Ávila Serna, Omar Noé Bernardino Vargas, Paloma Canales Suárez, Jesús Ricardo Canavati Tafich, Juan Manuel Celis Aguirre, Eloísa Chavarrías Barajas, Sharon María Teresa Cuenca Ayala, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, José de Jesús Galindo Rosas, Daniela García Treviño, Edna González Evia, Sofía González Torres, Jorge de Jesús Gordillo Sánchez, Yaret Adriana Guevara Jiménez, Ricardo Guillén Rivera, Javier Octavio Herrera Borunda, Mario Machuca Sánchez, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Virgilio Mendoza Amezcua, Samuel Rodríguez Torres, José Refugio Sandoval Rodríguez, Ángel Santis Espinoza, Adriana Sarur Torre, Miguel Ángel Sedas Castro, Francisco Alberto Torres Rivas, Georgina Paola Villalpando Barrios y Claudia Villanueva Huerta.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÉRICK FIGUEROA OVANDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Actualmente, los titulares del Poder Ejecutivo en la esfera estatal mantienen viva la expectativa de participar, durante sus mandatos, en elecciones federales, mediante la solicitud de licencia a sus cargos. Esa posibilidad, que aún puede estar abierta y sujeta a interpretación judicial, vulnera el régimen democrático en tres vertientes.

En primer lugar, provoca que los gobernadores o el jefe del gobierno de la Ciudad de México no estén concentrados en su mandato de principio a fin, por anidar ambiciones electorales, faltando a la confianza de quienes los eligieron para desarrollar su mandato.

En segundo lugar, provoca que estos gobernantes pretendan utilizar a su favor, y con fines electorales todos los recursos y programas públicos a su alcance, generando graves conflictos de interés.

Y en tercer lugar, provoca que en el gobierno se anticipe un ambiente sucesorio entre los servidores públicos, que deriva siempre en una competencia insana, feroz y desleal, por apuntalarse en la línea de sucesión del titular, una vez que éste pide licencia para separarse de su cargo y contender para algún otro dentro del tiempo del mandato para el que fue electo; haciendo daño a los otros servidores públicos que también aspiran a ocupar el cargo que quede vacante, todo esto en detrimento de la eficacia del gobierno en turno, y peor aún, en detrimento de la sociedad en su conjunto.

Argumentos

La democracia mexicana está pasando por un momento complejo y riesgoso. La decepción de la gente sobre la llamada era de la transición democrática o la consolidación democrática es muy grande. Sólo 42 por ciento de los mexicanos confía en sus instituciones y 38 está satisfecho con el régimen democrático que hoy tenemos, según las mediciones del Latinobarómetro de 2017.

Estas cifras son preocupantes, porque México, va adquiriendo cada vez más el perfil de lo que algunos teóricos han definido como Estado fallido. Es decir, un Estado vulnerado por la inseguridad, la desigualdad y la debilidad de las instituciones. La sociedad en su conjunto es responsable de esta situación en la medida en que la apatía nos derrota, al crear un ambiente de desánimo para organizarnos, para exigir y luchar por mejores condiciones de vida y para cerrarle el paso a la corrupción. Pero sin duda, la clase política tiene aún mayor responsabilidad en este descontento generalizado y en la falta de resultados.

Cuando pedimos el voto a los ciudadanos, cuando queremos que la gente deposite su confianza en nosotros, se entiende que nos estamos comprometiendo a desarrollar nuestro encargo hasta el límite de nuestras capacidades y con toda responsabilidad política y ética pública.

En el caso de los titulares del Poder Ejecutivo en las entidades, en un México lleno de problemas y de necesidades, de emergencias y de justos reclamos sociales, es muy importante que quede plasmado el mandato constitucional en el sentido de que quien se elige para el cargo de gobernador o de jefe del gobierno, deberá de ejercer su encargo durante todo el periodo para el que fue electo.

Estos funcionarios de primer nivel, además de ser pilares de la administración pública del país, son pilares del sistema democrático que tanto trabajo nos ha costado construir. Por lo tanto, debemos de desarrollar la práctica y la cultura, anclada en nuestro andamiaje constitucional, para que la ciudadanía tenga la certidumbre de que están eligiendo a un gobernante que se va a dedicar tiempo completo a resolver los problemas de la gente a lo largo de todo su mandato.

Debemos asegurar que estos servidores públicos elegidos por una mayoría de los ciudadanos de cada entidad, no van a usar los recursos públicos ni los programas sociales de manera facciosa, y que no van a utilizar los fondos públicos para autopromoverse para ningún cargo diverso al que ya ostentan durante su mandato, es decir, que no van a usar su cargo como un trampolín político.

Esta disposición constitucional será muy útil y aportará mucho para consolidar nuestro régimen democrático en cuanto al ejercicio ético, y profesional de los cargos del más alto nivel de responsabilidad.

La reforma que proponemos desde el Grupo Parlamentario del PRD ataca directamente cualquier conflicto de interés que se pueda generar por la pretensión de un gobernante de querer involucrarse en un proceso electoral dentro del periodo de su mandato.

A nuestro juicio, es muy importante apuntalar la cultura política en donde los titulares del poder ejecutivo en el ámbito de las entidades federativas, sean servidores públicos que culminen su mandato, y que lo desarrollen con todas sus capacidades y con total imparcialidad y objetividad en la priorización del uso de los recursos del erario público de su entidad.

La sociedad debe exigir esta condición para que los gobernantes, una vez culminado su mandato, y en el siguiente ciclo electoral, ya sea local o federal, pudieran participar, si lo desean, en elecciones, habiendo cumplido cabalmente con su mandato al frente de un gobierno estatal y seguramente lo harían con mayor prestigio y con mayor autoridad democrática para optar por una diputación local o federal, alguna alcaldía o senaduría e incluso por la Presidencia de la República.

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 55. Para ser diputado se requiere:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.</p> <p>II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;</p> <p>III. Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.</p> <p>Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.</p> <p>La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.</p> <p>IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.</p> <p>V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o</p>	<p>Artículo 55. (...)</p> <p>I. al IV. (...)</p> <p>V. ...</p>

<p>desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.</p> <p>No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.</p> <p>Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;</p> <p>VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y</p>	<p>...</p> <p>Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos bajo ningún principio durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.</p> <p>...</p> <p>VI. y VII. (...)</p>
<p>VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.</p>	

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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 el artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** el párrafo tercero de la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. Para ser diputado se requiere

I. a IV. (...)

V. ...

...

Los gobernadores de los estados y el jefe del gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos **bajo ningún principio** durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

...

VI. y VII. (...)

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 12 de abril de 2018.

Diputados: Érick Figueroa Ovando, Tania Ramos Beltrán (rúbricas).

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SANTIAGO TABOADA CORTINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Santiago Taboada Cortina, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 1o., 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de crear la Agencia Nacional de Desarrollo Urbano.

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 la sustentan

Planteamiento del problema

Una reforma constitucional que permita establecer orden y debida regulación en el importante tema, al adicionar un apartado D al artículo 26 de la Carta Magna en donde se instaure un **Sistema Nacional de Desarrollo Urbano**, a fin de establecer a nivel nacional los contenidos, mecanismos, estudios, análisis, procedimientos y definiciones de una política nacional de desarrollo urbano con énfasis en la protección a la vida, la integridad y la seguridad de los mexicanos cuyos datos y criterios serán considerados oficiales. Para la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Argumentos

El crecimiento desordenado de las ciudades mexicanas tuvo sus orígenes a fines de la década de los cincuenta como consecuencia de la desarticulación de una prácticamente inexistente política nacional que regulara el desarrollo urbano armonizándolo con el crecimiento económico y cuyo fenómeno se vio acrecentado por un acelerado crecimiento de la población que migraba del campo a la ciudad a fin de conseguir mejores condiciones de vida ante el evidente y descarado abandono de la política agraria, la cual fue la generadora de millones de pobres.

Para finales del siglo XX, nuestro país vivió una dramática transformación al convertirse en una nación predominantemente urbana; por primera vez las zonas donde se asentó la población mexicana fue en las ciudades y ya no en el campo.

Con datos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018, mientras que a principios del siglo pasado solamente había 33 ciudades con más de quince mil habitantes, para el año 2010 tenemos 384 ciudades con este número de pobladores y en ellas reside ya 71 por ciento de los mexicanos.

Es claro que el acelerado y desmedido proceso de urbanización tuvo serias consecuencias sobre la configuración de los asentamientos humanos y el deterioro e inminente abandono de las zonas rurales del país; en primer término porque a pesar de lo evidente del fenómeno y del hecho de que el mismo se presentó en prácticamente todo el mundo, el gobierno federal nunca tuvo la visión y altura de miras para diseñar una política integral de desarrollo urbano, generando que el proceso migratorio no fuese suficientemente asimilado con orden y calidad de vida, asimismo, las propias ciudades no se encontraban preparadas para recibir a tales cantidades de población por lo que éstas tuvieron que asentarse en zonas de suelo no apto y accesible, es decir, de manera irregular.

Aún en tiempos recientes la inexistencia de ese suelo apto al interior de las ciudades y accesible para los sectores más desfavorecidos para la población, continúa siendo un factor que impulsa el asentamiento en zonas de riesgo.

A nivel nacional, 11 por ciento de las viviendas en localidades urbanas se ubican cerca o sobre el cauce de un río; 2.3 por ciento se encuentra sobre rellenos sanitarios, cuevas o minas y 9 por ciento sobre barrancas.

Las manifestaciones más dramáticas de la presencia de población en zonas de alto y muy alto riesgo se ven reflejadas en fenómenos como el hundimiento del terreno en calles y casas, reportado como un hecho frecuente en 4 por ciento de los hogares urbanos, cuarteaduras de muros por reblandecimiento reportado por 5 por ciento de los hogares y deslaves y derrumbes de cerros por lluvias reportado por 4 por ciento.

Un segundo efecto del proceso de urbanización en México es la expansión desproporcionada de la mancha urbana. En las ciudades de nuestro país el crecimiento del territorio urbano no siempre ha respondido a la tendencia del crecimiento poblacional. Así, mientras la población urbana se duplicó durante los últimos treinta años, la superficie urbana se multiplicó por seis.

Otro de los aspectos que mayor influencia tuvo en el proceso de expansión desordenado de las ciudades fue la política de vivienda. En años recientes, el modelo de atención a las necesidades habitacionales privilegió el otorgamiento masivo de financiamiento para vivienda nueva sin considerar su impacto territorial, urbano y ambiental al tiempo que la industria desarrolladora encontró una oportunidad de negocio en la producción de vivienda de interés social en lugares donde el suelo era más barato, es decir, en los lugares cada vez más alejados de los centros urbanos consolidados.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), las ciudades de más de un millón de habitantes presentan densidades promedio de 36 viviendas por hectárea (viv/ha); las de 500 mil a un millón promedian 27 viv/ha; las de 100 mil a 500 mil, 21

viv/ha; y las de 50 a 100 mil presentan en promedio densidades de 19 viv/ha, con un promedio general nacional de 23 viv/ha.

El modelo de ciudad extendida, poco densa y periférica genera altos costos tanto para la ciudadanía como para el país en su conjunto. Por un lado, la provisión de servicios básicos por parte del gobierno se vuelve más costosa, problema que, aunado a la debilidad financiera de las recaudaciones locales, se traduce en desigualdades en la calidad y oportunidad con la que los gobiernos locales proveen bienes públicos a los ciudadanos.

Se ha estimado que el costo de introducción de servicios públicos, una vez que se han consolidado los asentamientos humanos que no fueron planeados, es 2.7 veces mayor a la de aquellas regiones en donde existió una planeación urbana ordenada. La provisión de servicios básicos como estrategia para conectar desarrollos alejados de las ciudades, sumando al abandono de los centros de las ciudades debido al deterioro de inmuebles provoca subutilización del equipamiento e infraestructura e incluso genera incentivos para la especulación del suelo.

Por otra parte, la distancia que millones de mexicanos deben recorrer diariamente para acceder a sus trabajos, genera inversiones significativas en dinero y tiempo. 15 por ciento de los hogares en zonas urbanas reporta que gasta aproximadamente entre 51 y 200 pesos diarios para trasladarse de su casa al trabajo. En el Valle de México, el porcentaje de hogares que paga dicha cantidad aumenta a 16 por ciento y en las ciudades de más de un millón de habitantes aumenta a 21 por ciento.

En cuanto al tiempo de traslado se refiere, 62 por ciento de los hogares encuestados reportan que a la persona que más aporta al gasto familiar le toma entre 23 y 38 minutos llegar a su centro de trabajo.

La sustentabilidad social de las ciudades debe reforzarse mediante la construcción de relaciones significativas entre las personas y los lugares que habitan. La existencia de ciudades competitivas, prósperas, justas, seguras y sustentables depende de la acción articulada de sus ciudadanos y de las autoridades que las gestionan.

En este sentido, resulta evidente la necesidad de crear instancias superiores de coordinación entre distintos órdenes de gobierno y que establezcan por mandato legal, las directrices, los análisis, estudios y políticas que regulen la expansión de las ciudades, pues es una realidad que ésta sobrepasó los límites geopolíticos, generando necesidades de coordinación para el desarrollo de las ciudades y particularmente, rebasó los alcances y potencial de las instancias locales.

Ejemplo de ello, es la Ciudad de México en donde el gobierno a lo largo de los últimos quince años y bajo el pretexto de un supuesto desdoblamiento de las zonas del centro, emitió una serie de desafortunadas medidas, primero con la emisión del llamado “Bando 2” donde solamente se autorizaban desarrollos inmobiliarios en cuatro demarcaciones territoriales: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Azcapotzalco, a fin de construir vivienda a bajo costo, sin embargo esto no revirtió el fenómeno y por el contrario, generó un denominado “boom inmobiliario” que junto con otros ordenamientos como la Norma 26

de Construcciones, propició un caos, voracidad por parte de las empresas constructoras y un verdadero desorden que hizo crisis durante los sismos de septiembre de 2017.

Es una realidad que el marco legal que vincula las atribuciones y obligaciones de los gobiernos locales con el ámbito territorial al que atienden, se ha visto rebasado por la dinámica de las zonas metropolitanas y conurbadas en las que distintos gobiernos locales confluyen en el momento de definir acciones de política para una misma área urbana, desbordamiento que se ve acrecentado por la evidente corrupción y contubernio entre autoridades locales y desarrolladores inmobiliarios.

La carencia de un marco legal adecuado para la gestión de las zonas conurbadas y metrópolis ha provocado acciones desarticuladas e incluso contradictorias; la escasa coordinación entre gobiernos en combinación con el plazo tan corto de gestión con el que cuentan, la falta de capacitación y continuidad de sus cuadros administrativos, así como la carencia de herramientas y técnicas de planeación, incentiva la politización de la toma de decisiones y promueve la existencia proyectos sin visión a largo plazo que no consideran la planificación del territorio y de las ciudades, propiciando asentamientos humanos en zonas de riesgo, y con ello, la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales.

Un tema fuertemente asociado a las condiciones ambientales urbanas, es la vulnerabilidad y la ocurrencia de desastres. En los últimos años la ocurrencia de fenómenos naturales y antropogénicos han generado pérdidas para la población, la infraestructura y la economía.

Los efectos de los terremotos en 1985 y 2017, así como diversos eventos meteorológicos registrados son muestras de la vulnerabilidad que enfrentan millones de familias mexicanas asentadas en zonas de riesgo.

Lo anterior se agrava debido a que no existen obligaciones claras acerca de la actualización de los atlas de riesgos a nivel estatal; cabe señalar que a pesar de que en el ámbito federal la Ley General de Protección Civil mandata al Sistema Nacional de Protección Civil por medio del Centro Nacional de Prevención de Desastres a la constante actualización del Atlas Nacional de Riesgos, esto no se replica en todas las entidades federativas por ser ésta una facultad de las mismas.

En tanto la actualización de los atlas de riesgo en el ámbito estatal y municipal no sea considerada como un insumo indispensable para la gestión del desarrollo urbano por parte de autoridades locales, la población asentada en zonas irregulares continuará asumiendo los costos de una política de desarrollo urbano incompleta.

Aunado a lo anterior, la falta de un ente coordinador para todo el país que defina las acciones y alcances de la política nacional de desarrollo urbano, que establezca los principios rectores en la materia y sea la autoridad que constituya los tramos de actuación a los que deberán sujetarse los estados de la República y la Ciudad de México, ha generado una verdadera anarquía, pues las grandes ciudades crecen de forma desordenada como consecuencia de la ausencia de una estructura gubernamental por parte del Estado que atienda dicha problemática. Y si esta autoridad existe, la problemática actual en cuanto a

crecimiento urbano se refiere, denota la presencia de un plan rector del desarrollo urbano, infructuoso, ineficaz y obsoleto.

A mayor abundamiento, el crecimiento desordenado de las grandes urbes ya no es exclusivo de la Zona Metropolitana del Valle de México; prácticamente todas las entidades federativas han tenido la necesidad de improvisar controles legales en el desarrollo de sus ciudades, adoptando agendas que en poco o nada corresponde a su identidad regional, necesidades de la población, servicios y calidad de vida.

No es casualidad que, en donde existe un crecimiento urbano desordenado cuya falta de planeación y visión de sustentabilidad futura, confluyan otros fenómenos como el déficit de servicios públicos y la inseguridad pública.

Las ciudades exitosas lo son porque su crecimiento es ordenado y se sustenta en principios fundamentales de planeación, tienen una visión de largo plazo, se desarrollan anteponiendo a la persona y su calidad de vida supeditando la economía y el progreso a indicadores de bienestar y no a variables de mercado y por ello se han convertido en referentes de desarrollo urbano estableciéndose en muchos casos como definidores de los indicadores de calidad y eficiencia.

Asimismo, es una realidad que las autoridades de las entidades federativas requieren de un mucho más sólido esquema jurídico que les permita una correcta distribución de competencias, pues en casos como la Ciudad de México, la centralización administrativa en materia de desarrollo urbano ha impedido erradicar con eficacia prácticas como la falsificación de documentos del uso del suelo.

Este ejemplo de centralización ha impedido que la Ciudad de México crezca de manera ordenada y planeada, evitando que su política de desarrollo urbano se rija bajo criterios uniformes desde el ámbito nacional por un lado y por el otro, que las delegaciones políticas puedan ejercer facultades que por su naturaleza de gobierno de proximidad similar al del municipio deberían corresponderle, como es el caso de otorgamiento de permisos para desarrollos inmobiliarios.

El promovente de la presente iniciativa no desconoce los esfuerzos por parte del órgano legislativo, para crear la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Urbano del año 2016, en la que se establece un Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano, así como contar con un Sistema de Información Territorial y Urbano y Programas para las Zonas Metropolitanas.

Sin embargo, en la experiencia de la administración pública federal, un consejo no es suficiente para generar las acciones tendientes a ordenar la política nacional de desarrollo urbano con los alcances que se requerirían para implementar políticas públicas vinculantes en la materia.

Es preciso dar el siguiente paso y transitar de un consejo a un órgano de rango constitucional a manera de agencia, que cuente con su propia autonomía técnica, operativa, financiera y de gestión; que no se encuentre supeditado a los controles, límites y

restricciones que su actual estatus jurídico le confiere y en el que se definan verdaderas acciones de regulación desde una perspectiva integral e integradora.

Por ello, propongo una reforma constitucional, cuyo objetivo es establecer en nuestra Constitución, orden y debida regulación en este importante tema, al adicionar un apartado D al artículo 26 de la Carta Magna, en donde se establezca un Sistema Nacional de Desarrollo Urbano, a fin de instituir a nivel nacional los contenidos, mecanismos, estudios, análisis, procedimientos y definiciones de una política nacional de desarrollo urbano con énfasis en la protección a la vida, la integridad y la seguridad de los mexicanos cuyos datos y criterios serán considerados oficiales para la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de la Agencia Nacional de Desarrollo y Política Urbana como organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

Este organismo tendrá una junta de gobierno integrada por cinco miembros, designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, los cuáles sólo podrán ser removidos del cargo por causa grave y no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, salvo por aquellos no remunerados en instituciones de carácter docente, científico, cultural o beneficencia y estarán sujetos a lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución.

Asimismo, se propone que el Congreso de la Unión establezca en la reciente Ley General de Asentamientos Humanos, las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano, de acuerdo con los principios de transparencia, acceso a la información, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la junta de gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo y no sólo como se considera actualmente, como un administrador de la información existente en el Sistema de Información Territorial y Urbano.

En este sentido, es importante no confundir que, al referirnos a la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Urbano, el promovente no se refiere a un mecanismo informático como el que ya existe en la ley general denominado Sistema de Información Territorial y Urbano; al proponer la creación de un sistema, nos referimos a la creación de un mecanismo coordinado y coordinador de entes de la administración pública en los tres niveles de gobierno; un sistema en el que bajo la rectoría de la Agencia Nacional de Desarrollo Urbano concurren autoridades cuya materia sea transversal con el ordenamiento del territorio y el establecimiento de una política nacional de desarrollo de las ciudades, regulando la participación de los sectores público y privado e involucrando a expertos, especialistas y sociedad civil.

Dentro de la misma iniciativa, se propone un esquema de distribución de competencias hacia arriba y hacia abajo, en donde sea desde el más alto nivel donde se definan las políticas rectoras en la materia y en el nivel más próximo de gobierno sea el lugar natural

desde donde se tramiten, valoren y, en su caso, autoricen aquellos aspectos que tienen que ver con el desarrollo inmobiliario de la localidad.

En ese mismo orden de ideas, se propone que sea la Agencia Nacional de Desarrollo Urbano la que defina las grandes líneas en que deberá ser desarrollado un ambicioso plan global de desarrollo urbano en cada una de las entidades federativas y no sólo de carácter enunciativo o “metropolitano” y sea desarrollado en sus contenidos por los estados y la Ciudad de México a partir de las definiciones establecidas por el sistema y se haga valer la opinión de los municipios y alcaldías.

Finalmente, por tratarse de un organismo cuya existencia ya se prevé en términos financieros a manera de consejo, el gasto adicional sería mínimo en comparación con los beneficios obtenidos pues se aprovecharía la estructura, los recursos humanos y materiales, la información generada y presupuesto con que ya cuenta el actual Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial.

De esta manera, se establece un régimen de orden y corresponsabilidad en el tema del desarrollo urbano, en beneficio no sólo de la sustentabilidad y calidad de vida de los habitantes de las grandes ciudades en el país sino de las nuevas generaciones de mexicanas y mexicanos.

II. Fundamento legal

La presente iniciativa se presenta con las facultades que al suscrito confiere el artículo 1, 71, fracción II, y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del proyecto de reforma

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de crear la Agencia Nacional de Desarrollo Urbano.

IV. Texto normativo propuesto

Proyecto de decreto

Artículo único. Se **adiciona** un apartado **D** al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como a continuación se propone:

Artículo 26.

A. a C. ...

D. El Estado contará con un Sistema Nacional de Desarrollo Urbano, el cual, establecerá a nivel nacional los contenidos, mecanismos, estudios, análisis,

procedimientos y definiciones de una política nacional de desarrollo urbano con énfasis en la protección a la vida, la integridad y la seguridad de los mexicanos cuyos datos y criterios serán considerados oficiales. Para la federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, los datos contenidos en el sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley y participará en la emisión de los atlas de riesgo en los tres órdenes de gobierno.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de la Agencia Nacional de Desarrollo y Política Urbana como organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una junta de gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, los cuáles sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, salvo por aquellos no remunerados en instituciones de carácter docente, científico, cultural o beneficencia y estarán sujetos a lo dispuesto por el título cuarto de esta Constitución.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano, de acuerdo con los principios de transparencia, acceso a la información, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la junta de gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Cada entidad federativa deberá elaborar un plan denominado Plan General de Desarrollo Urbano considerando la opinión de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México que correspondan, asimismo el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano establecerá las bases, contenidos y metodología que deberán regir la elaboración de dichos planes.

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 deberá, en un término no mayor a 180 días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente decreto, realizar las acciones tendientes a modificar la estructura organizacional, manuales y lineamientos a fin de que los recursos humanos, materiales y financieros, así como operativos, a efecto de constituir la Agencia Nacional de Desarrollo y Política Urbana a partir de la estructura del propio Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá, en un término no mayor a 180 días hábiles a partir de la aprobación del presente decreto, modificar la legislación general en la materia a

fin de que las funciones del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Urbano sean ejercidas por la Agencia Nacional de Desarrollo y Política Urbana.

Cuarto. La Agencia Nacional de Desarrollo y Política Urbana, deberá expedir, en un término no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto, los lineamientos y mecanismos a los que deberán sujetarse los estados y la Ciudad de México, a efecto de elaborar sus planes generales de desarrollo urbano.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de abril de 2018.

Diputado Santiago Taboada Cortina (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 108, 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, Daniel ORDOÑEZ HERNÁNDEZ, Diputado a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, numeral 1, fracción I y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de Decreto que modifica el artículo 111, y deroga los artículos 108, en su párrafo segundo y el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de declaratoria de procedencia, de acuerdo a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSIDERACIONES GENERALES

Menciona CARRANCO que: «Al igual que otros vocablos, la locución “fuero” es multivalente en la ciencia del derecho; sus principales acepciones son empleadas distinguiendo el significado por el contexto en que se incorporan».¹

De tal suerte que por fuero pueden entenderse tres cosas distintas: (i) un conjunto de disposiciones normativas, v. gr. el Fuero Real de Castilla, o el Fuero Juzgo; (ii) un ámbito de competencia de una figura jurídica que puede atender a la competencia material (fuero de guerra o militar), a la distribución geográfica (fuero federal, estatal, local o municipal), y (iii) un privilegio otorgado por posición en la estructura social o política, como el fuero de guerra o fuero eclesiástico.²

En un primer momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entendió a esta figura del fuero como un privilegio conferido a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de «eventuales acusaciones sin fundamento», útil para «mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos».

El criterio es el siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE. El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la

circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.³

Ya en un segundo momento la Primera Sala de ese mismo Alto Tribunal consideró al fuero no como un privilegio, sino como una garantía de carácter procesal, al señalar que:

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la «inmunidad parlamentaria» como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del «fuero constitucional», bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.⁴

De su lectura deviene imperioso señalar que existe una profunda diferencia entre la institución del fuero —reconocido por nuestro Máximo Tribunal como tal— y la figura de la declaratoria de procedencia, que se presentan como un medio esta para suprimir al primero.

Pero resulta acaso más importante establecer el statu quo de esta institución, que bien puede resumirse en la visión ciudadana de que «el fuero político es una protección institucional, pero también, en algunos casos, garantía de impunidad. A raíz de los casos de corrupción, su validez se debe debatir»⁵.

Al respecto, el colectivo #YAMECANSÉ, POR ESO PROPONGO, llevó a cabo «una convocatoria abierta a los mexicanos para enviar una postal con una propuesta para cambiar el rumbo del país frente a la situación actual de violencia, impunidad e injusticia»⁷, y a lo largo de siete meses recopiló propuestas de miles de mexicanos, y «a partir de ellas elaboró un documento que sintetiza y expone las diez inquietudes e ideas principales»⁷, denominado Diez batallas ciudadanas, que en la parte que interesa menciona:

Para acabar con la impunidad, combatir la corrupción, exigir rendición de cuentas a la clase política, recuperar la confianza en las instituciones de justicia, redefinir y profundizar la participación ciudadana, e impulsar la cohesión social y la cultura cívica, miles de ciudadanos mexicanos proponemos:

[...]

2. Eliminar el fuero. Establecer las bases legales e instancias institucionales para que todas las personas que cometan crímenes puedan ser investigadas y llevadas a un proceso judicial, prescindiendo de si ejercen o no un cargo público.

[...] ⁸

Así, resulta importante ponderar su regulación que permite otorgar una protección institucional, pero que también se traduce en una garantía de impunidad.

Por un lado, como lo señala CARRANCO:

Las bondades de esta figura procesal previa al procedimiento penal en los juzgados, cobra relevancia en los regímenes democráticos, caracterizados por la pluralidad partidista, la libertad de expresión, el combate a prácticas de corrupción y la transparencia del sistema judicial, entre otros. En el apasionamiento político originado por la diversidad ideológica, es previsible que se presenten múltiples denuncias sobre hechos constitutivos de algún delito, y el servidor público quede expuesto a intereses de actores o grupos políticos con un propósito diferente a la simple investigación y esclarecimiento de la denuncia formulada.

Pero por otro lado, como lo señala Víctor AGUILAR:

La asociación entre los políticos y la corrupción ha posicionado la desaparición del fuero en la agenda pública: al menos seis entidades federativas están considerando modificar sus constituciones locales en la materia; Veracruz acotó considerablemente el fuero estatal y Jalisco lo eliminó por completo de su marco jurídico. A nivel federal las consignas de “fuera el fuero” resuenan con fuerza.⁹

De cualquier manera, la existencia del fuero no garantiza esa pretensión de protección institucional, puesto que:

[...] un eventual ajuste de cuentas, la posible presencia de aliados incondicionales u hostiles detractores en el seno de la Cámara de Diputados que inclinen en forma indebida la decisión hacia cualquier sentido, la presión de la opinión pública con una gran dosis de conciencia social en que los altos funcionarios tienden a la delincuencia, así como atender a fines partidistas más que de justicia, sea para propiciar la protección de un auténtico criminal con un cargo público que tenga el apoyo de la mayoría en la Cámara, o bien, la separación injustificada y la carga procesal que implica el enjuiciamiento de un incómodo funcionario honesto...¹⁰

son en la práctica muy recurrentes.

Así que la propuesta implica la desaparición de la figura del fuero, lo mismo que la de la declaratoria de procedimiento, y permite no solo investigar —como actualmente sucede— durante su encargo a altos funcionarios por la comisión de conductas delictivas, sino de procesarlos y dictarles sentencia condenatoria de ser procedente la misma. Pero además elimina las restricciones que actualmente se tienen para el caso del Presidente de la República, limitadas a su acusación por los delitos de traición a la patria y los desaparecidos delitos graves del orden común.

Ante esta tensión de protección/impunidad, y en atención al principio de presunción de inocencia, los altos funcionarios que hoy tienen fuero, tendrán una protección más modesta, pero respetuosa del referido principio, así, estos no podrán ser separados de sus encargos, pues una vez iniciado el debido proceso penal contra el inculpado, este permanecerá en el mismo, y gozará de la libertad en tanto no se dicte sentencia.

Sobre este principio de presunción de inocencia, la doctrina ha señalado que:

[...] está claro que en la etapa de juicio es en la que mejor se aprecia —vertiente procesal—, pero fuera del mismo, desde la investigación, e incluso en materia de ejecución de penas —para el caso de la imposición de medidas disciplinarias—, debe ser observado —vertiente extraprocesal— por todas las autoridades.

En este sentido la Primera Sala de la Corte ha sostenido recientemente que el derecho fundamental a la presunción de inocencia debe ser entendida también como una regla de trato que exige que cualquier persona imputada por la comisión de una conducta tipificada como delito, sea tratada por todas las autoridades como inocente durante el trámite del procedimiento e incluso desde antes de que se inicie, situación que implica el derecho del imputado a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza.¹¹

Una vez que exista sentencia condenatoria firme ejecutoriada, se comunicará esta a la dependencia del funcionario, para el único efecto de que esta tome conocimiento y se proceda a la ejecución de la sentencia ordenada por la autoridad judicial.

Finalmente, atendiendo a tres criterios jurisprudenciales —lato sensu—, los procedimientos de declaratoria de procedencia que con la entrada en vigor de la reforma constitucional se estén sustanciando, quedarán sobreseídos y la autoridad ministerial estará en condiciones de judicializar su investigación, si es el caso.

En este orden de ideas, se parte de tres premisas:

(i) Ya se ha reconocido que la prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio, se refiere «sin duda a aspectos sustantivos del delito y de la pena», y no así a los aspectos adjetivos o procesales;¹²

(ii) La figura del fuero es una garantía de carácter procesal, y ¹³

(iii) En el caso de las reformas a la Constitución, no es posible hablar de derechos adquiridos, en tanto que sus «reformas» pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado.

Dada la trascendencia de esta última premisa, se transcribe el criterio referido:

RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. La no aplicación retroactiva de la ley es una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, con transgresión a la esfera jurídica del particular; no obstante, cuando la norma que produce efectos sobre actos ocurridos antes de su entrada en vigor se encuentra contenida en la Constitución Federal, por regla general, no puede considerarse que se trate de una aplicación retroactiva (en estricto sentido) que atente contra el principio de seguridad jurídica. Tal conclusión deriva de que la Constitución es una unidad coherente y homogénea, que se ubica en el origen del sistema jurídico y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica, en función de lo cual establece la relación jerárquica y material entre las normas del sistema y determina su significado, de manera que, por lo general, las modificaciones en su contenido no afectan su identidad pues ésta permanece a pesar de los cambios. En ese tenor, en el caso de la Constitución, no es posible hablar de derechos adquiridos, tanto porque el procedimiento de reforma regulado en su artículo 135 no prevé límites materiales, sino en su caso, solamente formales, como porque los medios de control constitucional que prevé no le son aplicables a sí misma por un principio de coherencia. Así, acorde con la jerarquía de la Carta Fundamental, las normas constitucionales «originales», como creadoras y conformadoras del sistema jurídico, por un lado, determinan el significado de las demás y, por otro, tienen la capacidad de regular y modificar de manera permanente o temporal actos o situaciones jurídicas que ocurrieron previamente a su entrada en vigor, por disposición expresa, ya sea en su texto o en los artículos transitorios; en tanto que sus «reformas» pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado no sólo por disposición expresa del órgano reformador, sino incluso por interpretación, de modo que su operatividad temporal no solamente es especial, sino que depende de diversas circunstancias, con independencia de que puede atribuir efectos retroactivos a sus normas de manera explícita (por disposición del Constituyente o del órgano reformador), o bien, implícita, a través de la jurisprudencia en el caso de normas

que amplíen la esfera de derechos de los particulares, sin que ello se traduzca en una transgresión al principio de irretroactividad de la ley.¹⁴

FUNDAMENTO LEGAL

Artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, numeral 1, fracción II y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República.

DENOMINACIÓN

Iniciativa con proyecto de Decreto que modifica el artículo 111, y deroga los artículos 108, en su párrafo segundo y el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de declaratoria de procedencia.

ORDENAMIENTOS A MODIFICAR

Se propone la modificación del artículo 111, y la derogación de los artículos 108, en su párrafo segundo, y el 112, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de declaratoria de procedencia, con las siguientes finalidades:

1. Eliminar la figura del fuero;
2. Eliminar la figura de la declaratoria de procedencia, y
3. Eliminar la restricción de las figuras delictivas por las que proceda acusar al Presidente de la República.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

En los artículos transitorios, se propone que:

1. El decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
2. Las entidades federativas contarán con 180 días a partir de que entre en vigor el presente decreto, para armonizar sus constituciones locales a las presentes disposiciones, y
3. Los procedimientos de declaratoria de procedencia que con la entrada en vigor de la reforma constitucional se estén sustanciando, quedarán sobreseídos y la autoridad ministerial estará en condiciones de judicializar su investigación, si es el caso.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II; 72 inciso H y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, numeral 1, fracción I y 77 numerales 1 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados;

72, numeral 1, fracciones VII y VIII; 164 numeral 1 y 173 del Reglamento del Senado de la República, los suscritos Diputadas y Diputados sometemos a consideración de esa Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

TEXTO NORMATIVO PROPUESTO

Decreto por el que se modifica el artículo 111, y se derogan los artículos 108, en su párrafo segundo y el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ÚNICO. Se modifica el artículo 111, y se derogan los artículos 108, en su párrafo segundo y el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de declaratoria de procedencia, para quedar como sigue:

Artículo 108. — ...

Se deroga.

...

...

...

Artículo 111. — Para proceder penalmente durante el tiempo del encargo contra el Presidente de la República, 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, el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; así como 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 concede autonomía, por la comisión de delitos, bastará con la denuncia debidamente presentada ante la autoridad correspondiente.

Una vez iniciado el debido proceso penal contra el inculpado, este permanecerá en su cargo y gozará de la libertad en tanto no se dicte sentencia. Una vez que exista sentencia condenatoria firme ejecutoriada, se comunicará esta a la dependencia del funcionario, para el único efecto de que esta tome conocimiento y se proceda a la ejecución de la sentencia ordenada por la autoridad judicial.

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al sentenciado la gracia del indulto.

Artículo 112. — Se deroga.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Las entidades federativas contarán con 180 días a partir de que entre en vigor el presente decreto, para armonizar sus constituciones locales a las presentes disposiciones.

TERCERO. Los procedimientos de declaratoria de procedencia que con la entrada en vigor de la reforma constitucional se estén sustanciando, quedarán sobreseídos y la autoridad ministerial estará en condiciones de judicializar su investigación, si es el caso.

Notas

1 Joel CARRANCO ZÚÑIGA, «Capítulo Segundo. Desafuero o declaración de procedencia», en Procedimientos penales especiales, Israel ALVARADO MARTÍNEZ, (coord.), Porrúa, México, 2006, pp. 49 et sec.

2 Vid. Tesis P. CXXXVI/97 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 204 del Tomo VI, septiembre de 1997, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 197675, con el rubro CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS.

3 Tesis de Jurisprudencia P./J. 37/96 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 388 del Tomo III, junio de 1996, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 200104.

4 Tesis 1a. XXVII/2000, de la Novena Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la pág. 248 del Tomo XII, diciembre de 2000 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el número de registro 190589, con el rubro INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.

5 Paola ZAVALA SAEB, «Por eso propongo: eliminar el fuero», Horizontal, 10 de julio de 2015, disponible en: [<https://horizontal.mx/por-eso-propongo-eliminar-el-fuero/>], consultado el 2018-04-11.

6 Ídem.

7 Ídem.

8 #YAMECANSÉ, POR ESO PROPONGO, Diez batallas ciudadanas, Ciudad de México, 3 de marzo de 2015, disponible en: [http://www.poresopropongo.mx/press/diez_batallas_ciudadanas_a_detalle.pdf], visitado el 2018-04-11.

9 Víctor AGUILAR, «Antes de enterrar al fuero», Mexicanos contra la corrupción y la impunidad, 01 de enero de 2017, disponible en: [<https://contralacorrupcion.mx/antes-de-enterrar-al-fuero/>], consultado el 2018-04-12.

10 Joel CARRANCO ZÚÑIGA, Op. cit., p. 57.

11 Vid., Israel ALVARADO MARTÍNEZ y Gabriel CALVILLO DÍAZ, La etapa de juicio en el proceso penal acusatorio, José Ramón Cossío Díaz (coord.), 2ª. ed., Colección Temas selectos, Código Nacional de Procedimientos Penales, vol. 5, Bosch México, México 2017, pp. 27-29.

12 Al respecto, vid., la Tesis VI.2o.22 P, de la Novena Época, sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 478 del Tomo III, febrero de 1996, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 203299, con el rubro RETROACTIVIDAD. APLICACIÓN IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL EN MATERIA PENAL (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE TRES DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES).

13 Recuérdese la Tesis 1a. XXVII/2000, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el número de registro 190589.

14 Tesis P. VIII/2015 (10a.), de la Décima Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la pág. 357 del Libro 21, agosto de 2015, Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, bajo el número de registro 2009818.

Dado en el Salón de Sesiones, Palacio Legislativo de San Lázaro a 12 de abril de 2018.

Diputado Daniel Ordoñez Hernández

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 110 A 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, José Hernán Cortés Berumen, 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, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El término *fuero* es un uso coloquial para referirse a cierta inmunidad de que gozan algunas investiduras de servidores públicos para proteger su quehacer por tener interés público. Es decir, las personas que ocupan ciertos cargos públicos no pueden ser procesadas de forma ordinaria en materia penal si antes no se les retira dicha inmunidad.

El artículo 111 constitucional, señala que para proceder penalmente 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 contra de los siguientes servidores públicos:

- Diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral;
- Consejeros de la Judicatura Federal;
- Secretarios de despacho;
- Fiscal general de la República;
- El consejero presidente; y
- Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Jacinto Pallares refirió que uno de los motivos que determinaron el establecimiento del fuero, denominado constitucional, fue evitar que una acusación falsa sirviera de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados e impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que en términos del artículo 61 de la Constitución federal, que establece que “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”, resulta que la inviolabilidad o inmunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a proteger la integridad de la corporación legislativa, es decir, es un instrumento jurídico del que fue dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarnan.

Por ello, la inviolabilidad es una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie y, por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre el juicio, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió y de los hechos expuestos, se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad, y desde ese momento debe el Juez dilucidar tal cuestión, pues en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda, al disponer el citado artículo 61 que “jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.¹

El artículo 61 de la Constitución federal consagra la figura de la “inmunidad parlamentaria” como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, considera la institución del “fuero constitucional”, con la denominación actual de “declaración de procedencia”, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores.

De ahí que, si bien son conceptos distintos, haya la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita.

En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual ley fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido,

desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara.

En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que haya impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.²

En resumen, no se debe confundir la inmunidad legislativa prevista en el artículo 61 constitucional, la cual debe prevalecer, con la inmunidad procesal penal, prevista en el artículo 111, la cual pretende reformar la presente iniciativa.

El objetivo primordial es eliminar toda impunidad a servidores públicos que hayan cometido cualquier delito. La inmunidad procesal penal dispuesta en el artículo 111 tiene un origen legítimo y una base razonable, no obstante, se ha utilizado en numerosas ocasiones como herramienta de impunidad, cuando ciertos servidores públicos no respetan la ley y no son sancionados por ello.

Aunado a lo anterior, con el nuevo sistema penal acusatorio, se deben garantizar los derechos procesales de los imputados con mayor certeza que en el sistema precedente, y que por tanto, vuelve más improbable que se involucre indebidamente a un servidor público en algún tipo de delito, además de las formas de publicidad que permiten que asuntos importantes sean difundidos por medios de comunicación y seguidos por organizaciones civiles y por la ciudadanía en general, reduciendo la necesidad originaria de la inmunidad procesal de servidores públicos, dada su investidura.

En resumen, consideramos que todos los servidores públicos deben responder por sus actos y ser sancionados cuando así proceda, sin descuidar nuestras instituciones y el funcionamiento de estas.

Por lo anterior proponemos eliminar el juicio de procedencia, es decir, eliminar la necesidad de que el Congreso delibere y vote la eliminación de la inmunidad para que la autoridad competente pueda proceder penalmente en contra de algunos de los servidores públicos señalados.

En caso de que un servidor público sea penalmente imputado, se le seguirá su proceso de forma ordinaria y no podrá ser separado del cargo, en tanto no exista sentencia firme condenatoria.

Dado el interés público del cargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como titular del Poder Judicial, poder que dictará la sentencia en última instancia, deberá notificar a los otros poderes cuando uno de los servidores públicos citados en el artículo 111 sea privado de su libertad y por tanto se deba proceder en términos legales y reglamentarios a su sustitución.

En el caso del Poder Legislativo se deberá avisar al titular de la Cámara correspondiente del Congreso de la Unión; en caso de que sea un servidor público del Poder Ejecutivo, se deberá notificar al presidente de la República, para que realice lo que su derecho convenga; si se tratara del fiscal general de la República, o el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se deberá notificar al presidente de la Cámara de Diputados y al titular del Poder Ejecutivo, y si se tratara de un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral o de consejeros de la Judicatura Federal, se deberá dar aviso a los titulares de los otros Poderes de la Unión.

Finalmente, si se sentenciara por delitos federales a 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 deberá comunicar a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Por otro lado, actualmente el presidente de la República no es sujeto de juicio político, ni de que el Congreso pueda eliminar su inmunidad. Consideramos necesario que el titular del Ejecutivo federal sea responsable de sus actos, sin desproteger su investidura como jefe del Estado mexicano. Para ello proponemos incorporarlo como sujeto de juicio político y que en caso de que se le impute un delito, éste pueda ser separado del cargo, de existir una sentencia firme que lo prive de la libertad.

Para mayor claridad se señala en el cuadro siguiente la propuesta de reforma:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<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>Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político, el Presidente de la República, 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>...</p>
<p>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.</p>	<p>...</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 inculpaado.</p>	<p>...</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>...</p>
<p>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.</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 inculpaado.</p>	<p>Artículo 111. Cuando el Presidente de la República, 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, sean acusados por la comisión de algún delito durante el tiempo de su encargo, en el proceso penal que al efecto se instaure, no podrán ser privados de su libertad hasta en tanto exista sentencia firme de la autoridad judicial que así lo imponga.</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 inculpaado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p>	<p>La sentencia firme deberá ser notificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al titular del Poder al que pertenezca el servidor público que será privado de su libertad, para su debida sustitución.</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.	En caso de que el servidor público pertenezca al Poder Judicial o a un organismo autónomo, se deberá dar aviso a los titulares de los otros dos Poderes de la Unión.
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.	Se deroga.
Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.	Por delitos federales imputados a 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 procederá en los mismos términos del primer párrafo de este artículo, y se comunicará 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.	Se deroga
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 absoluta 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.	Se deroga.
En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.	Se deroga.
Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.	Se deroga
Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.	Se deroga
Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.	Artículo 112. Se deroga

Por lo expuesto se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 110 a 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforman** los párrafos primero del artículo 110, y primero, segundo, tercero y quinto del artículo 111; se **derogan** los párrafos cuarto y sexto a décimo del artículo 111, y el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político **el presidente de la República**, 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.

...

...

...

...

...

Artículo 111. **Cuando el presidente de la República**, 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, **sean acusados por la comisión de algún delito durante el tiempo de su encargo, en el proceso penal que al efecto se instaure, no podrán ser privados de su libertad hasta en tanto exista sentencia firme de la autoridad judicial que así lo imponga .**

La sentencia firme deberá ser notificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al titular del poder a que pertenezca el servidor público que será privado de la libertad, para su debida sustitución.

En caso de que el servidor público pertenezca al Poder Judicial o a un organismo autónomo, se deberá dar aviso a los titulares de los otros dos Poderes de la Unión.

Se deroga.

Por delitos federales imputados a 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 procederá en los mismos términos del primer párrafo de este artículo , y se comunicará a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

...

...

Artículo 112. Se deroga.

Transitorio

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

Notas

1 Tesis: 1a. XXVIII/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XII, diciembre de 2000, página 247.

2 Tesis: 1a. XXVII/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XII, diciembre de 2000, página 248.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 12 de abril de 2018.

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA TANIA ELIZABETH RAMOS BELTRÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

La mayor riqueza de México es su población joven, en la cual están puestas toda clase de esperanzas para el futuro, en cualquier índole y actividad, por lo que cualquier decisión que se realice redundará no sólo en bien de este sector poblacional, también en beneficio del país entero. De acuerdo con el Programa Nacional de la Juventud 2014-2018, “con base en las recientes proyecciones del Consejo Nacional de Población, se estima que la población juvenil en México, durante 2013, alcanzó 37 millones 990 mil 448 de personas, lo cual representa un aumento de 4.9 por ciento respecto al Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de 2010. Este incremento fue mayor para los hombres que para las mujeres (5.5 y 4.3 por ciento respectivamente). En 2013, la población juvenil (12 a 29 años de edad) representó 32.1 por ciento del total de la población. Para 2020 se estima que dicha proporción será de 30.5 por ciento, momento a partir del cual se reducirá de manera constante hasta alcanzar 24.4 por ciento en 2050”.¹

Las anteriores estimaciones indican que México tiene una población joven la cual requiere del apoyo abriendo diversos canales que permitan el desarrollo integral entre los cuales está el del ámbito político. Por lo tanto, es necesario analizar la viabilidad y pertinencia de reformar la edad mínima establecida para la elección de los diputados federales de 21 a 18 años para hacerla coincidente con la edad de ciudadanía y de pleno goce de derechos políticos.

Argumentos

El 29 de enero de 1970 la juventud de México pudo ejercer su derecho democrático de votar a partir de los 18 años considerado legislativamente desde el 28 de octubre de 1969, antes de lo cual sólo se podía votar a los 18 años si la persona estaba unida por matrimonio civil, en soltería, la mayoría de edad ciudadana se alcanzaba hasta cumplirse los 21 años. El 22 de diciembre de 1969 se reformó el artículo 34 de la Constitución Política otorgándose la ciudadanía a los jóvenes mexicanos al cumplir los 18 años.

De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE) al 7 de julio de 2017, los jóvenes entre 18 y 29 años de edad representan 29.32 por ciento de las personas registradas en el Padrón Electoral y 29.21 por ciento en la lista nominal de electores; en este sentido, la participación política de este grupo representa la oportunidad de presentar sus necesidades específicas en la arena política además de la posibilidad de ejercer activamente sus derechos que impliquen reformas efectivas en el campo de la política y de los cargos de representación popular.

Sin embargo, el Instituto Nacional Electoral reconoce que entre los jóvenes hay una desilusión en la cuestión política:

En el proceso electoral federal 2014-2015, el INE identificó que las y los jóvenes de 20 a 29 años son quienes menos votaron, alcanzando apenas un nivel de participación de 35.66 por ciento, 11.41 puntos porcentuales por debajo de la media nacional (47.07 por ciento). No obstante, dentro de la población joven, las personas que votaron por primera vez (de 18 a 19 años) tuvieron una participación más activa, su nivel de participación fue tan solo 2.85 puntos porcentuales por debajo de la media nacional.

Parece ser que esta apatía por emitir su voto es consistente con su marcada desafección por la política, según resultados de la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012: 89.6 por ciento de las personas encuestadas contestó tener poco o ningún interés en la política. Las tres causas más mencionadas de este desinterés fueron: la deshonestidad de los políticos (37.4 por ciento), no les interesa la política (22.8 por ciento) y no entienden de política (22.7 por ciento).

El abstencionismo electoral no significa una ausencia total de participación de parte de los jóvenes, sino se caracteriza por orientarse, principalmente, hacia la satisfacción de necesidades de ocupación del tiempo libre y, solo de manera secundaria, a buscar satisfacer intereses sociales y políticos. En el caso de México, las asociaciones que más les interesan a los jóvenes son las especializadas en actividades deportivas y en menor medida las estudiantiles y religiosas.”²

En cuanto a los cargos de representación popular, el ideal constitucional implica que sean los mejores ciudadanos quienes asuman estas responsabilidades. No es extraño decir que en los jóvenes se encuentran las más grandes y francas potencialidades para realizar los principios más nobles del quehacer político. Es una forma de política no convencional y los partidos políticos ven en los jóvenes un potencial capital no sólo electoral sino de renovación en los distintos cargos que hacen posible este sistema democrático representativo. El poder reformador constituyente debe revalorar el papel de los jóvenes en la política para que asuman un papel protagónico en la consolidación de la democracia; en este sentido, deben abrirse espacios derribando los obstáculos de participación y esto es que, al ser capaces de tener plenos derechos políticos a partir de los 18 años, más jóvenes se interesen en asumir cargos de representación popular como el de diputado federal que, eventualmente, pueda constituir un bloque joven permanente que represente los intereses de la juventud mexicana.

En algunas legislaturas del país se han reformado los textos constitucionales o leyes electorales respectivas eliminando la edad mínima de 21 años para ser diputado, tales entidades son:

1. Baja California;
2. Baja California Sur;
3. Ciudad de México;
4. Colima (Ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);

5. Hidalgo;
6. Nayarit;
7. Puebla (Ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);
8. Querétaro (Ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);
9. Quintana Roo;
10. Sonora (Ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);
11. Tlaxcala (Ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);
12. Veracruz (Ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);

Las anteriores consideraciones tienen sustento en la fracción I del artículo 34 y la fracción II del artículo 35 constitucional así como también la fracción VI del artículo 41 constitucional, en correlación con la armónica interpretación sistemática de la fracción V del artículo 99 constitucional, que señalan:

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

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. ...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III. a V. ...

Artículo 41. ...

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Sirva también la siguiente tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativo al poder de decisión de las comunidades indígenas sobre los requisitos de elegibilidad entre los que están la determinación de la edad mínima para ocupar un cargo de representación:

Tesis XLIII/2011

Usos y costumbres indígenas. Edad mínima para ocupar un cargo de elección municipal (legislación de Oaxaca). De la interpretación sistemática de los artículos 2o., párrafo quinto, Apartado A, fracciones III, VII y VIII, 35, fracción II, 55, fracción II, 58, 82, fracción II, 115, 116, párrafo segundo, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, 8, párrafo 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3, 4, 5, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 16 de la Constitución Política del estado de Oaxaca; 131 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales; 8o. de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y 31 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa, se desprende que, en la medida que no existe una limitación expresa codificada, **las comunidades indígenas pueden decidir sobre el requisito de elegibilidad consistente en determinar la edad mínima para ocupar un cargo en un ayuntamiento, en ejercicio de su derecho fundamental de libre determinación de autogobierno y autonomía para elegir a sus autoridades de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales,** con la condición de que esa exigencia, además de resultar idónea, razonable y proporcional, se establezca por el propio colectivo a través del procedimiento y órgano correspondiente.

Quinta Época:

Recurso de reconsideración. SUP-REC-2/2011. Actor: Emilio Mayoral Chávez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. 9 de marzo de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar. Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el catorce de diciembre de dos mil once, aprobó por unanimidad de cinco votos la tesis que antecede.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 75 y 76

Esta reforma cumple con una prestación ampliamente ignorada en detrimento de muchas generaciones si el ciudadano cuenta con la protección amplia de los derechos político electorales y se les reconoció capacidad cívica a esa edad al conferirse el derecho de participar con sus votos en la conformación del destino general, se cumple ahora de manera lógica con la facultad de ser votados, que no es algo fuera ni de la lógica constitucional ni de la congruencia del legislador, es una obligación hacer cumplir la norma y realizar los

cambios necesarios para que exista plenamente la democracia y ciudadanía activa en los jóvenes mexicanos.

La participación compete a los ciudadanos mayores de 18 años, a los jóvenes implica una acción afirmativa constitucional que incide en una adecuada modificación jurídica a favor de los derechos humanos fundamental de igualdad. Esto propiciará la incorporación al cuerpo legislativo de ideas, inquietudes, y ánimo honesto de renovación, crítica y superación del sector más participativo de la política no sólo de ahora sino de siempre, de toda la historia de la participación social en el mundo.

Con su participación en el Poder Legislativo, los jóvenes dispondrán de los instrumentos jurídicos de acción para influir y orientar el perfil de las instituciones colectivas y participar en las decisiones políticas que determinan el rumbo de la sociedad.

En tal sentido, y considerando, de acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral se propone la reforma de la fracción II del artículo 55, que se opone a distintos artículos del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que doce entidades del país, por su poder constituyente y reformador, han decidido establecer la edad mínima de 18 años o que un joven sea ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos políticos para ser diputado local cumpliendo con la responsabilidad para hacer realidad lo plasmado en los artículos 34, 35, 41 y 99, constitucionales de conferir a los ciudadanos que cumplan 18 años, el derecho para ser electos como diputados federales, que implique la adecuada evolución de la participación política que redundará en bienestar, prosperidad, participación e inclusión de los jóvenes con legítimas ambiciones políticas para tener un cargo de representación popular. Así la reforma que se propone se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente artículo 55, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

- I. ...
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. a VII. ...

Propuesta de reforma

Artículo 55. ...

- I. ...
- II. Tener **dieciocho años** cumplidos el día de la elección;

III. a VII. ...

Esta propuesta constituye una solución democrática y una oportuna respuesta a la justificada demanda de los ciudadanos de 18 años en adelante, de ser cabalmente valorados y de contar con medios eficaces para contribuir al desarrollo de la nación.

Fundamento legal

Por lo expuesto, la suscrita Tania Elizabeth Ramos Beltrán, diputada a la LXIII Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en el honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I y IV, 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 que reforma el artículo 55, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 55, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. ...

I. ...

II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;

III. a VII. ...

Transitorio

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

Notas

1 Plan Nacional de Juventud 2014-2018, *I. Diagnóstico, bono demográfico y pobreza*, página 25, en: <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/PROJUVENTUD2014new.pdf>

2 Instituto Nacional Electoral. “Día Nacional de la Juventud”. Estadísticas sobre la participación electoral de las y los jóvenes, en: <https://www.ine.mx/dia-internacional-la-juventud/>

Palacio Legislativo de San Lázaro. Ciudad de México, a 12 de abril de 2018.

Diputada Tania Elizabeth Ramos Beltrán (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 26 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ENRIQUE CAMBRANIS TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Enrique Cambranis Torres, diputado federal de 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; 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 26 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear órganos autónomos de evaluación de la política social en las entidades federativas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Lamentablemente en nuestro país la corrupción, el desvío de recursos y la ineficiencia del gasto público son situaciones que vivimos día con día, continuamente en los medios de comunicación escuchamos de funcionarios que se enriquecen de la noche a la mañana con dinero público, de estados y municipios que desvían los recursos destinados a la población para engrosar los bolsillos de unos cuantos, de programas sociales que deberían atender a los más pobres y se usan para comprar o coaccionar votos.

Particularmente, existe poca claridad de cómo se utilizan y que tan efectivos son los recursos públicos destinados al combate a la pobreza, la atención de grupos vulnerables, la marginación, salud, educación, etc. Muchas veces el gasto social se utiliza con fines políticos, electorales, de beneficio particular y no para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

Muchas veces el gasto social se ejerce a ciegas, sin saber realmente si un programa está mejorando las condiciones de vida de las personas que atiende. Creamos infinidad de programas pero no resolvemos los grandes problemas sociales.

Estudios señalan que, a pesar del volumen creciente de recursos económicos dedicados al gasto social, el porcentaje de población en situación de pobreza no ha disminuido a la par del aumento en el gasto.¹ Aun cuando el gasto social se incrementado de manera constante y se han creado políticas como la Cruzada Nacional Contra el Hambre o la Estrategia Nacional de Inclusión, el número de personas en situación de pobreza en 2016 (53.4 millones) es mayor que en 2012 (53.3 millones) y que en 2010 (52.8 millones).

Ello se debe, en parte, a que la política social muchas veces carece de mecanismos que permitan evaluar su impacto y aplicación, es decir, conocer si verdaderamente atiende el problema para el que fue creada. Por lo que gastamos mucho, pero no sabemos cómo gastar.

Sin evaluaciones es difícil saber en qué se gastó el recurso y quienes fueron los beneficiarios, por lo que aumenta la discrecionalidad y posibles desvíos hacia actividades sin utilidad social. En otras palabras, sin evaluación el gasto social es poco eficiente.

Ante ello, la evaluación se ha consolidado en años recientes como una herramienta indispensable de la labor de gobierno. La ejecución de programas y acciones que realizan los gobiernos se ha profesionalizado, si antes se privilegiaba la ocurrencia de los gobernantes y el criterio político para la toma de decisiones, al día de hoy, instrumentos como la evaluación permiten que el arte de gobernar se sustente en criterios técnicos y racionales.

En las democracias modernas la evaluación se ha consolidado como un instrumento indispensable del diseño de políticas públicas, ya que permite conocer el impacto que los planes y programas tienen en la sociedad y con base en ello, corregir errores, redefinir, adicionar o suspender estrategias y, sobre todo, informar a la sociedad sobre los resultados alcanzados.

En ese sentido, la evaluación debe considerarse como una función primaria del ejercicio de gobierno y debe fortalecerse, con la finalidad de que dicha práctica se realice en un marco de transparencia, objetividad, independencia, profesionalismo y rigor técnico. Es decir, una evaluación imparcial, cuyo único objetivo sea el de brindar un diagnóstico técnico y profesional.

En un contexto de lacerantes problemas sociales y de recursos escasos, como al que nos enfrentamos, la eficiencia y eficacia con que se invierten los recursos públicos destinados a combatir los problemas del país es indispensable para garantizar el éxito de las políticas de desarrollo social. En este sentido, institucionalizar un sistema evaluación es vital para contar con información oportuna que contribuya a la mejora continua de la gestión gubernamental.

Sin embargo, cotidianamente se reduce el papel de la evaluación a un medio para publicitar los logros del gobierno o bien se carece de áreas especializadas y personal técnico capaz de realizar una evaluación profesionalizada.

Ante ello, a inicios del presente siglo, como parte de las reformas estructurales para superar la ineficiencia y corrupción del sector público, se adoptó una práctica administrativa enfocada a la obtención de resultados, es decir, un modelo de gestión pública orientado al cumplimiento de metas y objetivos, que se verifican por medio de evaluaciones periódicas.

De estos esfuerzos, nacen ordenamientos jurídicos como la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley Federal de Transparencia y la Ley General de Desarrollo Social, mismos que crean por primera vez un sistema de evaluación y rendición de cuentas en la Administración Pública Federal y que se complementaron con instrumentos como el Presupuesto basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Del mismo modo, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2006, actualmente facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para medir la pobreza y evaluar la política social, orientó a las instituciones públicas federales hacia una cultura de mejora continua de la gestión pública.

Todo ello permitió:

- Evaluar los resultados de los programas y acciones de gobierno, para otorgar insumos que ayuden a la planificación y a la toma de decisiones.
- Retroalimentar a los administradores de los programas sociales permitiendo rediseñar, adicionar o suspender políticas de gobierno.
- Orientar y reorientar el gasto público a actividades productivas y con beneficio social.
- Empoderar al ciudadano con información que le permita valorar el desempeño de sus gobiernos.
- Promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas, así como desincentivar la corrupción.

Si hace 20 años el gasto social se ejercía con total discrecionalidad, al día de hoy, existen instituciones como el Coneval que realizan una labor profesional para señalar las fallas de las políticas públicas, los abusos y las prácticas que carecen de resultados, así como para proponer soluciones y mejorar la gestión pública.

En ese sentido, hay que señalar que uno de los puntos medulares de la reforma política de 2014, fue el fortalecimiento del Coneval. Ya que dejó de ser una institución dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y goza ahora de plena autonomía constitucional.

A partir de la reforma, se refuerza el carácter autónomo de Coneval, con lo que se garantiza que su labor se realice apegada a los principios de autonomía, imparcialidad y rigor técnico.

Sin embargo, a pesar de estos avances en el ámbito federal, a nivel de las entidades federativas ocurre lo contrario, los malos usos de los recursos públicos destinados al desarrollo social continúan siendo evidentes, es notorio que cada proceso electoral los gobernadores estatales y funcionarios de gobierno hacen uso del gasto social con fines ilícitos sin que existan controles adecuados que inhiban esta práctica. Al no existir evaluaciones consolidadas en las entidades federativas es difícil saber cómo se está usando el dinero para combatir la pobreza y atender a los grupos más necesitados.

A nivel de las entidades federativas los instrumentos de evaluación en muchos casos carecen de un diseño institucional adecuado. Estudios académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),² señalan que la evaluación independiente en entidades federativas y municipios es todavía incipiente.

De manera más precisa el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2015 elaborado por el propio Coneval señala que: “Si bien la mayoría de las entidades presentan avances significativos en la realización de ejercicios que promueven la implementación de elementos de monitoreo y evaluación en los últimos seis años, aún se observan contrastes en cuanto al progreso de las entidades.”³ Por lo que el proceso de institucionalización de herramientas de monitoreo y evaluación requiere reforzarse.

Si por una parte, a nivel federal el Coneval se consolida como una institución autónoma, independiente y profesional, a nivel estatal los órganos de evaluación están apenas en desarrollo, según el Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2015, en muchos casos carecen de personal técnico capacitado, no cuentan con autonomía técnica y de gestión, presentan marcos normativos de operación insuficientes, sus evaluaciones no tienen retroalimentación, entre otras carencias.

En leyes de desarrollo social de entidades federativas se señala la existencia de un órgano de evaluación de la política social, pero en muchos casos, dicho organismo, está sectorizado a la Secretaría de Desarrollo social (o su equivalente), por lo que, con esta sujeción, tal pareciera que las instancias evaluadoras locales solamente justifican la política social de sus gobiernos, en lugar de evaluarla.

El propio Coneval tampoco cuenta con las atribuciones suficientes para evaluar la política social de los estados y municipios, ya que solamente puede intervenir con la firma de un convenio de colaboración, es decir, puede evaluar únicamente aquello que las entidades federativas quieran y bajo los criterios que ellas definan.

Hoy queremos continuar con la ruta trazada en los años recientes para profesionalizar la labor de gobierno, para que las políticas y programas se sustenten en criterios técnicos, racionales y de utilidad social.

Por lo que proponemos que a nivel de las entidades federativas existan organismos autónomos que se encarguen de la evaluación de la política de desarrollo social estatal y municipal, con ello, se podrá revisar que el gasto y programas sociales cumplan su objetivo de generar bienestar para los mexicanos.

Asimismo, la existencia de organismos locales autónomos que se encarguen de la evaluación de la política de desarrollo social permitirá que se mejore la administración de los programas y las estrategias de la política social, ya que se les facultará para emitir recomendaciones, con ello se podrán corregir, reorientar o suspender políticas.

Creando un órgano local de evaluación local autónomo podremos poner un freno a los funcionarios corruptos que lucran con la necesidad de la gente y podemos hacer más eficiente el gasto social, para que su incidencia sea efectiva y contribuya a combatir la pobreza y las carencias sociales.

Proponemos que los encargados de conducir las tareas de evaluación en las entidades federativas sean imparciales y cuenten con un perfil estrictamente técnico, por lo que los

organismos de evaluación de la política de desarrollo social locales estarán integrados por un presidente y consejeros que deberán:

- Ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional.
- Tener experiencia mínima de cinco años en materia de desarrollo social.
- No pertenecer a algún partido político o haber sido candidatos a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación.

En el mismo sentido, para garantizar su independencia respecto del ente evaluado y evitar posibles condicionamientos a su labor, el presidente y los consejeros serán propuestos y nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, bajo el procedimiento y en los términos que determine la ley de cada entidad federativa y sólo podrán ser removidos de sus funciones por causas graves. De esta forma, los titulares de los organismos de evaluación tendrán plena autonomía del Ejecutivo y podrán realizar su labor imparcialmente.

Por otra parte, se propone que los órganos locales de evaluación de la política de desarrollo social deberán coordinarse con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para el ejercicio de sus funciones, a efecto de generar sincronía en sus trabajos y complementariedad.

La propuesta no tendrá un impacto presupuestario en las finanzas, pues la mayoría de las entidades federativas ya cuenta con una estructura administrativa y personal encargado de evaluar la política social, lo que se propone es homogenizarlas bajo estándares de autonomía y profesionalismo técnico. Para tal efecto, se incorpora al presente decreto un artículo transitorio para señalar que los recursos humanos, materiales y financieros con que actualmente operan las instancias, entidades o áreas encargadas de la evaluación de la política de desarrollo social en las entidades federativas, pasarán a formar parte de los organismos locales de evaluación de la política de desarrollo social autónomos que se están creando con la presente iniciativa.

Asimismo, para garantizar que los órganos de evaluación de las entidades federativas realicen su labor con criterios del más alto nivel profesional y técnico, se incorpora un transitorio para señalar que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social celebrará convenios de colaboración con los organismos locales de evaluación de la política de desarrollo social, para fomentar el intercambio de información y brindar asesoría técnica, capacitación y apoyo institucional en el monitoreo y evaluación de la política social y de programas sociales.

Si bien debemos destacar que como parte de las acciones que se han tomado para combatir la corrupción y garantizar que el gasto público se traduzca en acciones en favor de la población, se ha fortalecido nuestro sistema de fiscalización, se ha creado un nuevo régimen de responsabilidades para sancionar a los servidores corruptos, entre otras disposiciones; a nivel de la política de desarrollo social poco se ha hecho, aun cuando el

gasto destinado por el gobierno en este sector es de los más altos y de los más sensibles si tomamos en cuenta que es dinero enfocado en la atención de los más pobres. Siendo en las entidades federativas particularmente crítica la situación.

Contar con instituciones como Coneval en las entidades federativas, en un país marcado históricamente por el uso discrecional de programas sociales con fines electorales y la poca incidencia del gasto público para mejorar las condiciones de vida de la población, es vital para el sostenimiento de nuestra democracia y para mejorar la política de desarrollo social que requieren los millones de mexicanos en situación de pobreza.

Decreto

Artículo Único. Se adiciona el primer párrafo del artículo 26, apartado C, y se adiciona una fracción X al artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar como sigue:

Artículo 26.

A...

B...

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, **la cual establecerá los criterios para la coordinación con los organismos locales de evaluación de la política de desarrollo social y demás** autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

...

...

...

Artículo 116. ...

....

I a IX...

X. Las entidades federativas contarán con organismos locales de evaluación de la política de desarrollo social, que serán autónomos, contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios. Estarán a cargo de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social estatal y municipal, así

como de emitir recomendaciones para la mejora de la gestión pública y corregir, reorientar, adicionar o suspender programas y estrategias.

Estarán integrados por un presidente y los consejeros que se determinen en la ley correspondiente de cada entidad federativa, deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional, deberán tener experiencia mínima de cinco años en materia de desarrollo social y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidatos a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación.

El presidente y los consejeros serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, bajo el procedimiento y en los términos que determine la ley de cada entidad federativa, se renovarán de manera escalonada y sólo podrán ser removidos de sus funciones por causas graves.

El presidente de cada organismo local de evaluación de la política de desarrollo social presentará anualmente un informe de actividades ante la legislatura local respectiva.

Los órganos locales de evaluación de la política de desarrollo social deberán apoyarse y coordinarse con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para el ejercicio de sus funciones.

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. Las legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar las leyes que regirán a sus respectivos organismos locales de evaluación de la política de desarrollo social y hacer la designación de sus integrantes, presidente y consejeros, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Tercero. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social celebrará convenios de colaboración con los organismos locales de evaluación de la política de desarrollo social a los que se refiere el presente decreto, para fomentar el intercambio de información y brindar asesoría técnica, capacitación y apoyo institucional en el monitoreo y evaluación de la política social y de programas sociales.

Cuarto. Los recursos humanos, materiales y financieros con que actualmente operan las instancias o áreas encargadas de la evaluación de la política de desarrollo social en las entidades federativas, pasarán a formar parte de los organismos locales de evaluación de la política de desarrollo social, autónomos, a que se refiere el presente decreto.

Esta transferencia no afectará los derechos laborales de quienes pasen a formar parte del nuevo organismo autónomo.

Notas

1 Fernando Cortés. *Gasto social y pobreza* . Programa Universitario de Estudios de Desarrollo. UNAM. 2014.
<http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/009.pdf>

2 Maldonado Trujillo Claudia y Galíndez Hernández Cristina. *Monitoreo. Evaluación y Gestión por Resultados. Aprendizaje y Cooperación SurSur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales* . CIDE-Centro CLEAR para América Latina 1a. Edición, 2013.

3 Coneval. *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2015* .
https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Diagnostico_entidades/Diagnostico2015.pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de abril de 2018.

Diputado Enrique Cambranis Torres (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 71 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO SANTIAGO TORREBLANCA ENGELL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, párrafo 1o., fracción I, 77, párrafo 1o., y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía, una iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

Desde su origen, mediante decretos publicados el 31 de diciembre de 1994 y 25 de mayo de 1995, se tomó en cuenta la separación jurisdiccional y administrativa del Poder Judicial de la Federación a través de un Consejo de la Judicatura Federal;¹ este, respondería a la imperante necesidad de dotar de un órgano que fuera independiente de la función judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y capaz de regular la administración, vigilancia, disciplina y la carrera judicial de todos los órganos jurisdiccionales federales del país, traducidos en los juzgados de Distrito, tribunales Colegiados de Circuito y tribunales Unitarios de Circuito.²

Asimismo, dichas reformas, dieron lugar a la Creación de un Consejo de la Judicatura para el entonces Distrito Federal, con reglas paralelas al ámbito federal, por lo que se dejó entrever la posibilidad de establecer Consejos de la Judicatura a nivel local y que en la actualidad permean el reflejo del Consejo de la Judicatura Federal a nivel nacional.³

En este sentido, el 11 de junio de 1999 se reformó el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dotar al Consejo de la Judicatura Federal de independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; siendo precisamente la cuestionable autonomía la que hace posible integrar la presente propuesta y en específico en la interdependencia que ha mantenido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el Consejo de la Judicatura Federal a través de su Presidente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación **con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.**

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; ...

[...]

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación, ...”

Por otro lado, dentro de estas consideraciones apreciables en el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ también se establece que el Presidente de la Suprema Corte lo sea también del Consejo de la Judicatura Federal,⁵ lo que se traduce en un incremento en la interdependencia que tiene el Consejo de la Judicatura Federal con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso particular, a través de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual tiene gran injerencia en las decisiones del Consejo.

Finalmente, cabe destacar que, en el caso particular del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁶ a raíz de su incorporación al Poder Judicial Federal en la reforma constitucional de 1996, cuenta con una Comisión especializada que se integra por el presidente del Tribunal Electoral y tres miembros del Consejo, la cual vela por la administración, vigilancia y disciplina del mismo.

II. El Consejo de la Judicatura Federal en México

Uno de los principales denominadores del Consejo de la Judicatura Federal, radica desde su origen en la independencia técnica, en la gestión, despacho de sus asuntos y finalmente en la capacidad para poder emitir sus resoluciones;⁷ **es precisamente su independencia ante estos tres últimos factores lo que hace inviable que el Presidente de la Suprema Corte tenga injerencia en las cuestiones administrativas del Consejo de la Judicatura Federal**, este último como hemos visto, siendo el gestor de todos los órganos jurisdiccionales federales del país.⁸

Cabe mencionar que es el Consejo de la Judicatura Federal el que engloba el mayor número de servidores públicos de todo el Poder Judicial de la Federación, toda vez que las labores de coordinación se detallan en 824 órganos jurisdiccionales federales en el país, con unos 42,111 servidores públicos, de los cuales el 91% del personal se dedica a las funciones jurisdiccionales y de apoyo directo en estas actividades, en tanto que solo el 9% se dedica a funciones administrativas de los órganos federales; la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con un grado menor de servidores públicos a su cargo.⁹

III. Presidente de la SCN y del CJF. ¹⁰

Como hemos visto, las funciones administrativas fueron propias del Consejo de la Judicatura Federal desde su creación con las reformas antes referidas; por ello, resulta imperativo el análisis respecto del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien al presidir igualmente el Consejo conlleva a una interdependencia de estos dos órganos al permear las decisiones de la Presidencia del Poder Judicial tanto en la Corte como en el Consejo, y si bien las labores de comunicación entre estos dos resulta imperativa, la injerencia del Presidente en cuestiones administrativas fuera de la Suprema Corte transgrede la independencia técnica del mismo Consejo y difundido a cada uno de los

órganos jurisdiccionales del país en materias como la disciplinaria o de responsabilidad administrativa de sus trabajadores.

Bajo esta óptica, ha quedado claro que las funciones jurisdiccionales le fueron confiadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que si bien el Consejo tiene como prioridad primera la administración, vigilancia y disciplina dentro del Consejo y de los órganos jurisdiccionales, sus funciones son propiamente administrativas y disciplinarias para todo el personal del Poder Judicial, reiterando que este control no confluye para la Suprema Corte, lo que resulta pernicioso para la transparencia e inclusión de todos los trabajadores del Poder Judicial de la Federación.¹¹

En el derecho comparado, podemos observar varios ejemplos que ilustran la capacidad de tener un presidente emancipado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como se plantea en esta propuesta, ya que resulta viable que exista plena autonomía del Consejo de la Judicatura Federal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su presidente.

País	Presidente
Argentina	En estos países, el Presidente de los Consejos de la Judicatura es electo de entre los miembros de dicho órgano, lo que dota de plena independencia de gestión, además todos cuentan con las facultades constitucionales para el ejercicio de la administración en los Poderes Judiciales de cada nación.
Colombia	
El Salvador	
El Perú	

En este análisis dentro del derecho internacional, se observa el papel que desempeñan los presidentes de Cortes Supremas y Consejos de la Magistratura o Judicatura, sin dejar de mencionar que si bien la estructura de dicho precepto concuerda con el ámbito internacional, el tiempo moderno exige que se reestructuren las funciones del Presidente de la Suprema Corte en México, y con ello se obtenga una mejor calidad jurisdiccional y administrativa del Poder Judicial de la Federación, bajo la implementación de un Presidente exclusivo del Consejo, alejado de las responsabilidades jurisdiccionales en los asuntos que tramita la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹²

Algunas de las funciones primordiales que ejerce el Presidente del Consejo las encontramos en el artículo 18 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal relativo a la organización y funcionamiento del propio Consejo como lo son:

1. La representación del Consejo.
2. Nominación para el nombramiento de los titulares de órganos auxiliares (Instituto de la Judicatura Federal; Instituto Federal de Defensoría Pública; Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles; Visitaduría Judicial y Contraloría del Poder Judicial de la Federación); secretarías ejecutivas; Coordinación de Administración Regional; direcciones generales que no estén a su cargo; unidades administrativas del Instituto Federal de la Defensoría Pública; así como de los vocales del Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles; del representante del Consejo ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación; y de los miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública;

3. Igualmente, el nombramiento y remoción y vigilancia de los titulares de las unidades administrativa a su cargo;
4. Desechamiento de las quejas administrativas o denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos;
5. Otorgamiento de licencias personales o médicas a los juzgadores federales;
6. Dictado de providencias oportunas para la corrección o remedio inmediato de hechos motivos de alguna queja administrativa;
7. Instrucción en materia disciplinaria, las investigaciones motivo de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En este sentido, resulta ineludible que el Presidente de la Suprema Corte tiene una doble función al ser juez y parte en algunos asuntos y en las funciones que ejerce como Consejero Presidente, toda vez que se ha visto impedido dada la naturaleza de doble función que ejerce el mismo en dos instituciones autónomas, gracias a conflictos de interés entre ambos órganos.

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ser cabeza del Poder Judicial de la Federación cuenta con independencia del Consejo de la Judicatura al ser un Tribunal Constitucional, la dependencia del Consejero Presidente con la Corte ha resultado inviable.

Por otro lado, encontramos algunas Unidades Administrativas a cargo del Presidente del Consejo de la Judicatura Federal:

1. Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal;
2. Coordinación de Seguridad del Poder Judicial de la Federación;
3. Dirección General de Asuntos Jurídicos;
4. Dirección General de Comunicación Social;
5. Coordinación de Derechos Humanos, Igualdad de Género y Asuntos Internacionales;
6. Dirección General de la Presidencia;
7. Unidad de Investigación de Responsabilidades Administrativas; y

Todas ellas directamente vinculadas con la administración y funcionamiento de todo el Poder Judicial¹³ y que, al ser el presidente de ambas instituciones, ha resultado en casos bien documentados en que el Presidente se ve impedido para tramitar asuntos en los que existan (como hemos mencionado) conflictos de interés, dentro del Consejo de la Judicatura Federal.

Esta y otras problemáticas han sido observadas a nivel local en la Ciudad de México, en donde, en este caso particular, se cuenta con una Constitución que simplifica los procesos y dota de plena independencia al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México y **se establece que el presidente del Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia** (equivalente a la SCJN a nivel federal). Si revisamos el texto constitucional local, nos encontramos con una figura vanguardista al respecto en la nueva Constitución de la Ciudad de México:

Capítulo III De la Función Judicial

Artículo 35

Del Poder Judicial

A. De la función judicial

B. [...]

E. Consejo de la Judicatura

1. El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es un órgano del Poder Judicial dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

2. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial.

Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia.

Así las cosas, la propuesta queda de la siguiente manera:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.</p> <p>El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres Consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito; dos Consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.</p> <p>[...]</p> <p>Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.</p> <p>Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. [...]</p>	<p>Artículo 100. El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.</p> <p>El Consejo se integrará por siete miembros designados por el Senado de la República, de los cuales, uno será el Presidente.</p> <p>[...]</p> <p>Los Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.</p> <p>Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. [...]</p>
LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 71. El Consejo de la Judicatura Federal estará presidido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien ejerce las atribuciones que le confiere el artículo 85 de esta ley.</p>	<p>Artículo 71. El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal será electo por mayoría de votos de entre los miembros del propio Consejo, quien ejerce atribuciones que le confiere el artículo 85 de esta ley.</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me sirvo someter a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Primero. Se reforma el artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 100 . [...]

El Consejo se integrará por siete miembros designados por el Senado de la República, de los cuales, uno será el Presidente.

[...]

Los Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

Segundo. Se reforma el artículo 71 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para quedar como sigue:

Artículo 71. El Presidente del Consejo de la Judicatura Federal será electo por mayoría de votos de entre los miembros del propio Consejo , quien ejerce atribuciones que le confiere el artículo 85 de esta ley.

Transitorios

Primero. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

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

Tercero. El actual Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, permanecerá en su cargo, hasta el fin de su mandato.

Notas

1 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículo 68 La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.

El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último.

2 Dentro de estas reformas se recoge por primera vez en la historia el rubro de una carrera judicial, la que tendría que adaptarse a los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

3 Actualmente, todos los Estados cuentan con un Consejo de la Judicatura o Consejo del Poder Judicial en algunos casos.

4 Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999.

5 Recordemos que el proceso de elección del Ministro Presidente de la Suprema Corte, radica en una terna de aspirantes para ser elegidos dentro de los propios miembros del máximo tribunal de nuestro país.

6 Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7 Artículo 100, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada el 11 de junio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación. Párrafo referido como un ápice de la nueva estructura del Poder Judicial de la Federación, el cual se ve mermado

8 Recordemos que 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. (art. 94 Constitucional).

9 Informe Anual de la Labores del Poder Judicial de la Federación (2016).

10 Atribuciones previstas en los artículos 97, párrafo cuarto; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

11 El Poder Judicial de la Federación se ejerce a través de una Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

12 Artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13 Con excepción de la SCJN.

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de abril de 2018.

Diputado Santiago Torreblanca Engell (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MAGDALENA MORENO VEGA Y VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los que suscriben, Virgilio Dante Caballero Pedraza y Magdalena Moreno Vega, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena) 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 en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona un segundo párrafo a la fracción IV del artículo 127 constitucional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México es uno de los tres países latinoamericanos, junto con Guatemala y Venezuela, en donde más ha crecido la pobreza. Datos del documento “Panorama Social de América Latina 2015”¹ de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), señalan que la pobreza aumentó sensiblemente en la región, durante 2014 y 2015.

El documento detalla que la pobreza en México avanzó de 51.6 por ciento de la población del país en 2012 a 53.2 por ciento en 2014, mientras que la indigencia creció 0.6 por ciento, al afectar a 20.6 por ciento.

El último reporte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social² de 2016 señaló que la pobreza en el país ³ sumó a 53.4 millones de personas. Destaca que la mayoría de la población tuvo problemas en los ingresos, al dispararse la proporción de personas con entradas insuficientes para adquirir la canasta alimentaria y comprar bienes y servicios. Señala que la población con ingreso inferior a la línea de bienestar es de 62 millones de personas.

Según varios especialistas la pobreza será una constante para 57 millones de personas en 2017, ya que las señales económicas no son buenas, pues a pesar de que el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) acordaron un incremento del 10 por ciento al salario mínimo general que lo ubicó a 88.36 pesos diarios, a partir de diciembre de 2017, el cual sigue siendo insuficiente. La continua devaluación del peso, la caída del PIB, el recorte del presupuesto y las políticas de Trump hacia México podrían dar forma a una tormenta perfecta para la economía mexicana, con los mayores impactos en la población más vulnerable.

El doctor en Economía Pedro Tello,⁴ comenta que la economía mexicana sufrirá tres impactos que afectarán a todos los hogares pero, sobre todo, a los más vulnerables: “la reducción de la inversión pública, que se traducirá en recortes a programas sociales y desarrollo de infraestructura; la disminución de la inversión privada que afectará directamente la creación de empleos; y la incertidumbre generada por las medidas

anunciadas por el presidente electo de Estados Unidos, Donald Trump, principalmente en lo relativo a la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)”.

Ya tenemos los primeros efectos a la vista: bancos y calificadoras han recortado el pronóstico de crecimiento de la economía mexicana para 2018: sólo 2 por ciento; la inflación, por encima de 4 por ciento, y el peso seguirá expuesto a la volatilidad.

Muchos de los programas sociales que hoy operan en el país fueron creados para compensar la falta de ingresos de los hogares en pobreza y las fallas del modelo económico y su impacto en este sector de la población; pero ante la situación económica que se vive en este 2018, es poco lo que puede esperarse de estos programas, debido al recorte presupuestal que ha habido en los últimos años en el gasto social..

Ante este contexto sería lógico pensar que la reducción y austeridad en el presupuesto de 2018 se reflejara en todos los ramos por igual, y sin embargo nos encontramos con un derroche en el presupuesto en el artículo 19, fracción IV, párrafo 4 que establece recursos para cubrir las compensaciones de quienes han desempeñado el cargo de Titular del Ejecutivo federal y que se calculan en 500'000,000.00 para este año.

La política presupuestal que el gobierno aplica se basa en el aumento de impuestos y en disminuir los programas sociales y la inversión productiva con lo que está generando más desigualdad y pobreza; la propuesta de Morena en esta iniciativa es eliminar las pensiones y prebendas de los ex presidentes de este país, que hoy se les otorga sin ninguna base constitucional.

Esta propuesta, al igual que nuestra iniciativa que promueve la Ley de Austeridad Republicana y que Morena presentó a principios de esta legislatura, pretende que el presupuesto se distribuya con justicia, y que los ahorros generados por la aplicación de la presente reforma se destinen a los ramos de educación y salud.

La historia de estas prerrogativas que se otorgan tanto a los que han ocupado el cargo de Ejecutivo federal, así como a sus viudas, hijas e hijos, se remonta a dos acuerdos presidenciales. Uno del 25 de noviembre de 1976 (acuerdo 7637), en el periodo de Luis Echeverría Álvarez, y el otro el 31 de marzo de 1987 (acuerdo 2763-Bis), en el tiempo de Miguel de la Madrid Hurtado.

El primer acuerdo 7637 pone de modo vitalicio y a las órdenes directas de cada ex presidente, con cargo a la Hacienda Pública Federal, un total de 78 miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México.

El acuerdo fue formulado con base en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de 1971; en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Armada de México de 1972, y en los artículos 4, fracción 1, y 5, fracción 1, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

El segundo acuerdo 2763-Bis concede a cada ex presidente, mientras viva, con cargo a la Hacienda Pública Federal, además de lo ya otorgado, una pensión equivalente al salario que percibe un secretario de Estado, así como seguro de vida y de gastos médicos mayores; 25 empleados (personal civil) a su servicio, adscritos a la planta del personal de la Presidencia de la República. Además, establece seguros de vida y de gastos médicos mayores para la cónyuge del ex mandatario, y seguro de gastos médicos mayores para los hijos menores de edad del ex presidente, durante todo el tiempo que transcurra hasta que cumplan la mayoría de edad e instituye una pensión vitalicia para la viuda del ex presidente.

Dicho acuerdo 2763-Bis se emitió en ejercicio de la facultad que al Presidente de la República le confiere la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, con fundamento en los artículos 1, 2, 15 y 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y el Gasto Público Federal, actualmente abrogada.

En un estudio realizado por esta Cámara de Diputados “En materia de pensiones, percepciones o compensaciones y demás beneficios a ex presidentes de México”, a cargo de Cecilia Licona Vite, Serie Amarilla, Temas Políticos y Sociales en Junio de 2008, se establece que:

“En los dos casos, en ninguna de las leyes en que se fundamentan los acuerdos indican - ni siquiera por asomo- que al concluir su mandato constitucional, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República podrá disponer de personal del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. Más aún, ninguna de esas leyes faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para conferir tales beneficios a los ex presidentes, ni a ningún otro ex funcionario. Ello en franca violación del principio de legalidad”.

Además, señala el estudio,

“Los dos acuerdos no fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, por lo que no es obligatorio ni produce efectos. De donde resulta que lo ejecutado con base en él debe ser restituido por quien sin causa legítima obtenga beneficios. Ello con independencia de la responsabilidad de quien o quienes realicen el pago de lo indebido”.

Desde el año 2001, se han venido incluyendo anualmente en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación recursos para pagar percepciones, apoyos o compensaciones a los ex presidentes y a sus beneficiarios. Tales retribuciones se han venido incluyendo en el Ramo Administrativo 02 Presidencia de la República. Ello no obstante la ausencia de una ley que justifique tal asignación de recursos federales. Lo peor de todo es que esas percepciones se han venido aumentando año con año.

En el año 2004, el entonces presidente de la República, Vicente Fox Quesada, expidió el Reglamento del Estado Mayor, que estableció como una de las misiones generales del Estado Mayor Presidencial, el deber de “Garantizar la seguridad de los ex presidentes de la República”. Sin embargo, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos es escrupulosa en precisar taxativamente cuáles son las misiones generales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y en éstas no se incluye ni la de garantizar la seguridad ni la de

proporcionar los requerimientos de seguridad inmediata para los ex presidentes de la República; de donde resulta que ese Reglamento⁵ es inconstitucional en cuanto a los beneficios que confiere a los ex presidentes.

Otra investigación del tema que resultó en el libro “Beneficios ex presidenciables” la realizaron Ernesto Villanueva, coordinador de información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la investigadora Hilda Nucci, quienes afirman que no encontraron sustento legal para otorgar este beneficio a los ex presidentes.

Señalan que cinco ex presidentes y dos viudas de ex presidentes reciben 2 mil setecientos salarios mínimos, equivalentes a 216,108.00 pesos mexicanos mensualmente además del pago de bonos, aguinaldos, compensaciones, salarios de escoltas, personal de ayudantía, pago de teléfonos, automóviles tanto para ex presidentes así como para sus esposas, hijos y escoltas con su respectiva tenencia, verificación y mantenimiento, y servicios domiciliarios como predial, agua, luz, jardinería, etcétera.

El último Decreto Presidencial⁶ sobre este tema fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, último día en función del ex presidente Felipe Calderón, que textualmente estableció:

“Los ex presidentes de la República mantendrán el mismo número de elementos del Estado Mayor Presidencial que tuvieran asignados para su seguridad y de su familia con antelación a la entrada en vigor del presente decreto. Lo anterior sin perjuicio de solicitar la autorización a que se refiere la Fracción IX del artículo 11 del Reglamento”.

Esta última fracción establece que el ex presidente y su familia pueden requerir todavía más militares para su protección. Calderón⁷ también se aseguró atención médica para él y su familia en el Centro Hospitalario de las Fuerzas Armadas. La reforma también obliga al Estado Mayor Presidencial a garantizar la seguridad de los ex presidentes y su familia realizando un análisis de riesgo correspondiente para proponer la asignación de efectivos y demás medios de seguridad para cada caso en particular. Con esto Calderón se aseguró que 425 elementos siguieran a su cargo, en lugar de las 103 personas que se preveían en los acuerdos anteriores.

Bajo este escenario, estimamos que en 2017 el gasto asociado a esta prestación irregular ascenderá a 500 millones de pesos, considerando únicamente 425 persona adicionales que ocupa Calderón.

¿Cómo puede ser posible que en un país en donde la mitad de la población sufre pobreza, en donde solo el 25 por ciento de los adultos mayores de 65 años reciben una pensión y que de ellos el 90 por ciento de los pensionados recibe solo un salario mínimo se otorguen estas onerosas pensiones vitalicias para ex presidentes sin fundamento constitucional?

Recordemos que un trabajador en México necesita cotizar por lo menos 30 años para recibir su pensión o jubilación mientras que a los ex presidentes se les otorga el beneficio por desempeñar el cargo por seis años. También existe un contraste total entre las cantidades que reciben por pensión unos y otros. Mientras un ex presidente de México percibe más de

216 mil pesos mensuales, por solo seis años de servicio, un trabajador mexicano con 35 años de trabajo recibe una pensión promedio de 3 mil 800 pesos.

Esto es simplemente abuso del poder en perjuicio de todas y todos los mexicanos, en especial de los que padecen pobreza alimentaria; por eso, Morena insiste en enfocar el recorte en el gasto de administración del gobierno federal y en la necesidad de ahorrar y eliminar gastos que no se justifican como son las pensiones de los ex presidentes.

De acuerdo a lo expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la Fracción IV, del artículo 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo a la fracción IV del artículo 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 127. ...

I. a III. ...

IV. ...

Tampoco se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados a aquellos que hayan ejercido el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y que sean diferentes a las otorgadas por los sistemas de seguridad social a los que tengan derecho. Asimismo, no gozarán de ninguna otra prerrogativa y/o pago que represente erogación de recursos públicos.

V. a VI. ...

Transitorio

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

Segundo. Se deroga cualquier acuerdo o disposición que se contraponga al presente Decreto.

Notas

1 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/03/23/1082333>

2 Coneval es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de

la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia

https://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/Pob2016/Cuadro_1_2008-2016.JPG

reza_2008-

3 <http://www.sinembargo.mx/28-12-2016/3130324>

4 Doctor en Economía, asesor y consultor

5 Estudio en materia de pensiones, percepciones o compensaciones y demás beneficios a ex presidentes de México, Autora Cecilia Licona Vite, Serie Amarilla, Temas Políticos y Sociales Junio de 2008, Cámara de Diputados

6 <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/726040.html>.

7 Libro 2018 *La salida*, autor Andrés Manuel López Obrador, Editorial Planeta, febrero 2017

Dado en el Palacio Legislativo, el 17 de abril de 2018.

Diputados: Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica), Magdalena Moreno Vega.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. 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**, integrante de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esa honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

Antecedentes

1. La reforma constitucional del 12 de octubre de 2011 estableció, en el último párrafo del artículo 4o., el derecho que tiene toda persona de gozar y disfrutar de cualquier actividad que fomente la cultura física y la práctica del deporte. Asimismo, contempla la obligación del Estado de fomentar y estimular su desarrollo mediante las leyes de la materia.
2. De igual manera, derivado de la reforma antes mencionada, se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de cultura física y deporte, estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los municipios; así como de la participación de los sectores social y privado.
3. En cumplimiento al mandato constitucional, el 7 de junio de 2013 se publicó la Ley General de Cultura Física y Deporte, cuyo principal objeto es fomentar el óptimo, equitativo y ordenado desarrollo de la cultura física y el deporte en todas sus manifestaciones y expresiones.
4. Asimismo, como elemento integrador, es importante destacar la reforma constitucional en materia educativa que presentó el Ejecutivo federal el 10 de diciembre de 2012, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 26 de febrero de 2013. Lo anterior toda vez que de entre las diversas medidas que refiere la mencionada reforma, está la de la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, además del fortalecimiento del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE o Instituto) mediante el otorgamiento de su autonomía constitucional y la ampliación de sus facultades, incluidas las necesarias para llevar a cabo el desarrollo y mejoramiento del sistema educativo a través de la evaluación de componentes, procesos y resultados, que como consecuencia, entre otros, las escuelas dispongan de la infraestructura y los recursos escolares necesarios para funcionar, y en un futuro genere un sistema nacional de evaluación educativa justo y técnicamente confiable con una importante y buen uso en la inversión de recursos públicos. Por ende, se mejore e implemente de manera eficaz la infraestructura adecuada para el pleno desarrollo del deporte en las áreas educativas.

5. Atendiendo a una de las metas de la reforma constitucional educativa, que es la de ofrecer un desarrollo óptimo de los niños y en un ambiente saludable, el gobierno federal se vio obligado, en el año 2013, en el proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, a contemplar dos reformas adicionales, una de las cuales fue la reforma hacendaria, que entre otros supuestos, tuvo por objeto reformar la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), que busca gravar el consumo de alimentos que contienen un alto nivel calórico. Lo anterior busca prevenir y erradicar la obesidad entre hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes y tiene sustento en los derechos a la alimentación y a la protección de la salud previstos en la Constitución.

6. El 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018, mismo que propone impulsar condiciones adecuadas en cuanto a infraestructura y programas atractivos que operen con eficiencia y eficacia. En el citado Programa, el gobierno de la República busca que la práctica y la incorporación de la actividad física y el deporte, como una prioridad fundamental, mejore la capacidad funcional y la calidad de vida. El Programa Nacional se sustenta en diez perspectivas diferentes que pretende desarrollar y mejorar, tres de las cuales, que son las que interesan para efectos de la presente iniciativa, son las de deporte escolar, infraestructura del deporte y capacitación en el deporte.

Exposición de Motivos

La primera declaración expresa que consagró la práctica del deporte como un derecho humano se da el 21 de noviembre de 1978, de manos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Carta o Estatuto Internacional de la Educación Física y el Deporte, publicada por la ONU, estableció en su artículo primero que “todo ser humano tiene el derecho fundamental de acceder a la educación física y al deporte, que son indispensables para el pleno desarrollo de su personalidad”. Los derechos humanos en el deporte se refieren a un mandato genérico que abarca una serie de derechos relacionados entre sí. La base del movimiento a favor de los derechos radica en aceptar el concepto fundamental de que el deporte y el tiempo libre son un derecho de todos los seres humanos, necesario para su desarrollo, su salud y para el bienestar tanto de los individuos como de la sociedad. El deporte es un lenguaje universal con la capacidad de superar diferencias y fomentar valores esenciales para una paz duradera. Es una herramienta poderosa para liberar tensiones y facilitar el diálogo.

El Estado mexicano ha mantenido una tradición de cooperación internacional en diversos temas que involucran a toda la comunidad internacional. En algunos casos ha sido el principal promotor de acuerdos y convenios internacionales y ha adoptado otros más sobre la orientación de políticas en diversas materias, como derechos humanos, educación, salud, desarrollo, ciencia y tecnología, así como en materia de juventud y deporte, entre otros temas. El Informe sobre Juventud 2005 evalúa las acciones emprendidas a partir de 1995 de acuerdo a las prioridades indicadas en el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes, siendo éste los ejes más determinantes de la políticas de juventud a nivel mundial.¹

Así, en el informe se menciona que en dicho programa se consideraron diez cuestiones que afectaban a los jóvenes de acuerdo al diagnóstico del año en que fue elaborado y que en el año 2003 se agregaron otras cinco cuestiones de relevancia para la juventud de acuerdo a las nuevas realidades. Así, en conjunto son quince líneas del programa, agrupadas en tres grupos, de las cuales se recomiendan acciones en la planeación sobre políticas de la juventud. Dentro del primer grupo, sobre la juventud en la economía mundial, se prevé el tema de la educación.

México ha ratificado nueve instrumentos internacionales, y que por consiguiente ha modificado el ordenamiento legal, en materia de deporte. Sin embargo, los instrumentos más relevantes en la materia son las dos Cartas o Estatutos sobre la Educación Física y el Deporte, la primera como ya se había mencionado de 1978 y, la segunda del 18 de noviembre de 2015 denominada “Carta internacional de la educación física, la actividad física y el deporte”, ambos redactados por la ONU. Durante la 38 sesión de la Conferencia General de la Unesco se redactó el actual convenio internacional, de la cual México es parte, que establece los principios y estándares éticos y cualitativos de la educación física, la actividad física y el deporte.

Es importante mencionar que, de manera complementaria y para dar sentido a la Carta Internacional de la Educación Física, en el Período Extraordinario de Sesiones de las Naciones Unidas sobre la Infancia, en mayo del 2002, los líderes mundiales se comprometieron a promover la salud física, mental y emocional de los niños, incluidos los adolescentes, por medio del juego, los deportes. Asimismo, recomienda incorporar y proporcionar instalaciones y oportunidades de acceso a actividades deportivas y de recreación en las escuelas y comunidades. Lo anterior también con fundamento en lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Niño, específicamente en su Principio VII, así como en la Convención sobre los Derechos del Niño, ateniendo en lo particular a los artículos 27, 29, 30, 31 que buscan promover el derecho de los niños a jugar.

Ahora bien, el tema de los derechos de los niños en el deporte requiere consideración especial, principalmente en el sector salud en donde el deporte debe de tener mayor injerencia y estímulo, toda vez que actualmente en nuestro país cuenta con altos niveles de obesidad y enfermedades derivadas de ésta, por falta de fomento en la educación de una debida cultura física. Lo anterior, es necesario que se atienda y erradique con prontitud, ya que de acuerdo al Inegi sobre las estadísticas de mortalidad en México, la segunda causa de muerte es la diabetes o enfermedades cardiovasculares. Además, en nuestro país se diagnosticaron, de enero a noviembre de 2014, 323 mil 110 casos nuevos de obesidad. De acuerdo con cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social, la gravedad del problema es todavía peor, toda vez que en 2015 hubo más de 21 mil muertes debido a la diabetes.

México se posiciona como líder en obesidad infantil, siendo las principales causas las siguientes: poca o nula actividad física y la ingesta de alimentos hipercalóricos que son ricos en grasa, sal y azúcares pero pobres en vitaminas y minerales. La obesidad ocasiona no solo en una crisis de salud pública. Promover la actividad física es una excelente manera de prevenir las enfermedades crónicas y, desde el punto de vista de los países, una estrategia económica para mejorar la salud pública.

Asimismo, es importante mencionar que enfermedades como diabetes, hipertensión y cardiovasculares acaban con el recurso federal y en las entidades federativas. Por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social estimó que el tratamiento de la diabetes en el 2015 consumió 42 mil 776 millones de pesos en seguro social. Por tanto, es necesario comenzar a corregir y prevenir desde la etapa escolar, fomentando y estimulando de manera efectiva el deporte en las escuelas, para así anticipar problemas mayores.

El pasado 14 de noviembre de 2016, por primera vez en la historia del país, la Secretaría de Salud emitió una declaratoria de emergencia sanitaria por diabetes y obesidad, confirmando los graves problemas de salud que se padecen en México. La declaratoria de emergencia se debió, principalmente, al repunte de los casos de diabetes en las personas, y que sigue ocasionando grandes cifras de decesos al año. Es por ello, que con motivo de la declaratoria, se pretende implementar una estrategia de atención médica pronta, oportuna y de fácil acceso para todas las personas. Sin embargo, es importante resaltar la gravedad del asunto que se trata, toda vez que debido al estilo de vida de la gran mayoría de los mexicanos es sedentaria o de nula actividad física. Tal y como lo demuestra el Módulo de Práctica Deportiva y Ejercicio Físico, elaborado por el Inegi en noviembre del 2013, en donde el 56.2 por ciento de la población mexicana de 18 años y más en área urbana es inactiva físicamente o con hábitos de alimentación poco saludable. De este universo, el 42 por ciento son hombres y el 58 por ciento mujeres. Por ende, es necesaria la implementación de un hábito o educación deportiva en todos los planteles escolares, de todos los niveles, en donde se puede evitar de manera temprana la afectación de esta enfermedad a muchas personas.

Lo anterior no se considera una obligación actual por parte del Estado, toda vez que además de ya encontrarse a nivel constitucional en el artículo 4o., por todo lo antes mencionado se estima necesario igualmente contemplarse en el artículo 3o., siendo así que se lleve de manera integral la meta de alentar y fortalecer la práctica del deporte en la educación, privada o pública, a fin de evitar males como la diabetes o hipertensión. De igual manera, ya se encuentra contemplado en la Ley General de Cultura Física y Deporte, en el artículo 2, fracción IV, como uno de los fines de esa ley, que dice: “**IV. Fomentar el desarrollo de la activación física, la cultura física y el deporte, como medio importante en la preservación de la salud y prevención de enfermedades;**”. Asimismo, en los artículos 3 y 88 de la referida ley, establecen que la cultura física deberá ser promovida, fomentada y estimulada en todos los niveles y grados de educación y enseñanza del país como **factor fundamental del desarrollo armónico e integral del ser humano**. Lo anterior, para que sirva como fundamento, además lo estipulado en diversos instrumentos internacionales, para que se pueda y deba contemplarse en la Constitución como obligación o meta a nivel escolar.

La infraestructura de los planteles educativos comprende aquellos servicios y espacios que permiten el desarrollo de las tareas educativas. A través de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos y de las Guías de Cotejo de Recursos Materiales, llevadas a cabo en 2005 por el INEE en escuelas de nivel preescolar, se pudo concluir que aproximadamente 80 por ciento de las escuelas urbanas en contexto favorable cuenta con área de juegos en condiciones de uso, mientras que en las modalidades comunitarias e indígenas 20 por ciento o menos de las escuelas cuenta con ésta.

Fomentar la práctica del deporte no solo evita o previene problemas para el ámbito o sector salud, sino que también sirve como medio para la prevención del delito. Es así, que si se incluye al deporte a nivel escolaridad, como una meta con fundamento en la Constitución, generará incentivos para que las niñas, niños y adolescentes se interesen en el deporte y se motiven en salir adelante, así como desarrollar talentos que a su vez será un instrumento para conseguir cualquier tipo de becas o ayuda para poder tener acceso a universidades. Por lo tanto, si se genera una conciencia deportiva, se evita que los menores puedan caer en vicios que conlleven a cometer delitos.

Ahora bien, la situación del concepto de deporte en la Constitución no solo se encuentra previsto en el artículo 4o., sino que el Constituyente reconoce expresamente que el deporte es un mecanismo que permite la reinserción de la persona privada de la libertad en cumplimiento de una sentencia penal. Sin embargo, y como se ha venido mencionando, no aparece como un elemento formativo del ser humano en edad temprana en el contexto formal constitucional del sistema educativo mexicano, ni tampoco como un elemento a calificar o evaluar, y en consecuencia alguna condición para efecto de estimular a las instituciones públicas que impulsen el deporte en los niños, lo que entre otros aspectos permite reconocer “niños con talento deportivo”, al igual que como se hace en el tema de “niños genios” en el ámbito estrictamente educativo. El deporte en el artículo 18 de nuestra Carta Magna establece lo siguiente:

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

En esa tesitura, resulta de interés superlativo regular a nivel constitucional la atribución y obligación del Estado de promover y apoyar todos los tipos y modalidades educativos, incluido la práctica del deporte, para cumplir su función de promover, estimular y fomentar la cultura física y el deporte, como una actividad indispensable para toda persona por los grandes beneficios que genera a la salud, mejorando la calidad de vida, así como medio para prevenir la delincuencia.

Por lo antes expuesto, se considera necesario reformar la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de robustecer el sustento jurídico y establecimiento de la práctica del deporte en todos los niveles educativos.

Decreto

Artículo Único. Se reforma la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados, Ciudad de México y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

...

...

I. a IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura, **y fomentará la práctica del deporte;**

VI. a IX. ...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Nota

1 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Contexto internacional, en Juventud y Deporte [Actualización: 16 de mayo de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 19 días del mes de abril del año 2018.

Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. 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 federal 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, 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 consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Durante el mes de diciembre de 2017, se llevó a cabo el Primer Parlamento de la Juventud en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Dicho encuentro Parlamentario fue organizado por la Comisión de la Juventud y participaron activamente 128 jóvenes de todo el país, en representación de las Entidades Federativas.

En dicho encuentro se recibieron por parte de los jóvenes legisladores participantes, diversas iniciativas que abarcaron diversos temas, como educación, deporte, equidad de género y participación ciudadana.

Sin duda, la creación de espacios como el Parlamento de la Juventud, debe ser un canal efectivo de comunicación para que sean escuchadas las necesidades e inquietudes de los jóvenes en nuestro país y en su caso, servir como un puente efectivo para el desarrollo del Orden Jurídico Mexicano.

Por lo anterior, he decidido presentar ante el Pleno de esta Cámara de Diputados, una de las Iniciativas presentada en dicho Parlamento por José Manuel Urquijo, joven Sonorense, que se ha interesado en diversos temas de la agenda Nacional, como Transparencia, Derechos Humanos, Desarrollo Urbano y Equidad de Género entre otros, iniciativa que se transcribe en los siguientes renglones y que ha hecho eco en la suscrita, dado que se encuentra alienada con la agenda que he trabajado, primeramente en Tabasco, mi Estado y posteriormente a nivel Federal en el Congreso de la Unión.

La igualdad entre mujeres y hombres en los Estados Unidos Mexicanos se encuentra protegida en el artículo 4o. de la Constitución Política, que a la letra dice que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Así mismo, nuestra Carta Magna establece en el artículo 3o. que toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria, garantizando que 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 la fracción I del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, la educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; mientras que en la fracción IV se establece que toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

Del artículo 3o. se deriva la Ley General de Educación, donde se establece en el artículo 33, Fracción VIII, que las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias desarrollarán programas con perspectiva de género, específicamente para otorgar becas y apoyos económicos preferentemente a los estudiantes que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación.¹

Sin embargo, la citada Ley General de Educación, no establece la perspectiva de género como un componente obligatorio para desarrollar los programas de educación que brindará el Estado a todos los educandos en general.

La Ley General de Educación menciona nuevamente la perspectiva de género en su artículo 41, y se refiere únicamente a los niños que requieran educación especial. El citado artículo, regula las formas en que el Estado debe atender a los educandos con aptitudes especiales.

Esto es:

Artículo 41.- La educación especial tiene como propósito identificar, prevenir y eliminar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas con discapacidad, con dificultades severas de aprendizaje, de conducta o de comunicación, así como de aquellas con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, estilos y ritmos de aprendizaje, en un contexto educativo incluyente, que se debe basar en los principios de respeto, equidad, no discriminación, igualdad sustantiva y perspectiva de género.²

En este sentido, la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, y el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere a la Educación, deben garantizar desde nuestra Carta Magna, que la educación con perspectiva de género esté consagrada en la Constitución.

Planteamiento del problema

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres implican que las mujeres y los hombres, niñas y niños, tengan las mismas condiciones, oportunidades y resultados para ejercer plenamente sus derechos, sin importar su sexo e identidad de género. Esta acepción de ONU Mujeres cobra importancia si la planteamos desde el ámbito educativo, donde las niñas y los niños tengan oportunidad de recibir educación, desde la infancia, que les permita aprender a reconocerse como iguales.

Actualmente, los niños y las niñas en nuestro país no son educados con herramientas que les enseñen a identificarse como iguales, y en la mayoría de los casos, los educandos reproducen patrones de conducta que reciben en sus hogares, donde en ocasiones perciben violencia del padre hacia la madre, y tienden a reconocerla como parte de su normalidad.

Además, los medios de comunicación masiva y las campañas de publicidad, se han encargado a lo largo de los años, de reproducir los roles y estereotipos de género que fortalecen la creencia de que existe una desigualdad cultural entre los hombres y las mujeres.

La falta de una educación que enseñe a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que ambos géneros tienen la oportunidad de desarrollarse como iguales, en una cultura de respeto a lo largo de su desarrollo personal, ha propiciado que los roles de conducta establecidos actualmente en la sociedad, deriven en una reproducción de la cultura machista de nuestro país. Una de las causas que propicia los feminicidios son las actitudes machistas; conductas, comportamientos y creencias que promueven, reproducen y refuerzan diversas formas discriminatorias contra las mujeres.³ Por ejemplo, en materia educativa, la Encuesta Intercensal 2015 del Inegi,⁴ muestran que México ha sumado importantes avances hacia la alfabetización universal de su población de 15 y más años, 93.6 por ciento de la población mexicana sabe leer y escribir un recado, 92.5 por ciento mujeres y 94.7 por ciento hombres, notando que más hombres han salido del analfabetismo.

Por otra parte, según la última encuesta de la empresa Parametría,⁵ levantada del 26 de mayo al 1 de junio de 2017 y publicada el mes de octubre, revela que ocho de cada diez entrevistados (75 por ciento) consideran que México es un país machista. Además de octubre de 2016 a mayo de 2017 se incrementó en 13 puntos las personas que consideran que México es un país machista, al pasar de 62 por ciento a 75 por ciento quienes así lo indican.

Datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016,⁶ realizada por el Inegi, revelan que el 66.1 por ciento de mujeres en el país, han sido víctimas de algún acto de violencia, ya sea emocional, económica, física, sexual o a través de discriminación en la escuela, el trabajo, el transporte público, el ámbito comunitario, la familia o con su pareja.

- El Inegi también reveló que⁷ en 2011, 63 de cada 100 mujeres de 15 años y más declaró haber padecido algún incidente de violencia, ya sea por parte de su pareja o de cualquier otra u otras personas.
- 47 de cada 100 mujeres de 15 años y más que han tenido al menos na relación de pareja o matrimonio o noviazgo, han sido agredidas por su actual o última pareja a lo largo de su relación.
- Entre octubre de 2010 y octubre de 2011, aproximadamente 9.8 millones de mujeres de 15 años y más, fueron agredidas física, sexual o emocionalmente por su actual o anterior pareja, esposo o novio, lo que representa el 24.7 por ciento de las mujeres que tienen o tuvieron al menos una relación de pareja.

- 32 por ciento de las mujeres han padecido violencia sexual en algún momento de su vida por parte de agresores distintos a la pareja.
- De octubre de 2010 a octubre de 2011, una quinta parte de las mujeres de 15 y 49 años de edad enfrentaron situaciones de violencia sexual, tales como abuso, intimidación, acoso u hostigamiento sexual por parte de personas diferentes a su pareja.
- Entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, el 10 por ciento de las defunciones registradas en 2015 fueron por homicidio, lo que representa en este grupo de edad la primera causa de muerte.
- En promedio se estima que durante los últimos tres años (2013 a 2015), fueron asesinadas siete mujeres diariamente en el país, mientras que entre 2001 y 2006 era de 3.5.

Actualmente, los esfuerzos que se realizan para combatir la desigualdad de género, se han concentrado particularmente en la atención del problema, es decir, atender la violencia y en ocasiones, los altos índices de feminicidios que se expusieron anteriormente. Sin embargo, poco se habla de atacar el problema desde la raíz, buscando soluciones que tengan por objetivo atender el problema desde sus orígenes y estructuras, es decir, impulsar cambios generacionales desde el comportamiento humano, para que los índices de violencia contra las mujeres disminuyan y con el paso de los años y futuras generaciones, estos logren erradicarse.

El ensayo “Enfoque en la prevención de la violencia”,⁸ publicado por ONU Mujeres, recomienda que se atienda la violencia de género desde la prevención, poniendo el énfasis en la educación durante las primeras etapas de la vida de los niños y las niñas.

“El trabajo con jóvenes es la mejor opción para lograr un progreso rápido y sostenido en materia de prevención y erradicación de la violencia de género. Aunque las políticas públicas y las intervenciones suelen pasar por alto esta etapa de la vida, se trata de una época crucial durante la cual se forman los valores y normas relativas a la igualdad de género”.

Esta agencia de Naciones Unidas, inclusive ha recomendado el uso de un manual que desarrolló en conjunto con la Asociación Mundial de las Guías Scouts (AMGS): *Voices Against Violence*,⁹ que incluye herramientas didácticas y cognitivas niños desde los 5 años, hasta jóvenes de 25 años de edad. Este manual brinda a las personas jóvenes materiales y experiencia para entender las causas profundas de la violencia en sus entornos, educar e implicar a sus iguales y a las comunidades para prevenir e identificar casos de violencia de género, y saber adónde acudir en busca de ayuda en caso de sufrir violencia.

De acuerdo con ONU Mujeres, México ha signado más de 20 tratados internacionales, convenios y conferencias en materia de igualdad entre mujeres y hombres, siendo el primero la Carta de San Francisco (1945), tratado en el que se reconoció la igualdad entre mujeres y hombres al reafirmar en su preámbulo la “fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y valor de la persona, en la igualdad de derechos entre

hombres y mujeres”, mientras que la última fue la Adopción, en el marco del 70° Periodo de Sesiones de la Asamblea General, de la Agenda de Desarrollo Post 2015, una nueva alianza para el desarrollo que sustituirá a los Objetivos de Desarrollo del Milenio como nuevo plan de acción mundial para hacer frente a la pobreza, la desigualdad y la sostenibilidad medioambiental, firmado en 2015.¹⁰

La agencia especializada en impulsar políticas públicas de igualdad de género de Naciones Unidas ha dado fe de los esfuerzos internacionales que ha realizado nuestro país para eliminar la brecha de desigualdad de género en México, tal y como se establece en la siguiente tabla.¹¹

La ruta de la igualdad de género en México

1945: Firma en San Francisco de la Carta de las Naciones Unidas. El apoyo a los derechos de la mujer está recogido en el artículo 1 de la Carta.

1946: El Consejo Económico y Social crea la Comisión de Derechos Humanos y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.

1948: Adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 2 se establece la igualdad, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma,

religión, opinión política o de cualquier otra índole, en el disfrute de todos los derechos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración

1952: Adopción de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (que entra en vigor en 1954).

1966: Adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ambos entran en vigor el 3 de enero de 1976.

1967: Adopción de la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer.

1975: Celebración de la I Conferencia Mundial de la Mujer, en la Ciudad de México.

Como resultado de la Conferencia, se adopta el Decenio de las Naciones Unidas sobre la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, 1976-1985.

1976: Creación del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), y del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-Instraw).

1979: Adopción de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (que entra en vigor en 1981).

1980: Celebración de la II Conferencia Mundial de la Mujer, en Copenhague, Dinamarca.

1985: Celebración de la III Conferencia Mundial de la Mujer, en Nairobi, Kenia.

“Examen y evaluación de los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: igualdad y desarrollo”.

1994: Celebración de la V Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en el Cairo, Egipto, la cual significó un cambio de paradigma en la concepción del desarrollo desde las dinámicas poblacionales al adoptar una perspectiva basada en los derechos sexuales y reproductivos como parte de los derechos humanos. 179 países adoptaron el Programa de Acción de Cairo.

1995: Celebración de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing, China, que culmina con la adopción de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

1996: Creación del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra las Mujeres.

2000: Celebración de la Cumbre del Milenio, se aprueba la Declaración del Milenio, la cual establece los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Adopción por parte del Consejo de Seguridad de la primera de una serie de siete resoluciones sobre Mujer, Paz y Seguridad.

2009: Creación del Fondo para la Igualdad de Género, único fondo mundial exclusivamente dedicado al empoderamiento económico y político de las mujeres.

2010: Surgimiento de la Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer, ONU Mujeres.

2015: Plazo fijado para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Seguimiento de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, Proceso Beijing +20.

Adopción, en el marco del 70° Periodo de Sesiones de la Asamblea General, de la Agenda de Desarrollo Post 2015, una nueva alianza para el desarrollo que sustituirá a los Objetivos de Desarrollo del Milenio como nuevo plan de acción mundial para hacer frente a la pobreza, la desigualdad y la sostenibilidad medioambiental.

En el caso específico de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW),¹² se dijo que al comprobar que a pesar de que ya existían diversos instrumentos que buscaban eliminar la violencia contra las mujeres, estas

seguían siendo objeto de importantes discriminaciones, y en los artículos 2, 5 y 10, especificó acciones concretas para los países firmantes de la Convención.

- Artículo 2: Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- C) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

- Artículo 5: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- C) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, 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 hombres y mujeres;

- Artículo 10: Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

- C) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos en enseñanza.

- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem do Pará,¹³ que México suscribió en 1995 y ratificó en 1998, se establecen algunas obligaciones que los países tendrían que cumplir al suscribir la Convención. Los artículos 7 y 8 establecen como deber del Estado construir e implementar políticas públicas que estén orientadas a prevenir la violencia contra las mujeres y modificar los patrones socioculturales que permiten esta violencia.

- Deberes de los Estados:

- Artículo 7: Políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

- b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

- Artículo 8: Objetivo de las medidas que deben tomar los Estados.

- a) fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- b). modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer.

La lucha por alcanzar la igualdad plena entre hombres y mujeres, también quedó establecida en el Objetivo 3 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹⁴

- Objetivos de Desarrollo del Milenio
- Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer

Es importante destacar que la obligación que tiene México de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación y la violencia que sufren las mujeres, también quedó establecida en los párrafos 155 y 157, apartados 72 y 74 de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, especificando que la educación que otorgan los Estados en algunas ocasiones promueven los estereotipos de género y el fortalecimiento de roles, cuando debería promover el respeto propio, el respeto mutuo y la cooperación entre mujeres y hombres.

- IV Conferencia Mundial de la Mujer: La adopción de un enfoque integral y multidisciplinario que permita abordar la complicada tarea de crear familias, comunidades y Estados libres de la violencia contra la mujer es no sólo una necesidad, sino una posibilidad real. La igualdad, la colaboración entre mujeres y hombres y el respeto de la dignidad humana, deben permear todos los estadios del proceso de socialización. Los sistemas educacionales deberían promover el respeto propio, el respeto mutuo y la cooperación entre mujeres y hombres.
- 72. Creación de un entorno educativo y social en el que mujeres, hombres, niñas y niños reciban el mismo trato y se les aliente a desarrollar todo su potencial, respetando su libertad de pensamiento, conciencia, religión y creencias, y donde los recursos educativos promuevan imágenes no estereotipadas de mujeres y hombres, sería eficaz en la eliminación de las causas de discriminación contra las mujeres y las desigualdades entre mujeres y hombres.
- 74: Los planes de estudios y los materiales didácticos siguen siendo sesgados por el género en gran medida, y rara vez son sensibles a las necesidades específicas de las niñas y las mujeres. Esto refuerza los roles tradicionales femeninos y masculinos que les niegan a las mujeres oportunidades para una sociedad plena e igualitaria en la sociedad. La falta de conciencia de género por parte de los educadores a todos los niveles fortalece las inequidades existentes entre hombres y mujeres al reforzar las tendencias

discriminatorias y socavar la autoestima de las niñas. La falta de educación en salud sexual y reproductiva tiene un profundo impacto en las mujeres y los hombres.

Esta iniciativa tiene por objetivo visibilizar la equidad de género desde la conceptualización y el uso del lenguaje, como lo define la propia UNESCO: “El lenguaje no es una creación arbitraria de la mente humana, sino un producto social e histórico que influye en nuestra percepción de la realidad”, porque como dijo alguna vez George Steiner: “Lo que no se nombra no existe”.

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 reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que quede como sigue:

Artículo 3o.:

“ Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto 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, con base en la educación cívica, 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, la equidad de género garantizada en el artículo 4o., la perspectiva de género, 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...”

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor un año posterior a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo Federal, de los Estados y de la Ciudad de México, así como el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, dentro los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, deberán realizar las adecuaciones necesarias a las normas jurídicas y reglamentarias correspondientes.

Notas

1 Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 17-04-2009, 28-01-2011

2 Artículo reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación 12-06-2000, 17-04-2009, 22-06-2009, 28-01-2011, 11-09-2013, 01-06-2016

3 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres.
<https://www.gob.mx/conavim/articulos/sabes-que-es-el-machismo?idiom=es>

4 Encuesta Intercensal 2015, Inegi,
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

5 Desconocen mexicanos qué son los feminicidios,
http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5002

6 Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016, Inegi http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/endireh/endireh2017_08.pdf

7 “estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia

Contra la Mujer (25 de noviembre)” Datos Nacionales, 23 de noviembre de 2016, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/violencia2016_0.pdf

8 Enfoque en la prevención de la violencia, ONU Mujeres, <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/prevention>

9 Voices Against Violence: Asociación Mundial de las Guías Scouts y ONU Mujeres, <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/voicesagainstviolence-handbook-en%20pdf.pdf?la=es&vs=1831>

10 México en la ONU: Promotor de los derechos de las mujeres y la Igualdad de género, 2015, p. 14

11 México en la ONU: Promotor de los derechos de las mujeres y la Igualdad de género, 2015, p. 16

12 La CEDAW fue adoptada en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor en 1981 y es considerada la carta internacional de los derechos de la mujer.

13 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, fue suscrita en el XXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en 1994, en Belém Do Pará, Brasil.

14 Firmados durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre del 2000, en Nueva York.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 19 días del mes de abril del año 2018.

Diputada Liliana Ivette Madrigal Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ERNESTINA GODOY RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Ernestina Godoy Ramos, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos y aplicables, presento **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 27, fracción XIX, 28, párrafos primero y séptimo, 47, 52, 72, Apartados C e I, 90, párrafo segundo, 111, párrafo sexto, 115, fracción I, párrafo tercero, 116, fracción III, párrafo quinto, 117, fracción VII, 123, Apartado A, fracción XII, párrafo cuarto, fracción XXII, Apartado B, fracción XI, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema

A lo largo de la historia la Constitución ha sufrido diversas modificaciones debido a la evolución sociopolítica y cultural del país en sus diferentes épocas, por lo que se ha requerido hacer diversas adecuaciones a la Carta Magna que han ocasionado omisiones de forma.

II. Argumentos que la sustentan

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refleja un momento histórico y socioeconómico de nuestro país; sin embargo, en ocasiones, en las reformas a la Carta Magna se han cometido errores de carácter gramatical que pueden dar lugar a distorsiones interpretativas.

De conformidad con el doctor Enrique Cáceres Nieto una norma es una proposición lingüística¹, razón por la cual existe una relación muy importante entre lenguaje y argumento y por tanto en la argumentación.

El derecho es un mecanismo que a través del lenguaje y de procesos de interacción comunicativa, participa en la creación de realidades hermenéuticas que dan lugar al surgimiento de realidades ontológicamente subjetivas en la mayoría de los casos, algunas de las cuales están soportadas en realidades ontológicamente objetivas.

Por lo anterior, la creación de normas por parte del Poder Legislativo debe garantizar la mayor claridad posible a fin de evitar *dispraxis* interpretativas y para ello la técnica legislativa debe contribuir a eliminar interpretaciones contrarias a la intención del legislador.

Para tal efecto, la técnica legislativa es definida como el conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general²; dicha técnica **incluye la técnica de redacción**.

Redactar una ley implica traducir a un texto escrito la decisión política del legislador, y esta traducción debe cumplir tres requisitos básicos:

- a) Debe ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico. No debe olvidarse que cuando un cuerpo legislativo aprueba un proyecto de ley, no lo hace para que permanezca aislado, sino que su destino será incorporarse al orden jurídico. En tal sentido, debe mantenerse la coherencia entre la norma que se propone y el resto de la normativa vigente.
- b) Debe ser un fiel reflejo de la decisión política que motivó al legislador.
- c) El texto debe ser interpretado de la misma manera por cualquier lector, condición sine qua non para garantizar los derechos elementales de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley. **En efecto, si la ley admite diferentes interpretaciones, es imposible garantizar la seguridad jurídica**³, puesto que ante dos casos objetivamente iguales, dos jueces podrán aplicar normas jurídicas diferentes, según la interpretación que cada uno de ellos le dé al texto legal.

El Diccionario de la Real Academia señala que interpreta⁴ es:

1. Explicar o declarar el sentido de algo, y principalmente el de un texto.
2. Traducir algo de una lengua a otra, sobre todo cuando se hace oralmente.
3. Explicar acciones, dichos o sucesos que pueden ser entendidos de diferentes modos.
4. Concebir, ordenar o expresar de un modo personal la realidad.
5. Representar una obra teatral, cinematográfica, etc.
6. Ejecutar una pieza musical mediante canto o instrumentos.
7. Ejecutar un baile con propósito artístico y siguiendo pautas coreográficas.
8. Determinar el significado y alcance de las normas jurídicas.

Así, la interpretación puede ser descrita como una operación intelectual en virtud de la cual se atribuye sentido o significado a algo; cuando la interpretación se proyecta sobre el derecho, ese algo viene constituido por el conjunto de normas que están vigentes en un determinado sistema jurídico.

Una interpretación jurídica de la norma debe contener la mayor certeza legal para su aplicación ya que la trascendencia e importancia de las normas jurídicas en la vida de un Estado son el eje y motor de una nación. Se trata pues, de comprender el contenido de ciertos textos de manera que se les pueda asignar un significado preciso. La finalidad básica de cualquier acto interpretativo es la de entender el mensaje expresado en la norma.

No es posible aplicar una norma si antes no se ha comprendido su significado. Es cierto que la interpretación puede ser más o menos compleja en función de ciertas circunstancias, pero, en todo caso, incluso en los llamados casos rutinarios resulta imprescindible, entre otras razones, como consecuencia de la estructura abierta de los actuales sistemas jurídicos.

Cuando se utiliza el término aplicación se está pensando en la existencia de un conjunto de normas y principios de la más variada naturaleza que forman parte de un determinado ordenamiento jurídico, es decir, que están vigentes y que son válidas.

...

...En principio, tales normas son las que los jueces tienen que interpretar y aplicar a los casos que se les presenten. El material normativo constituye en este sentido el objeto del que necesariamente ha de partir el intérprete. Por esta razón todos los jueces y otros operadores que aplican el Derecho se encuentran ante algo que les viene dado desde fuera. Precisamente ese algo las -normas y los principios- es lo que tienen que aplicar y por eso su actividad se encuentra limitada inicialmente por el marco de un cierto sistema jurídico. Esta limitación significa que su actividad está condicionada, al menos en alguna medida, por la presencia de un Derecho al que está vinculado y en cuya creación no ha participado. Al juez se le ofrecen, o mejor dicho, se le imponen una serie de materiales normativos con los que debe trabajar a la hora de obtener decisiones y resolver casos concretos. Pues bien, para aplicar todas esas normas lo primero que debe hacer y de hecho hace es comprender su significado o lo que es lo mismo: debe interpretarlas.⁵

La Comisión Europea establece que la redacción de textos legislativos debe ser clara, de fácil comprensión y sin equívocos; sencilla, concisa, desprovista de elementos superfluos; precisa, para no dejar en la duda al lector; el objetivo que se persigue es doble: por un lado, conseguir que los actos sean más comprensibles y por otro, evitar contenciosos debidos a una mala calidad de la redacción⁶.

Por tal motivo y con la finalidad de garantizar mayor claridad en nuestro máximo ordenamiento jurídico, se propone reformar diversos artículos de nuestra Constitución que con el paso del tiempo fueron objeto de algunas omisiones de forma, particularmente al ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, mismas que no afectan o cambian el fondo ni la intención del legislador pero que sin lugar a dudas darán claridad al texto constitucional, además que al ser nuestra norma fundamental lo conveniente es que carezca de errores gramaticales, ortográficos o en la seriación de apartados, fracciones o incisos; en esa tesitura, se propone la presente iniciativa.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 27. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. al XVIII. ...</p> <p>XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de le tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 27. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. al XVIII. ...</p> <p>XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a ls prohibiciones a título de protección a la industria.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.</p> <p>...</p> <p>...</p>

...	...
...	...
...	...
...	...
No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia . Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.	No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia . Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.
...	...

<p>Artículo 47. El Estado del Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.</p>	<p>Artículo 47. El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.</p>
<p>Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales plurinominales.</p>	<p>Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptciones plurinominales.</p>
<p>Artículo 72....</p> <p>A. ...</p> <p>B. ...</p> <p>C. El Proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta,, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.</p> <p>...</p> <p>D. ...</p> <p>E. ...</p> <p>F. ...</p> <p>G. ...</p> <p>H. ...</p> <p>I. ...</p>	<p>Artículo 72....</p> <p>A. ...</p> <p>B. ...</p> <p>C. El Proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.</p> <p>...</p> <p>D. ...</p> <p>E. ...</p> <p>F. ...</p> <p>G. ...</p> <p>H. ...</p> <p>I. ...</p>

<p>I. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.</p> <p>...</p>	<p>J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 90. ...</p> <p>La leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.</p>	<p>Artículo 90. ...</p> <p>Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.</p>
<p>Artículo 111. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados Senadores son inatacables.</p>	<p>Artículo 111. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.</p>
<p>Artículo 115. ...</p> <p>I. ...</p> <p>...</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</p>	<p>Artículo 115. ...</p> <p>I. ...</p> <p>...</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</p>

<p>para rendir las pruebas y hacerlos alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>...</p>	<p>para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I. al II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargado el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 116. ...</p> <p>...</p> <p>I. al II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 117. ...</p> <p>I. al VI. ...</p> <p>VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 117. ...</p> <p>I. al VI. ...</p> <p>VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 123. ...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 123. ...</p> <p>...</p>

<p>A. ...</p> <p>I. al XI. ...</p> <p>XII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.</p> <p>...</p> <p>XIII al XXI. ...</p> <p>XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres</p>	<p>A. ...</p> <p>I. al XI. ...</p> <p>XII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.</p> <p>...</p> <p>XIII al XXI. ...</p> <p>XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres</p>
--	--

<p>meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.</p> <p>XXII Bis al XXXI. ...</p> <p>B. ...</p> <p>I al VII. ...</p> <p>VIII. ...</p> <p>XI. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.</p> <p>...</p> <p>X. ...</p>	<p>meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el <u>consentimiento</u> o tolerancia de él.</p> <p>XXII Bis al XXXI. ...</p> <p>B. ...</p> <p>I al VII. ...</p> <p>VIII. ...</p> <p><u>IX.</u> Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.</p> <p>...</p> <p>X. ...</p>
--	--

III. Fundamento legal

Lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos y aplicables.

IV. Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 27, fracción XIX, 28, párrafos primero y séptimo, 47, 52, 72, apartados C e I, 90, párrafo segundo, 111, párrafo sexto, 115, fracción I, párrafo tercero, 116, fracción III, párrafo quinto, 117, fracción VII, 123, apartado A, fracción XII, párrafo cuarto, fracción XXII, Apartado B, fracción XI, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

V. Ordenamientos a modificar

Se modificarán los artículos 27, fracción XIX, 28, párrafos primero y séptimo, 47, 52, 72, apartados C e I, 90, párrafo segundo, 111, párrafo sexto, 115, fracción I, párrafo tercero, 116, fracción III, párrafo quinto, 117, fracción VII, 123, apartado A, fracción XII, párrafo

cuarto, fracción XXII, Apartado B, fracción XI, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Texto normativo propuesto

Único. Se reforman los artículos 27, fracción XIX, 28, párrafos primero y séptimo, 47, 52, 72, Apartados C e I, 90, párrafo segundo, 111, párrafo sexto, 115, fracción I, párrafo tercero, 116, fracción III, párrafo quinto, 117, fracción VII, 123, apartado A, fracción XII, párrafo cuarto, fracción XXII, Apartado B, fracción XI, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XVIII. ...

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de **la** tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

...

...

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, **las** prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a **las** prohibiciones a título de protección a la industria.

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

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de **beneficencia**. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Artículo 47. El estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas **encircunscripciones** plurinominales.

Artículo 72. ...

A. ...

B. ...

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

...

D. ...

E. ...

F. ...

G. ...

H. ...

I. ...

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

...

Artículo 90. ...

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Artículo 111. ...

...

...

...

...

Las declaraciones y resoluciones de **las** Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 115. ...

I. ...

...

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el

mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y **hacer los alegatos** que a su juicio convengan.

...

Artículo 116. ...

...

I. y II. ...

III. ...

...

...

...

Los magistrados durarán en el ejercicio de su **encargo** el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

...

Artículo 117. ...

I. a VI. ...

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de **impuestos** o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

...

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XI. ...

XII. ...

...

...

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de **doscientos** habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

...

XIII al XXI. ...

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el **consentimiento** o tolerancia de él.

XXII Bis. a XXXI. ...

B. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

...

X. ...

VII. Artículos Transitorios

Artículo Primero. Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

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

Notas

1 Cáceres Nieto, Enrique, *Curso de Técnica Legislativa*, México, 2002, consultable en línea en la dirección electrónica

[http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-SP-06-02 .pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-SP-06-02.pdf) visto el 5 de diciembre de 2017.

2 Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, segunda edición, México, Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, 1998, página 720.

3 Pérez Bourbon, Héctor, *Manual de Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Educa, 2007, páginas 18-19.

4 Diccionario de la Real Academia Española, consultable en la página electrónica <http://dle.rae.es/?id=LwUON38>, visto el 14 de noviembre de 2017.

5 Ramos Peña, Luis Alfonso, *La interpretación y aplicación del derecho. Importancia de la argumentación jurídica en un estado de derecho*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultable en la página electrónica

http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qd_iuris/cont/13/cnt/cnt6.pdf pp. 125 a 127.

6 Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión para la redacción de textos legislativos de la Unión Europea, Luxemburgo, Unión Europea, 2015, página 10, consultable en la dirección electrónica

<http://eur-lex.europa.eu/content/techleg/ES-guia-para-la-redaccion-de-textos-legislativos.pdf>, visto el 5 de diciembre de 2017.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, 19 de abril 2018.

Diputada Ernestina Godoy Ramos (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, José Hernán Cortés Berumen, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El arraigo es considerado como una medida precautoria dictada por el juzgador, a petición de parte, cuando hubiere temor de que se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda. Tiene por objeto impedir que el arraigado abandone el lugar del juicio sin dejar un apoderado que pueda contestar la demanda, seguir el proceso y responder de la sentencia que se dicte.¹

En nuestro país, la figura del arraigo se estableció en el artículo 16 de la Constitución, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008, como respuesta a una compleja situación en materia de seguridad.

El artículo 16 constitucional señala que “nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.”

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

En la iniciativa del 13 de marzo de 2007, el entonces presidente Felipe Calderón, en la exposición de motivos señaló:

“Asimismo, se propone la adición de un décimo párrafo al artículo 16 para regular constitucionalmente el arraigo. Al considerar la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, y en virtud de que el arraigo es un acto restrictivo de la libertad personal, debe estar inmerso en el texto constitucional.

En relación con el arraigo y a fin de evitar abusos, se propone lo siguiente:

- a) Solo lo puede dictar el juez, quién determinara? la modalidad de su ejecución, salvo en el caso de delincuencia organizada en que podrá dictarse por el Ministerio Público con posterior revisión de la autoridad judicial.
- b) Se establece con precisión el tiempo máximo de duración.
- c) Por primera vez, se prevén los fines del arraigo, de forma que así se evita la arbitrariedad al permitirse únicamente cuando se compruebe la necesidad de la medida para proteger a las personas o bienes jurídicos, para la continuación de la investigación o si existen datos de riesgo fundado de sustracción del inculpado a la acción de la justicia.
- d) Se limita al caso de delitos graves, con duplicidad para delincuencia organizada.”

Al momento de expedirse la reforma en justicia penal del 2008, fue criticada por diversos académicos, por ejemplo, Louise Arbour, alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señaló que era violatoria de los derechos humanos porque eleva a rango constitucional el arraigo, permite los allanamientos sin orden judicial y crea un subsistema de excepción para las personas acusadas de pertenecer a la delincuencia organizada.

El impacto del arraigo en el ejercicio del derecho de presunción de inocencia fue de primera magnitud, ya que aun cuando no se haya construido una causa para demostrar la culpa de una persona arraigada, se le ha impuesto de antemano una pena prejudicial. Es como si la persona, inocente o no, estuviera condenada desde el momento en que se abre un expediente de investigación penal, es decir, como si nunca hubiera sido inocente.²

Se trató de una figura polémica ante una situación urgente, por lo que si bien tuvo la intención de ser una herramienta eficaz, particularmente contra la delincuencia organizada, ante su propia naturaleza, ha sido necesario revisarla para determinar si debe subsistir en nuestro sistema jurídico.

En la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, que instauró el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, se dispuso en el artículo Décimo Primero. “En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los

agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días. Esta medida será procedente siempre que sea necesaria 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.”

La naturaleza del Sistema Penal Acusatorio, permitió cuestionar nuevamente la figura, su compatibilidad con el nuevo Sistema y su posible inconstitucionalidad.

Según Cantú Martínez, el arraigo es por sí mismo violatorio de los derechos a la libertad personal y de tránsito, a la presunción de inocencia, al debido proceso legal, y al honor, por lo que diversos actores se han pronunciado en contra, no solamente desde la comunidad de personas defensoras de derechos humanos o la academia, sino también desde el Poder Judicial, los organismos públicos de protección de los derechos humanos y el Congreso.³

“El 28 de julio de 2011, el Congreso de Chiapas removió la figura de su legislación local e incluyó en su Constitución la prohibición expresa de su uso. Los estados de Oaxaca y Yucatán también eliminaron el arraigo de su legislación. Por su parte, Guanajuato, al entrar recientemente a la discusión sobre su nuevo Código de Procedimientos Penales omitió de la inclusión de la figura, pese a la recomendación en contrario de la Procuradora General de la República en la vigésima quinta Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (10 de junio de 2011).

Es importante señalar también que la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal emitió una recomendación el 29 de abril de 2011 en la que instó a la Procuraduría local a promover la eliminación del arraigo ante el Congreso local. La Comisión propuso además la expedición de acuerdos internos para eliminar esta práctica.”⁴

Según Bernardino Esparza, “la instrumentación jurídica a favor del arraigo en México dispone de dos fases. Sin embargo, entre ellas se interpone un criterio jurisprudencial, el cual manifiesta que el arraigo es inconstitucional, pues establece que es violatorio de la libertad personal, así como de las garantías de legalidad y de seguridad jurídica. Se ha mencionado, asimismo, que transgrede las garantías del debido proceso, presunción de inocencia, el derecho a la no privación de la libertad mientras se desarrolla el proceso, el derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y el derecho de circulación y residencia, como bien lo señalan los artículos 7.5, 8.2 y 22.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este contexto, los artículos 7, 8 y 22 manifiestan el derecho a la libertad, las garantías judiciales y el derecho a la circulación y de residencia.

Entre otras libertades que establece el artículo 7 se encuentran las siguientes:

- Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.
- Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones dadas de antemano por la Ley Fundamental y leyes respectivas de cada estado.

- Ninguna persona puede ser sometida a detención o encarcelamiento arbitrarios.
- Toda aquella persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
- 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.

Por su parte, el artículo 8 de la citada Convención sostiene, como garantías judiciales:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad, por tanto, toda persona, en plena igualdad, tiene derecho, durante el proceso, a disponer de las siguientes garantías, mediante los siguientes derechos:

- Del inculpado, de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- A la comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- A la concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- Del inculpado, a defenderse personalmente o ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con él;
- A no renunciar a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no, según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- De la defensa, a interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- A no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- A recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

Y, por último, el artículo 22 de la misma Convención dispone el derecho a la circulación y residencia:

- Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.”⁵

Por lo expuesto, Acción Nacional considera que ante la implementación del Sistema Penal Acusatorio, y en aras de proteger los derechos humanos, es imperativo derogar el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, a efecto de suprimir la figura del arraigo en nuestro sistema jurídico.

Para mayor claridad, se señala en el cuadro siguiente la propuesta de reforma:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente	Propuesta
Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.	Artículo 16. ...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.	Se deroga.
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...

Por las consideraciones expuestas, es que se somete a la consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...

...

...

...

...

...

Se deroga.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrara 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. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizara? las adecuaciones que resulten necesarias a la legislación, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto.

Notas

1 Arraigo judicial en materia penal, serie “Carpeta de tendencias e indicadores” Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, México 2011.

2 Cantú Martínez Silvano, y otros. *La figura del arraigo penal en México*, Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, México 2012.

3 Ibidem, página 111.

4 Ibidem, página 112.

5 Esparza Martínez Bernardino, *El Arraigo, Argumentos para su derogación constitucional*, Serie “Temas Selectos”, Inacipe, México 2014.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- en la Ciudad de México, a 24 de abril de 2018.

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, José Hernán Cortés Berumen, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I; 76, numeral 1, fracción II; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Durante la presente LXIII Legislatura, ha sido motivo de preocupación de varios diputados que integran la misma y de distintas fuerzas políticas, la situación o la temática en general de seguridad pública en nuestro país, y en particular de las condiciones laborales de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, en los tres órdenes de gobierno.

Incluso han existido pronunciamientos de los integrantes del gobierno federal, del comisionado nacional de Seguridad e incluso el propio comisionado general de la Policía Federal, así como de gobernadores y secretarios de seguridad pública de las entidades federativas, haciendo un llamado claro y enérgico a corregir un anacronismo que aún permanece en la Constitución General de la República, y que se ha convertido en un problema para las corporaciones, para los elementos que resultan afectados o involucrados en alguna situación y que al momento de defenderse y exigir se cumpla la ley, resulta imposible que sean reincorporados al servicio activo, por virtud de esta causal de improcedencia establecida en el artículo 123 B fracción XIII de la Constitución para reinstalarlos.

En efecto nos referimos a esa indebida causal de improcedencia del amparo para los integrantes de las instituciones de seguridad pública, tanto personal ministerial como pericial o policial, que impide devolverles su puesto y su rango cuando logran demostrar en algún juicio que su separación del cargo ocurrió de manera injustificada.

Y queremos hacer énfasis en que ese precepto establece que los integrantes de las instituciones se regirán por sus propias leyes, amén de lo específicamente señalado en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública respecto de los requisitos de permanencia e ingreso para el personal así como en el caso de la Policía Federal a lo que al respecto también establece su propia ley.

En efecto, las instituciones de seguridad pública se encuentran obligadas al respecto por lo establecido en el inciso a del artículo 21 constitucional, y la referida ley general, por lo que es ese el filtro que permite revisar si un elemento cumple los requisitos para ingresar o permanecer en las instituciones de seguridad pública y, por tratarse de eso, es entendible

que se tengan controles más estrictos que los que puede tener cualquier otro servidor público, como los que regula el artículo 123 B de la Constitución.

Ahora bien, el haber incluido en ese precepto esta causal, es un contrasentido, toda vez que cancela para el personal ministerial y policial la viabilidad de defenderse de una sanción que implique la separación de su cargo, independientemente de que sea justificada o no, cuando ya existen incluso acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) destinados al desarrollo de la carrera policial y de los incentivos que para su estabilidad y crecimiento se requieren. Por ejemplo el acuerdo 03/XXXVII/14 del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de su Estrategia Nacional de Desarrollo Policial, enfocada a la mejora del desarrollo profesional, personal y social de los policías de México, que estableció lo siguiente: **1.** Elaborar un diagnóstico detallado sobre los sueldos y el catálogo de prestaciones que actualmente reciben las policías municipales y estatales para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública presente al Consejo Nacional de Seguridad Pública, una propuesta de salario mínimo policial nacional y de prestaciones básicas, entre las cuales deberán considerarse: seguro de vida, seguro de gastos médicos, becas para hijos de policías, programa de vivienda, programa de retiro y apoyos para familias de policías caídos en cumplimiento del deber. **2.** Elaborar un programa de nivelación académica que contribuya a elevar el nivel académico de los policías en activo y garantice el cumplimiento de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en este tema. **3.** Impulsar el fortalecimiento de la infraestructura y/o equipamiento de las academias estatales y municipales de seguridad pública. **4.** Fortalecer la instrucción de los elementos policiales en materia de doctrina policial en las corporaciones de seguridad pública del país. **5.** Desarrollar un programa para el fortalecimiento de las comisiones de ascenso. **6.** Impulsar la consolidación y funcionamiento efectivo del régimen disciplinario en las instituciones policiales del país. **7.** Desarrollar un programa que permita establecer mecanismos claros y transparentes para la sociedad y las propias instituciones policiales para el ascenso y la promoción de los elementos. **8.** Promover evaluaciones de habilidades y del desempeño para todos los elementos policiales.

Todo lo señalado por el acuerdo del CNSP referido, es incongruente con el precepto que les impide a los policías exigir judicialmente su reinstalación cuando ésta fue indebida y que actualmente, nos parece por error, se encuentra en el texto constitucional.

Cabe destacar que tal reforma fue solicitada por el maestro Manelich Castilla Cravioto, comisionado general de la Policía Federal, en el foro *Hacia la consolidación del Sistema Penal Acusatorio*, organizado por el Senado de la República, el 3 de agosto de 2017, en la antigua sede de Xicoténcatl, en los siguientes términos: “desde la Policía Federal, tenemos muy claro que el Sistema de Justicia Penal fue transformado de manera sustancial, y estamos convencidos de que es el camino correcto, y también nos hemos pronunciado de que hay que revisar ciertas figuras que podrían hacerlo aún más eficaz. La investigación policiaca, es sin duda alguna la parte toral en donde quisiéramos ver centrada la parte policial, es la investigación la que nos va a permitir determinar si un modelo está o no funcionando y más que el resultado que ésta pueda tener una vez ministerializada y bajo este argumento quiero dar ideas muy breves de cuáles son los aspectos en donde consideramos importante poner el énfasis y poner sobre la mesa. **1.** La dignificación policial, el tema de las condiciones en que los policías están saliendo a investigar por

cumplir con esta función si queremos investigación eficaz y policías eficaces tenemos que ver la redacción del artículo 123 apartado B. 2. El texto constitucional dota facultades de investigación a la policía, las mejores prácticas se dan con una autonomía de la instancia técnica jurídica para llegar a la conclusión de un asunto.”¹

Este impedimento de reinstalar a los policías cuando ganan sus juicios, también va en sentido contrario a las reformas relativas a la protección de los derechos humanos y contraviene criterios adoptados en otras materias, como la laboral, que permiten siempre la posibilidad de reinstalar a un trabajador o servidor público cuando ha vencido en juicio a la autoridad que prescinde de su trabajo indebidamente. Pero al estar igualmente señalado el impedimento a nivel constitucional, no hay modo de resolver el problema salvo que se dé una modificación al texto. Aunque las instituciones de seguridad pública cuentan de todos modos con los exámenes de control de confianza, en términos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para efectos de obligar a los integrantes de las mismas a cumplir con los requisitos de permanencia y evitar así que sus integrantes se aparten de sus deberes y obligaciones, a la fecha en muchos estados se sigue contratando o utilizando a policías que no han acreditado sus evaluaciones de control, con el pretexto de que no se tienen dinero para liquidar a los policías, lo que genera un círculo vicioso. Si se va a avanzar en la modificación de esta reforma debe insistirse en la aplicación estricta de los controles de confianza para impedir la reinstalación de policías que sí están cooptados y ocasionan demandas millonarias contra los gobiernos y que dieron pie a la elaboración de la reforma que ahora se pretende cambiar, a principios del sexenio de Ernesto Zedillo, cuando de este modo se evitó el alud de amparos generados por los cambios realizados en su administración.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Seguridad Pública ha propuesto fortalecer los mecanismos de control de confianza como señala el acuerdo 12/XLIII/17 *Actualización del modelo y proceso de control de confianza para los integrantes de las instituciones de seguridad pública*, para que sean esos los filtros o mecanismos para impedir que personas o elementos que en efecto se encuentren comprometidos con la delincuencia o que hubiesen incurrido en situaciones contrarias al cumplimiento de su deber, puedan tener una defensa laboral exitosa, a la que hoy no tienen derecho, y en consecuencia sean reinstalados en sus puestos.

Es por ello que la adecuación al orden jurídico actual del artículo 123 B fracción XIII obedece a un principio de congruencia con el orden constitucional en materia de derechos humanos existente desde 2011, al nuevo sistema de justicia penal y a la legislación en materia de control de confianza para el personal policial y ministerial que presta sus servicios al Estado, en los tres órdenes de gobierno y que obedece a su regulación y normatividad propia, por virtud de sus leyes y reglamentos.

Para mayor entendimiento de la propuesta se refiere el siguiente comparativo:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
ARTÍCULO 123. ...	ARTÍCULO 123. ...
...	...
A. ...	A. ...
B. ...	B. ...
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, deberán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, o su reincorporación al servicio como consecuencia del resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido, siempre y cuando cumpla con los requisitos de ingreso correspondientes.
...	...
...	...
XIII bis. a XIV. ...	XIII bis. a XIV. ...

Finalmente, se retoman a manera de homenaje algunos de los párrafos de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por nuestra compañera y amiga Mayra Enríquez, diputada federal por el estado de Guanajuato, a quien todos conocimos y recordamos hoy con gran cariño y admiración:

“Huelga decir que, además, como lo señalan y se ha establecido en diversos tratados internacionales de los que México forma parte, aparecen distintos derechos que han sido violados por el Estado, aun cuando se ha comprobado que los despidos han sido injustificados, el Estado sólo ha resarcido el daño mediante una indemnización económica porque así es como lo establece la ley actualmente.

En paralelo, no es posible descuidar –en especial, cuando se trata de la inocencia comprobada de los elementos– esa especie de “linchamiento mediático” y la estigmatización que se hace en perjuicio de su fama pública y su trayectoria profesional, en atención a que, volver a encontrar empleo en los cuerpos de seguridad resultará prácticamente inviable por “la mancha” dejada en su hoja de servicios, pues “la duda”, acompañará al buen elemento, para siempre.

Con esta perspectiva, debemos destacar que también, 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 las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Es evidente que, en muchos casos, lo elementos cuya inocencia ha sido comprobada por la autoridad competente, quedan en absoluto estado de indefensión.

Se violentan también las normas relativas a los derechos humanos que, se interpretarán de conformidad con nuestra Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Es frecuente que, en casos como los citados, se soslayen los principios y garantías jurídicas de las que, los policías, peritos y fiscales son destinatarios.

Compañeras diputadas, compañeros diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en su momento, la existencia de una violación a los derechos humanos de los servidores públicos sujetos a la referida restricción; pues ante la existencia de tesis jurisprudenciales encontradas, se resolvió una contradicción de tesis, en el expediente 28/2001, en la que el máximo órgano jurisdiccional consideró que la reforma de 1999, no creó una prohibición absoluta para la que procediera la reinstalación, sino que solamente restringió la reinstalación a los miembros de las corporaciones policiales, que no llenaron los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, pero que sí podrían reincorporarse quienes los satisficieran, argumentando que: "...de no estimarlo así, se propiciaría no sólo que se presenten remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones policiacas los buenos elementos."

Igualmente, durante los distintos foros en los que la suscrita ha participado, hemos escuchado la voz y las inquietudes de los elementos, solicitando nuestra acción normativa inmediata, incluso a ello se ha sumado la Comisión Nacional de Seguridad, que lo ha planteado a la Comisión de Seguridad de esta Cámara de Diputados."

Por lo anteriormente expuesto y fundado se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción XIII del artículo 123 B de la Constitución para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

B. ...

I. a XII. ...

XIII. ...

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios, **deberán** ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el

momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, o su reincorporación al servicio **como consecuencia** del resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido, **siempre y cuando cumpla con los requisitos de ingreso correspondientes.**

...

...

XIII Bis. a XIV. ...

Artículo Transitorio

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

Nota

1<http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/eventos/docs/mesa3.pdf> Consultado el 12 de abril de 2018.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.

Diputado José Hernán Cortés Berumen (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 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 con 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 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La figura del arraigo penal, como han declarado diversos académicos y especialistas, compromete al estado de derecho, así como los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. Ya en el 2005, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había declarado inconstitucional dicha medida cautelar,¹ pues implica la detención de una persona cuando la investigación correspondiente aún no arroja datos concluyentes para establecer la probable responsabilidad penal directa del impugnado con el delito atribuido, sin oportunidad de defenderse para deslindar su responsabilidad. Sin embargo, en el año 2015 el Alto Tribunal revirtió, bajo una confusa discusión, dicha decisión por mayoría de seis votos contra cinco, y revistió al arraigo penal de constitucional.¹

El hecho de que 6 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideren que el arraigo es constitucional, no implica que no vulnere derechos humanos internacionalmente reconocidos; diversas voces se han manifestado en contra de esta última determinación, entre ellas la del ministro José Ramón Cossío Díaz,³ quien ha planteado que, a la luz del artículo 1o. de la Constitución, leído e interpretado de manera conjunta con lo que dispone el diverso 133 constitucional, es factible establecer un parámetro de control de regularidad de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, a fin de favorecer en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos, es decir, aplicar el que resulte en el mayor beneficio de las personas, debe ser construido independientemente de su fuente, para estar en capacidad de evaluar si su contenido es acorde o no con el objetivo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

De esta manera, la figura del arraigo penal evidentemente afecta un cúmulo de derechos tales como la libertad personal, el debido proceso, la presunción de inocencia, la integridad física por riesgo de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la libertad de circulación, mismos que se encuentran consagrados y protegidos, tanto por nuestra Constitución como por la Convención Americana de Derechos Humanos, por tanto, se desprende que puede configurarse un estándar de fuente internacional que otorga la protección más amplia a la persona, que no permite, según palabras del ministro Cossío, el

arraigo como herramienta de investigación, sin que exista una acusación y, con ello, el inicio del proceso penal ante la autoridad judicial competente.⁴

Por lo tanto, la figura del arraigo deviene inconvencional e inconstitucional, a la luz del multicitado artículo 1o. de la Constitución, pues, como medida precautoria que permite “primero detener a la persona para después investigarla”, incumpliendo con los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en la Convención Americana de Derechos Humanos.⁵

De acuerdo con información obtenida por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la CNDH indicó que entre el 18 de junio de 2008 y abril de 2014, se ventilaron 112 quejas por violaciones a derechos humanos relacionadas con el arraigo, de las cuales, 38 por ciento fue por detención arbitraria y 41 por ciento por tratos crueles, inhumanos o degradantes. Del total, un 26 por ciento presentó ambas violaciones.⁶ Por ello, la CNDH ha urgido al Congreso de la Unión para que se elimine la figura del arraigo de nuestra Constitución.⁷

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

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

Cabe mencionar que la presente iniciativa se presenta en conjunto con otra diversa, que reforma el artículo 178 del Código Penal Federal. Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. [...].

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Se deroga.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

Tercero. En un plazo que no podrá exceder de 120 días hábiles, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar las disposiciones legales que incluyan la figura del arraigo, a fin de armonizarlas con el presente.

Notas

1 “El arraigo, inconstitucional: SCJN”, *La Jornada* , sección Sociedad y Justicia, 20 de septiembre de 2005. Disponible en:

[http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/index.php?section= sociedad&article=050n1soc](http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/index.php?section=sociedad&article=050n1soc) (consultado el 17 de abril de 2018).

2 “El arraigo es constitucional cuando se investigan delitos graves, resuelve la Corte”, *Animal Político*, sección Seguridad, 14 de abril de 2015. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2015/04/el-arraigo-es-constitucional-cuando-se-investigacion-delitos-graves-resuelve-la-corte/> (consultado el 17 de abril de 2018).

3 “Posición del ministro José Ramón Cossío en el amparo directo en revisión 1250/2012(arraigo)”, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/sites/default/files/articulos/rrt140415.pdf> (consultado el 17 de abril de 2018).

4 Ídem.

5 Silva García, Fernando, *El arraigo penal entre dos alternativas posibles: interpretación conforme o inconvencionalidad*, Revista del Instituto de la Judicatura. Disponible en:

<https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/11ELARRAIGOPENA.pdf> (consultado el 17 de abril de 2018).

6 Silva Mora, Karen, *Arraigo: el error de la Suprema Corte*, Nexos, sección El juego de la Suprema Corte, 4 de mayo de 2015. Disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4609> (consultado el 17 de abril de 2018).

7 “Pide CNDH eliminar figura del arraigo de la Constitución”, *Canal Judicial*. Disponible en: <https://canaljudicial.mx/es/noticia/pide-cndh-eliminar-figura-del-arraigo-de-la-constitucion> (consultado el 17 de abril de 2018).

8 Silva Mora, Karen, *Arraigo: el error de la Suprema Corte*, Nexos, *op. cit.*, *supra* nota 6.

Palacio Legislativo, a 24 de abril de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA REFUGIO TRINIDAD GARZÓN CANCHOLA E INTEGRANTES 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 tercero y se deroga el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 constitucional**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El fortalecimiento de la democracia requiere, más allá de la libertad de votar y ser votado o de la certeza de los resultados electorales; el concepto moderno de democracia exige, además de esos elementos *sine qua non*, de mecanismos que garanticen, respeten y protejan las libertades, los derechos humanos, y en consecuencia robustecen los órganos encargados de vigilar la constitucionalidad de los actos gobierno.

Ante este escenario, el 6 de junio de 2011, el Estado mexicano dio muestras de voluntad de pretender vigorizar el sistema democrático, mediante una reforma constitucional en materia de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales, con la intención de impactar positivamente en la administración de justicia.

Tal reforma amplió la procedencia del juicio de amparo respecto de cualquier norma general, al prever su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; asimismo, introdujo figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; así como, la **declaratoria general de inconstitucionalidad**; entre otras.

Por cuanto a la declaratoria general como un nuevo mecanismo de control de constitucionalidad, adoptado con el propósito de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una herramienta, que en un determinado momento, expulse del marco jurídico una norma general que contraríe a la Carta Magna o en su caso a un tratado internacional, del cual nuestro país sea parte.

Para ello, el Constituyente Permanente, mediante la reforma, estableció en el segundo, tercer y cuarto párrafo de la fracción II, del artículo 107 de la Constitución Federal, lo siguiente:

Artículo 107. ...

I. ...

II. ...

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas Generales en materia tributaria.

Como se advierte de la lectura del texto constitucional, la **declaratoria general de inconstitucionalidad** es un mecanismo de control constitucional que tiene como objeto dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una herramienta jurídica que le permita, dar efectos generales a la jurisprudencia que determine la inconstitucionalidad de leyes, invalidando la norma general inconstitucional.

Figura jurídica que ayuda a superar, bajo un procedimiento específico, el principio de relatividad en el amparo, vigente aún en el primer párrafo de la fracción II del propio artículo 107 constitucional, que a la letra dice:

Artículo 107.

I. ...

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Lo que significa que el amparo nulifica la eficacia de una ley, únicamente en relación al quejoso, si ésta conculca sus derechos, sin perder su validez y vigencia obligatoria para todos los demás gobernados, aun cuando afecte su esfera jurídica, en tanto no busquen por vía del juicio de amparo la protección.

La relatividad del amparo ha sido cuestionada por muchos doctrinarios que han asegurado que viola el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, al permitir la subsistencia

de normas inconstitucionales, obligando al gobernado a promover el juicio de amparo, lo que afecta la economía del bolsillo del gobernado, pues es éste, el que asume las costas procesales, lo que genera una desigualdad por cuanto a que no toda persona cuenta con los recursos económicos para contratar los servicios de un profesional que promueva su demanda de amparo, institucionalizando con ello la injusticia, para quienes a falta de recurso económicos, quedan impedidos para impugnar la norma inconstitucional que afecta su esfera jurídica.

Consideraciones que llevaron al Congreso de la Unión a establecer en la Constitución federal la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales, exceptuando a las normas generales en materia tributaria.

Sin embargo, a consideración de la suscrita, el procedimiento de la declaratoria de inconstitucionalidad, dificulta la efectividad de este sistema de control constitucional, ya que, en primer lugar, se requieren de la votación calificada de 8 votos, ello a pesar de que para iniciar un procedimiento para emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad se requiere de la jurisprudencia por reiteración en la cual se determinó la inconstitucionalidad de una norma general, siendo jurisprudencia no deriva de una ocurrencia, del azar o de manera espontánea, por el contrario se construye a la luz de un procedimiento complejo, por cuanto a la Jurisprudencia por reiteración se encuentra regulada en el capítulo II del título cuarto de la Ley de Amparo vigente, en los artículos 222, 223 y 224 que a la letra dicen:

Artículo 222.

La jurisprudencia por reiteración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Artículo 223.

La jurisprudencia por reiteración de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos cuatro votos.

Artículo 224.

Para el establecimiento de la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito deberán observarse los requisitos señalados en este Capítulo, salvo el de la votación, que deberá ser unánime.

De donde se advierte que la jurisprudencia por reiteración se crea al haberse sustentado el mismo criterio en cinco sentencias ininterrumpidas, con el requisito indispensable, de la votación calificada del órgano emisor, es decir, cuando se trate del Pleno de la Suprema

Corte se requerirán de 8 votos, 4 votos en tratándose de las Salas de la SCJN, y de unanimidad en los casos de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que permite deducir que para alcanzar, primero, dicho número de resoluciones debe transcurrir un tiempo considerable, que permite en un segundo momento, una reflexión profunda en cada uno de los casos, lo que da a la institución de la jurisprudencia la fuerza, para sostener aquí, que no se requiere de mayor requisito para la declaratoria de inconstitucionalidad, que el simple transcurso del plazo concedido al órgano emisor de la norma, sin que se hubiere superado la inconstitucionalidad mediante la derogación o reforma que da origen a la jurisprudencia, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita la declaratoria correspondiente, sustentada en el proceso de la creación de la jurisprudencia por reiteración.

Esto, en razón a que ningún Estado que se precie democrático puede tolerar la vigencia de una norma secundaria que contraríe a la carta magna, que no solo no evita combatir las desigualdades socioeconómicas, por el contrario las acentúan, la sola amenaza de que una norma anticonstitucional sea aplicada debe accionar al Congreso General para evitar, en el marco de nuestras atribuciones sendos vicios en el sistema jurídico nacional.

Ahora bien, no hay justificación lógica y jurídica, para mantener en el texto constitucional el blindaje a las leyes en materia tributaria, pues es un absurdo pretender dar un tratamiento distinto a una norma tributaria secundaria que violente a la Constitución Política de los Estados Unidos, toda norma con rango inferior debe ceñirse a la constitución, actuar en contra es pretender mantener un estado despótico y absolutista, carente de garantías a los más elementales derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero y se deroga el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 constitucional

Único. Se reforma el tercer párrafo del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 107. (...)

I. ...

II. ...

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, la declaratoria general de

inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

(Se deroga)

...

...

...

III. ...

Transitorio

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

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 107. (...)</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</p> <p>Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.</p>	<p>Artículo 107. (...)</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</p>
<p>Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.</p>	<p>(se deroga)</p>

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.
Diputada Refugio Trinidad Garzón Canchola (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 18 Y 19 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 los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

La profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país provoca que la sociedad no confíe en las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, derivado de la falta de transparencia, rendición de cuentas y de resultados a la sociedad. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública de 2017, elaborada por el Inegi, arrojó que el 65.7 por ciento de quienes tienen 18 años o más creen que los Ministerios Públicos son corruptos; 67.6 por ciento de la población cree que los jueces están vinculados a prácticas de corrupción y sólo el 53.4 por ciento de los ciudadanos cree que los Ministerios Públicos son eficaces en su trabajo.¹

De acuerdo con el investigador Guillermo Zepeda Lecuona, en México hay “alrededor de 90 mil personas se encuentran en prisión preventiva, lo cual equivale a un poco menos de la mitad de los internos del sistema carcelario mexicano”,² contraviniendo el principio de presunción de inocencia que se establece en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una encuesta coordinada por Elena Azaola y Catalina Pérez-Correa en los Centros Federales de Readaptación Social en 2012, arrojó que sólo 59 por ciento de quienes se encuentran en la cárcel por un delito del fuero común ha recibido una sentencia condenatoria; en tanto que, en el ámbito federal, ha sido solo un 53.3 por ciento; es decir, más de la mitad guarda una calidad de procesado, lo cual implica que de los 48 mil 66 internos contabilizados en el año 2012, un total de 25 mil 619 se encontraban en la cárcel sin haber recibido todavía una sentencia condenatoria.

De igual manera, “en México, unos 8 mil indígenas esperan en prisión por una sentencia, sin que su situación se resuelva pronto. La mayoría no habla español.”³ Lo anterior, debido a la insuficiencia de abogados defensores, o intérpretes y traductores que tengan conocimiento de la lengua y cultura a la que las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas pertenezcan, constituye un “verdadero problema para una población que de por sí es vulnerable.”⁴

El Estado ha recurrido a la creación de una política criminal como pilar, en donde la prisión es “la respuesta pertinente ante las conductas antisociales”.⁵ Pero, como dice el doctor José Buendía Hegewish, “si el crimen rebasa a la autoridad en las calles de algunas ciudades del país, la prisión es el último reducto del monopolio del Estado”,⁶ por lo que perder el control de las cárceles evidencia un Estado incapaz de mantener la seguridad y la paz para su gente.

La autoridad no logra controlar ni sobreponerse a la voluntad de los presos. Según México Evalúa, en 65 de los 101 centros visitados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se encontró autogobierno o cogobierno.⁷ Frecuentemente, en lugar de servir como centros de readaptación, estos funcionan como núcleos de formación para criminales donde se unen a bandas delictivas, incrementando la inseguridad.

La situación actual del sistema penitenciario mexicano es deplorable, los presos viven en condiciones de hacinamiento y sobrepoblación que violan los derechos humanos. En 2006, la capacidad instalada en los centros federales era de 6 mil 192 internos, para enero de 2012 la capacidad total ascendió a 17 mil 680 internos, lo que representa un incremento del 185 por ciento en su capacidad instalada. En Las Islas Marías el incremento es aún mayor, pues pasaron de tener 915 internos en 2006 a una población de 7 mil 812 en agosto de 2012, lo que significa un incremento del 263 por ciento en su capacidad instalada.⁸

En 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos informó que México cuenta -en 130 prisiones estatales, 21 centros federales de máxima seguridad y tres prisiones militares- con una población carcelaria de unos 247 mil presos; y, en su mayoría, el sistema penitenciario presenta deficiencias graves que van desde sobrepoblación hasta el autogobierno; sólo las cárceles de Guanajuato están en buenas condiciones, el resto tiene problemas, y en 13 estados las carencias se vuelven graves y urgentes.⁹

De igual manera, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó -el 27 de febrero de 2018-, el **“Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana”**, que detalla que, de 109 centros penitenciarios de baja capacidad en el país, 48 de ellos enfrentan problemas de hacinamiento y sobrepoblación crítica, que impide otorgar condiciones de estancia digna y derecho a la reinserción social.¹⁰

La CNDH indicó que, de las 204 mil 617 personas privadas de la libertad en México, 13 mil 197 se encuentran en 109 centros con capacidad menor a 250 espacios y son dependientes de autoridades estatales, que en su mayoría no cuentan con infraestructura mínima para desarrollar un buen régimen penitenciario.¹¹ Así, las cárceles de baja capacidad con sobrepoblación crítica se encuentran en Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, estado de México, Morelos, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Veracruz.¹²

Por otra parte, de acuerdo con datos oficiales publicados por el gobierno federal en respuesta a una solicitud de transparencia, en México existen 372 centros penitenciarios estatales y municipales, de los cuales 178, sufren sobrepoblación, y, de éstos, hay 10 cuya capacidad está rebasada de un 300 a un 600 por ciento.¹³ Asimismo, la mayoría de los penales estatales que se encuentran sobrepoblados; y, el 75 por ciento, alberga tanto a reos

locales como federales¹⁴ -la cifra de reos federales asciende a los casi 25 mil-.¹⁵ Los datos oficiales detallan que, en total, existen 244 mil personas presas en México, las cuales tienen espacio para 209 mil 481 reos; es decir, hay 34 mil 709 personas presas en condiciones de hacinamiento.¹⁶

Un sistema penitenciario sobrepoblado crea condiciones para la violación de derechos humanos y es incapaz de hacer programas eficientes para la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos.¹⁷ Violando los principios establecidos en el artículo 18 constitucional que establece que “el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Según el diagnóstico “Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario”, de México Evalúa, en la mayoría de los centros las condiciones de higiene, la calidad de los alimentos, así como el acceso a servicios de educación, son deplorables; la atención y el equipamiento instrumental médico dentro de las cárceles son insuficientes. Además, no hay una separación entre las áreas destinadas a hombres y mujeres y la mayoría no tienen mecanismos para prevenir eventos violentos.

Según cifras del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), en las 21 cárceles federales de México hay alrededor de 22 mil 731 internos. En 2012, la manutención de los reos costó más de mil 700 millones pesos, lo que equivale a más de 4 millones 600 mil pesos diarios, es decir, 202.36 pesos diarios por preso. No obstante, un reporte público de la Comisión Nacional de Seguridad detalla que para esa misma fecha había otros 26 mil 140 reos del fuero federal en prisiones estatales, principalmente por razones de espacio, cuyos costos de manutención son cubiertos por las autoridades locales.¹⁹

Consecuencia de ello, recientemente la Corte de Casación de Roma, Italia, que maneja el caso del ex gobernador priista Tomás Yarrington, negó su extradición a México, debido a las múltiples violaciones a derechos humanos que se reportan de manera consistente en las cárceles mexicanas. Por ello, el Tribunal de Apelación de Florencia -al que será devuelto el caso- tomará en cuenta las denuncias realizadas a los centros penitenciarios mexicanos antes de tomar una decisión definitiva.¹⁹

La presente iniciativa busca incidir en uno de los problemas del sistema penitenciario, el de la sobrepoblación en los penales y sus consecuencias. México Evalúa, a través de su estudio “Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario”, señala que “el uso y el abuso de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y el hacinamiento en el sistema”. A pesar de que el número de presos continúa aumentando, más de la mitad de los mexicanos no se sienten protegidos ni seguros.²⁰ Debemos entender que la encarcelación masiva no es la solución a los problemas estructurales que producen la violencia; como lo son la marginación, la pobreza y la falta de oportunidades. Un sistema penitenciario

sobrepoblado es incapaz de hacer programas eficientes para la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos.

Por todo lo anteriormente expuesto, proponemos eliminar la prisión preventiva oficiosa, así como los delitos inexcusable. Tendrá que ser cada juez quien solicite la sanción preventiva a partir de la evaluación de las circunstancias concretas de cada caso, tomando en cuenta el riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o el riesgo para la víctima o la sociedad, y no en función del delito imputado.

Cabe mencionar que la presente iniciativa se presenta, en conjunto con otra diversa por la que se derogan y reforman distintas disposiciones del Código Federal Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con la prisión preventiva. Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 18 y el párrafo segundo del artículo 19, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 18. Sólo por causas de riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o exista riesgo para la víctima o la sociedad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

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.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Notas

1 “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Principales Resultados. Presentación ejecutiva”, Inegi. Disponible en:

http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf (consultado el 12 de abril de 2018).

2 Zepeda Lecuona, Guillermo, ¿Cuánto cuestala prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México, Open Society Institute, 2009, Monterrey, NL. Disponible en:

http://ijpp.mx/images/Costos%20Mexico_Final.pdf (consultado el 17 de abril de 2018), p. 15.

3 “México tiene 8,000 indígenas en prisión sin condena”, *Animal Político* . Disponible en:

<http://www.animalpolitico.com/2017/04/mexico-8000-indigenas-prision-sin-condena/> (consultado el 17 de abril de 2018).

4 Idem.

5 Zepeda, Guillermo, Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario, México Evalúa. Disponible en:

<http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf> (consultado el 17 de abril de 2018).

6 Buendía Hegewisch, José, “Seguridad Nacional en un hoyo negro”, *Excelsior*, sección de opinión, 16 de julio de 2015. Disponible en:

<http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-buendia-hegewisch/2015/07/16/1034935> (consultado el 17 de abril de 2018).

7 Zepeda, Guillermo, op. cit., supra nota 6.

8 Pérez, Catalina y Azaola, Elena, Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social, CIDE, 2012. Recuperado de

https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf

9 “Cárceles de México, con sobrepoblación y autogobiernos”, *El Economista* . Disponible en:

<https://www.economista.com.mx/politica/Carceles-de-Mexico-con-sobrepoblacion-y-autogobiernos-20160412-0160.html>

10 “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en La República Mexicana”, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en:

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//Informes/Especiales/CENTROS-BAJA-CAPACIDAD.pdf>

11 Idem.

12 Idem.

13 “Las 10 cárceles más saturadas de México; la sobrepoblación alcanza hasta 600%”, *Animal Político* . Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2016/07/las-10-carceles-mas-saturadas-mexico-la-sobrepoblacion-alcanza-600/>

14 Idem.

15 Idem.

16 Idem.

17 Zepeda, Guillermo op. cit

18 Torres, Mauricio, Mantener a los reos de cárceles federales cuesta 4.6 millones al día, obtenido de

<http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/06/22/mantener-a-los-reos-de-carceles-federales-cuesta-46-millones-al-dia>

19 “Italia niega a México la extradición de Yarrington por las violaciones a derechos que hay en cárceles mexicanas”, *Animal Político*, sección Nacional, 10 de abril de 2018. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2018/04/italia-niega-extraditar-a-yarrington-al-pais-por-violaciones-en-ddhh-de-mexico/> (consultado el 17 de abril de 2018).

20 “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Principales Resultados. Presentación ejecutiva”, Inegi, op. cit., supra nota 1.

Palacio Legislativo, a 24 de abril de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 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 cumplimiento de las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 20, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El 26 de junio de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para prevenir, investigar y sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Algunos de los objetivos de dicha norma fueron: el establecimiento de los tipos penales y las sanciones correspondientes a la comisión del delito de tortura; la distribución de competencias y coordinación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y la garantía de los derechos de las víctimas. Pese a que la Ley representa un avance muy importante a nivel institucional, la tortura sigue siendo una grave realidad en nuestro país.

Al respecto, en marzo del presente año, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República publicó el documento “Retos y pendientes en materia normativa para prevenir y erradicar la tortura en México”, en el cual señala: “la persistencia de la tortura en nuestro país no se debe, necesariamente, a vacíos jurídicos, sino a problemas en la aplicación efectiva de los mecanismos para erradicarla, y a posibles contradicciones entre las diversas normas jurídicas involucradas, situación que, a largo plazo, compromete la credibilidad del Estado mexicano como garante del respeto y protección de la dignidad humana y los derechos humanos.”¹

Sin embargo, consideramos que es necesario continuar el combate a la alta incidencia de tortura por ambos frentes: tanto a nivel legislativo, colmando los vacíos legales restantes que puedan dar pie a violaciones; como, a nivel de implementación de los mecanismos de erradicación de la tortura. Nuestro deber como legisladores es establecer un orden jurídico tan garantista como sea posible, dotando a la ciudadanía de una protección cada vez más amplia a sus derechos humanos, en atención al principio de progresividad de los mismos.

Hoy en día, y como legado del sistema penal inquisitivo que estuvo vigente en nuestro país por décadas, en la práctica judicial se le sigue dando una prioridad excesiva a la prueba confesional dentro de los procesos judiciales en materia penal. Pareciera que, para muchos operadores judiciales y ministerios públicos, sigue rigiendo el viejo adagio jurídico: “A confesión de parte, relevo de prueba”. Dicha premisa se vuelve especialmente peligrosa en

un país con un Estado de Derecho tan endeble como el nuestro, en el que las violaciones a derechos humanos y la impunidad son prácticas cotidianas muy arraigadas en nuestro sistema judicial.

Para erradicar ese enfoque, mediante la presente iniciativa se propone que nuestra Constitución establezca expresamente un derecho fundamental de toda persona imputada: que en ningún caso la confesión del inculpado podrá ser prueba plena, siempre deberá ser confrontada con otros medios de prueba. No se trata de una medida simplemente formalista ni reiterativa, sino que se trata de un cambio en el texto legal con importantes efectos legales: En el contexto de violencia generalizada que vive México actualmente, esta reforma constitucional es una medida necesaria que dota a las personas de la certidumbre de que, en caso de que algún juez los inculpe tomando por cierta una confesión obtenida a la fuerza, podrán acudir ante las instancias legales correspondientes para alegar la violación a su derecho fundamental.

El artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Ello implica que ninguna persona podrá ser privada de su libertad arbitrariamente, ser víctima de violencia desproporcionada durante su detención, permanecer incomunicada o aislada, ni ser retenida por plazos mayores a los que indican las leyes; el artículo 16 de nuestra Constitución se pronuncia en el mismo sentido. Sin embargo, las grandes deficiencias que presenta el sistema de justicia penal de nuestro país, obstaculizan el efectivo acceso de los mexicanos a la impartición de justicia y, en muchos casos, los convierten en víctimas de injusticias.

Prácticas tales como la tortura, la fabricación de culpables, la extorsión a manos de agentes estatales y, en casos extremos, la desaparición forzada, tienen como común denominador un origen: la detención ilegal y arbitraria de ciudadanos por parte de cuerpos policiacos y militares, aunada a la falta de su puesta a disposición inmediata ante las autoridades competentes. Estas prácticas aumentaron exponencialmente a partir del lanzamiento de la llamada “guerra contra el narco”, durante la administración del ex presidente, Felipe Calderón.

Un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas, dio a conocer en 2017 que la tortura cometida por elementos de las Fuerzas Armadas en México aumentó alrededor de mil por ciento durante la guerra comenzada por Felipe Calderón: mientras que en el sexenio de Vicente Fox, sólo 2.4 por ciento de detenidos por las corporaciones militares denunció tortura por choques eléctricos y 2.7 por ciento sufrió asfixia, en el sexenio de Felipe Calderón 30.3 por ciento de las personas detenidas denunció que fue víctima de toques eléctricos, y 26.6 por ciento afirmó que fue sometido a asfixia.²

A pesar de que México es parte de tratados internacionales que prohíben la tortura y los malos tratos y posee una ley en la materia, ésta sigue ocurriendo con mucha frecuencia. De hecho, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas observó durante una visita a nuestro país que la misma “tiene carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere”³.

Es común la idea de que la tortura es una práctica propia de épocas anteriores, y que es realizada únicamente por gobiernos autocráticos, esto una idea errónea. “Si bien, se argumenta que es un acto desprovisto de razón, o bárbarico, al mismo tiempo se lleva a cabo desde la máxima expresión histórica de la organización humana: el Estado.”⁴ La tortura implica una violación grave a los derechos humanos, de la que los agentes estatales encargados de hacer cumplir la ley, hacen uso constantemente para obtener confesiones y fabricar cargos a los ciudadanos. Y su práctica se reproduce, pues es un hecho difícilmente investigable.

Una encuesta global publicada por Amnistía Internacional en 2014⁵, arroja un dato alarmante: 64 por ciento de los mexicanos temen ser sometidos a tortura si son puestos bajo custodia. Eso lo convierte en el segundo país donde el temor es más elevado, sólo por debajo de Brasil.

Pero ese temor de la sociedad mexicana es fundado, puesto que según datos publicados por Amnistía Internacional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido, en tan sólo cuatro años (2010-2014), 7 mil 741 denuncias de tortura y otros malos tratos⁶. Existen, asimismo, indicios para suponer que la práctica de la tortura es muy recurrente a nivel estatal: el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, calculó a partir de datos recopilados de instituciones estatales, que en México, se presentaron al menos 10 mil 400 denuncias de tortura y otros malos tratos a lo largo de 2014.

De 2004 a 2014 los organismos públicos de derechos humanos del país registraron al menos 57 mil 890 quejas por detención arbitraria y más de 17 mil por tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Jalisco presentó el mayor número de detenciones arbitrarias en 2014 (6 mil 153), seguido del estado de México (4 mil 591) y el Distrito Federal (4 mil 89)⁷.

Además, existe un patrón de detenciones arbitrarias y tortura en contra de activistas, con la finalidad de inhibir la defensa de los derechos humanos. Como un botón de muestra, basta indicar que, en años recientes, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU emitió 5 opiniones oficiales al gobierno mexicano⁸, por los siguientes casos:

- Damián Gallardo, quien según la opinión 23/2014 fue arrestado violentamente, desaparecido, incomunicado y torturado, hasta que se le obligó a firmar unas hojas en blanco que contendrían su legal confesión. Todo ello como represalia por su labor como defensor de los derechos de pueblos indígenas.
- Pedro Canché, quien según la opinión 18/2015 sufrió una detención y su posterior proceso penal como actos represivos por su labor periodística en favor de la comunidad maya.
- Librado Baños, quien en la opinión 19/2015, se indica que sufrió su arresto y actual procesamiento penal en represalia por su activismo en defensa de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Además se advierte que su salud se encuentra deteriorada debido a los malos tratos que se le han dado en prisión.

- Nestora Salgado, quien según la opinión 56/2015, fue privada de su libertad en una prisión de máxima seguridad y víctima de diversas violaciones a sus derechos humanos debido a su lucha por la autodeterminación de los pueblos indígenas.

- Enrique Guerrero, quien según la opinión 55/2015, sufrió una detención violenta, y fue víctima de golpes, asfixia, amenazas físicas, sexuales y psicológicas para aceptar su participación en el secuestro de niños. El joven, estudiante de la UNAM y ajedrecista, fue hecho preso por su defensa activa de los derechos humanos.

Las fuerzas del orden de los tres ámbitos de gobierno practican detenciones arbitrarias de manera sistemática. En el estado de indefensión al que son llevados los detenidos, corren un riesgo muy alto de ser torturados y sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, para extraerles confesiones o información incriminatoria.

De la misma manera, se tienen varios documentados de casos de migrantes centroamericanos encarcelados, cuya incriminación se debe a confesiones que realizaron sometidos a tortura por parte de las autoridades. Un caso emblemático es el de Ángel Amílcar Colón, hondureño de origen garífuna, que Amnistía Internacional consideró un “preso de conciencia”. Ello, debido a que por su condición de migrante y afrodescendiente, fue detenido en el territorio nacional en 2009; posteriormente, fue torturado por elementos del Ejército y policías federales antes de ser puesto a disposición del Ministerio Público para obligarlo a autoinculparse en la comisión de varios delitos relacionados con el crimen organizado. Ángel pasó más de 5 años recluido injustamente en una prisión de máxima seguridad, hasta que en 2014 fue puesto en libertad, al probarse su inocencia.⁹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe “Situación de los derechos humanos en México 2015” indica que ha recibido información sobre los métodos de tortura más utilizados, que incluyen golpes con puños, macanas y culatas de armas en diversas partes del cuerpo; patadas con botas; insultos, amenazas y humillaciones; descargas eléctricas en los genitales; presenciar y escuchar el sometimiento de otras personas a tortura; la asfixia; y la tortura sexual. Es decir, que comprende actos que no sólo causan un daño físico sino también mental y emocional. Además, señala la Comisión que “a nivel estatal las detenciones arbitrarias son utilizadas políticamente como herramienta para acallar voces disidentes, movimientos sociales y movimientos estudiantiles.”¹⁰

En la práctica judicial, resulta extremadamente complicado para los imputados refutar y desechar la prueba confesional obtenida forzosamente. El papel que en ese sentido juegan los peritos es crucial, pues “a menudo descartan las lesiones o examinan a las víctimas demasiado tarde, cuando hace ya mucho que las heridas han curado. Así, con las pruebas físicas desaparecidas, y las pruebas psicológicas ignoradas, nadie rinde cuentas de lo sucedido.”¹¹ Es un círculo vicioso en el cual, la tortura es practicada mientras que el gobierno pretende que no existe, por lo que su uso se perpetúa.

En ese tenor, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) advirtió en su informe sobre el caso Ayotzinapa, acerca del peligro que representa en un sistema de justicia penal como el nuestro, la preponderancia que se le da a la prueba confesional.

Sobre todo si se considera la prevalencia de la práctica de la tortura en la obtención de confesiones.

Así, el GIEI recomendó al Estado mexicano realizar una reforma legal para establecer de manera expresa en la legislación mexicana tanto a nivel federal como estatal que en ningún caso la confesión del inculpado puede ser plena prueba. La confesión siempre debe ser confrontada con otros medios de prueba¹². En atención a la recomendación es que se presenta esta iniciativa. La emisión, en 2017, de una Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ha sido un importante paso dado por el Estado mexicano en el combate a dicha práctica, y sin embargo, dicha normatividad hace caso omiso a la recomendación del GIEI. Además, con la eventual entrada en vigor de la Ley de Seguridad Interior, cuanto mayor sea la protección constitucional brindada a las personas, tanto menores serán las posibilidades de que sean víctimas de violaciones a sus derechos humanos de manera impune.

Considerando que por mandato constitucional, a todas las autoridades les corresponde respetar, garantizar y promover el respeto a los derechos humanos, esta iniciativa busca establecer una postura de combate a la tortura, un mal endémico que afecta a nuestro sistema de procuración de justicia. Si bien es cierto que el Estado posee el monopolio del uso de la fuerza, debe usarla de forma razonable, excepcional y proporcional, respetando en todo momento la integridad y la dignidad de las personas. Dadas las condiciones violentas en que, en muchas ocasiones, son obtenidas las confesiones en el desarrollo del proceso penal, es necesario que la prueba confesional no sea considerada una prueba plena, sino que en todo momento sea valorada en relación con otros medios objetivos de prueba.

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

Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 20, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 20 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 20. ...

A. De los principios generales:

I. a X.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. ...

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación,

intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio. **En ningún caso la confesión del inculpado podrá ser prueba plena, siempre deberá ser confrontada con otros medios de prueba;**

III. a VIII.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

III. a VIII. ...

Transitorios

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

Segundo. La Cámara de Diputados, en un plazo no mayor a sesenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberá armonizar las leyes correspondientes.

Tercero. Los congresos de los estados, en un plazo no mayor a ochenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberán armonizar sus respectivas leyes en la materia.

Notas

1 Retos y pendientes en materia normativa para prevenir y erradicar la tortura en México, Instituto Belisario Domínguez, Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3863/TA_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2 Crece mil por ciento tortura con Calderón. CIDE, *Reforma*, Disponible en: <https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1033373>

3 Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del Artículo 20 de la Convención y respuesta del Gobierno, CCT-ONU, Ginebra, 2003, documento CAT/C/75. Disponible en

4 Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos, SCJN. Disponible en: http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_tortura_electronico.pdf

5 Actitudes respecto a la tortura: Stop tortura Encuesta Global, Amnistía Internacional. Disponible en:

<https://www.amnesty.org/es/documents/ACT40/005/2014/es/>

6 La tortura en México está fuera de control, Amnistía Internacional. Disponible en:

<https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/stop-torture-mexico/>

7 Informe sobre patrones de violaciones a derechos humanos en el marco de las políticas de seguridad pública y del sistema de justicia penal en México, Centro PRODH. Disponible en: http://centroprodh.org.mx/PatronesViolacionesDDHH_Prodh.pdf

8 Los 5 casos de tortura y detención arbitraria que la ONU exige a México reparar, Animal Político. Disponible en:

<http://www.animalpolitico.com/2016/04/los-5-casos-de-tortura-y-detencion-arbitraria-que-la-onu-exige-a-mexico-reparar/>

9 Centro Prodh presenta caso de Ángel Amílcar, defensor de derechos humanos criminalizado por ser migrante; Amnistía Internacional lo adopta como preso de conciencia, Amnistía Internacional. Disponible en:

<http://amnistia.org.mx/nuevo/2014/07/22/centro-prodh-presenta-caso-de-angel-amilcar-defensor-de-dh-criminalizado-por-ser-migrante-amnistia-internacional-lo-adopta-como-pres-de-conciencia/?o=n>

10 Situación de los derechos humanos en México, CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

11 La tortura en México está fuera de control, Amnistía Internacional. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/stop-torture-mexico/>

12 Informe Ayotzinapa, Recomendaciones generales en torno a la desaparición en México, GIEI, Disponible en:

http://media.wix.com/ugd/3a9f6f_d949d60f56864a57bdc2a4df-fda49416.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 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 establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción 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 por la que se reforma la Base Tercera de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Respecto a la propuesta que presento ante esta soberanía, se toma como base de la misma una investigación ciudadana realizada por el ciudadano Emanuel López Sáenz, misma que se encuentra disponible para su consulta completa en la siguiente página:

<http://revpolíticas.uanl.mx/RPGyC/index.php/RPGyC/article/view/49/43>

Esto, ya que se realiza un planteamiento, en el que quien suscribe, ve oportuno mejorar el mecanismo de participación ciudadana denominado consulta popular, ya que, es un instrumento jurídico de reciente creación, y que, siendo así, de necesario estudio para su mejoramiento.

Se transcribe el estudio ciudadano realizado:

La consulta popular en México: un replanteamiento para superar la inoperabilidad a la luz de los primeros resultados y los modelos latinoamericanos

1. Introducción, marco teórico y pregunta de investigación

La figura de la consulta popular surge recientemente en el marco jurídico mexicano a la par de las figuras como la iniciativa ciudadana y los gobiernos independientes.

En razón de este nuevo instrumento de participación democrática, es necesario cuestionarnos sobre la eficiencia del mismo, evaluando los aspectos a mejorar –en caso de haberlos- para darle plena vigencia a la intención hoy en día más enfática, de crear lazos más sólidos entre el Gobierno y la participación de sus ciudadanos, situación que fortalece la gobernabilidad de un país.

Dicho planteamiento surge, ya que en un análisis de las primeras peticiones para llevar a cabo diversas consultas populares en la jornada electoral del año 2015, todas fueron desechadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien tiene a su cargo previamente el análisis de la constitucionalidad de aquellas, concluyendo que, todos los temas planteados estaban prohibidos por la Constitución.

Lo anterior ha llevado a un debate reciente en distintas latitudes que nos lleva a la siguiente pregunta de investigación: ¿es de replantear la figura de consulta popular? Esto ya que actualmente aún y cuando es un modelo de participación que busca empoderar al ciudadano, viendo la experiencia del 2015 y con el fin de dar plena vigencia al derecho ciudadano de participar, es pertinente estudiar las limitantes constitucionales para no caer en el absurdo de tener por un lado el requisito constitucional de la trascendencia nacional, y por el otro, la inconstitucionalidad y por lo tanto, la inoperancia de la consulta por la amplitud de las restricciones de la Carta Magna.

Es por esto que, mediante un estudio metodológico de derecho comparado, se presenta esta investigación, para efectos de revisar la normatividad y las mejores prácticas de países que cuentan con figuras de consulta popular similares, presentando las conclusiones correspondientes.

2. Metodología de estudio

La presente investigación se abordará siguiendo los métodos deductivo y comparado.

El método deductivo, será a partir del análisis y recopilación de información que sobre el tema en particular existe (lo general), derivando en argumentos que nos permitan llegar a una conclusión aplicable al caso mexicano (lo particular).

El segundo, el método comparado, se realizará partiendo de la perspectiva de varios comparatistas. Es necesario, primeramente definir el derecho comparado, en específico, el derecho público comparado, por ser la consulta popular, una figura jurídica de derecho público, para posteriormente destacar algunos elementos esenciales del método que usaremos como base.

Analizando, definiciones de distintos comparatistas, y tomando los elementos esenciales de cada definición para construir un concepto, se puede definir al derecho público comparado¹ como la rama del derecho público entendida como operación intelectual (Scarciglia, 2006), o manera de analizar o de confrontar sistemas jurídicos de derecho público, o los componentes del mismo (como institutos, normativas, interpretaciones jurisprudenciales, etc.), que tiene por finalidad principal el operar una confrontación de aquellas reglas jurídicas que concurren de diversas maneras a imprimir un cierto orden al conocimiento en función de ciertos objetivos (Bognetti, 1994), organizándolo sistemáticamente en el sector que les compete; propone clasificaciones² de institutos y sistemas, por medio de analogías y diferencias, creando modelos dotados de prescripción (Pegoraro & Rinella/ Astudillo 2006); cuya misión no termina en la indagación a fines meramente especulativos, sino con la posibilidad de utilizar el resultado de la investigación incluso a nivel práctico.

En este entendido, el iuscomparatista Lucio Pegoraro (Op. Cit.) menciona que precisando las finalidades que se propone un estudio de derecho comparado y teniendo claro los mismos, se puede diferenciar entre la comparación pura y la instrumental: siendo la primera “estudios de derecho comparado en sentido estricto, a través de un enfoque empírico, plural, bottom-up y encaminado a construir un tertium comparationis”; y la segunda “estudios nacionales, que representan un auxilio para estudios, elaborados con un enfoque top-down, en los cuales la exigencia es aquella de encuadrar un fenómeno en el marco de un ordenamiento, para conocer mejor un derecho interno” (Pegoraro, 2011), utilizando modelos ya existentes o fenómenos homólogos para conseguir dicho fin.

Por otra parte, Guillaume Tusseau (2012) señala que en una clasificación, las categorías seleccionadas debe existir pertinencia en el objeto de estudio y los elementos pre-seleccionados.³

Por último, en todo estudio comparado, para poder analizar o confrontar ordenamientos jurídicos, el comparatista debe individualizar los sistemas jurídicos que va a comparar (Enríquez, 2010), y de ahí reconocer aquellos modelos que están presentes en los diversos sistemas jurídicos y que actúan de modo penetrante en la demostración y decisión de cuestiones jurídicas –formantes–.⁴ En la clasificación de los formantes, tenemos a aquellos verbalizados, que son los que determinan el derecho vigente, considerados formantes dinámicos o activos (Pegoraro 2012) pues son aquellos que producen directamente derecho autoritativo: en todos los casos se encuentra la legislación; en el common law, y en algunos casos también en el civil law, la jurisprudencia; y por último, la doctrina.⁵

Ahora bien, con base en todo lo anterior, y respecto al caso concreto que nos ocupa, es decir, la figura jurídica conocida como “consulta popular”, podemos señalar los siguientes elementos y ruta a seguir:

- Éste será un estudio de derecho comparado instrumental, ya que es un estudio nacional, en el que la comparación de otros modelos jurídicos será un auxilio para la presente investigación, con el objeto de valorar la consulta popular mexicana.
- Se restringirá la comparación únicamente a aquellos modelos latinoamericanos, buscando tomar algunos modelos en ese marco de referencia. Por otra parte, se justifica la pertinencia del presente estudio ya que es un modelo de reciente creación y operación en nuestro país, y en razón de los resultados de improcedencia, huelga analizar las casusas y formas de superación de dicha improcedencia.
- Respecto a los formantes, serán utilizados aquel legislativo, y el judicial, es decir, la regulación del modelo de consulta popular interno y latinoamericano, tomando como punto de partida los antecedentes judiciales en México.

3. La consulta popular en México: su regulación y primeras experiencias

3.1 Formante legislativo: la regulación actual de la consulta popular

3.1.1 Antecedentes: la reforma constitucional, esta forma de participación ciudadana tiene su origen en el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de agosto del año 2012, motivada por el fortalecimiento de la democracia participativa, en aras de crear instancias complementarias y subsidiarias a ésta, ya que éste mecanismo tiene “la “virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado.”⁶

3.1.2 Surgimiento de la Ley Federal de Consulta Popular, la figura jurídica de la consulta popular se materializa jurídicamente en nuestro marco nacional como un instrumento de participación ciudadana de democracia semi directa, en razón de la apenas creada Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 14 de marzo del 2014.

La consulta popular en el sistema mexicano es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho a través del voto emitido por el que expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional, misma que se efectúa el día de la jornada electoral federal correspondiente.

Conforme a la Ley Federal de Consulta Popular, se reputan con carácter de trascendencia nacional los temas que contengan los siguientes elementos: que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, e impacten en una parte significativa de la población.

Además, por mandato constitucional no pueden ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Cabe mencionar que el resultado de la consulta popular será vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes en los casos en que la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.

Las consultas populares deben ser convocadas por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Para el ejercicio del derecho del ciudadano para participar en las consultas populares, la petición de las mismas deben pasar previamente por el tamiz constitucional con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declaración de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, de tal suerte que el Constituyente Permanente además del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones

de inconstitucionalidad, ha otorgado al Máximo Tribunal Constitucional del país un nuevo medio de control de constitucionalidad, es decir, las determinaciones de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares. Adicionalmente, conforme al artículo quinto de la Ley Federal de Consulta Popular, se faculta a la Suprema Corte de Justicia para analizar y resolver respecto a la trascendencia nacional del tema sujeto a consulta, únicamente tratándose de aquellas solicitadas por ciudadanos.

3.1.3 Proceso de consulta popular ciudadana y de legisladores.

Ya que las experiencias que se tuvieron en el primer ejercicio consistieron en peticiones ciudadanos y de legisladores, como veremos más adelante, se hace una breve explicación de las etapas a seguir en el ejercicio de consulta popular con base en el contenido de la Ley Federal de Consulta Popular, desde la presentación de su solicitud hasta la publicación de la convocatoria cuando son aprobadas éstas en ambos casos.

Consulta popular ciudadana

1. Plazo de presentación de consulta popular . Del 15 de marzo al 15 septiembre del año previo a las elecciones federales) (artículo transitorio segundo y ley)

2. Lugar de presentación. Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión (artículo 20)

3. Procedimiento.

3.1. Ciudadanos presentan aviso de intención a presidente de Cámara. Dicho aviso deberá presentarse en el formato que la Cámara determine; (artículo 14)

3.2. Presidente de Mesa emite en 10 días hábiles constancia de presentación de aviso de intención y formato de obtención de firmas. Dicha constancia debe publicarse en Gaceta Parlamentaria y ser acompañada de formato para obtención de firmas de apoyo. El formato de firmas de apoyo lo determinaran las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al Instituto, y deberán contener por lo menos: tema planteado, propuesta de pregunta, no. folio de cada hoja, nombre, firma, clave de elector u OCR de credencial, fecha de expedición (artículo 14 y 15).

3.3. Presentación de petición de consulta por escrito a presidente de Mesa Directiva de Cámara. La solicitud de petición deberá contener: argumentos por los que se considera de trascendencia; la pregunta que se propone; nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones; y anexo que contenga los nombres completos de los ciudadanos que representan al 2 por ciento de la lista nominal de electores y su firma, además de la clave de elector y el OCR de la credencial. (Artículo 21 y 23)

3.4. Recepción de petición por Cámara y la remite al INE para verificación de porcentaje (2 por ciento de lista nominal de electores). Recibida la petición por el

presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, éste la publicará en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta de la misma y solicitará al Instituto que en un plazo de treinta días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores; (artículo 28)

a) En caso de no cumplir con el 2 por ciento de lista nominal: el presidente de la Mesa Directiva desecha la solicitud. En el caso de que el Instituto determine que no cumple con el requisito del porcentaje mínimo, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido; (artículo 28)

b) En caso de cumplir con el 2 por ciento de lista nominal: presidente de la Mesa Directiva remite a SCJN la petición para análisis de constitucionalidad. En el caso de que el Instituto determine que se cumple el requisito del porcentaje mínimo, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria y enviará la petición a la Suprema Corte de Justicia, junto con la propuesta de pregunta de los peticionarios para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales; (artículo 28)

3.5. Análisis de la SCJN sobre constitucionalidad. Recibida la solicitud del presidente para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular y calificación de la trascendencia nacional, la Suprema Corte de Justicia deberá: (artículos 16 y 28)

a) Revisión de constitucionalidad de consulta. Calificar la trascendencia nacional (artículo 5); resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

b) Modificación a pregunta. Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

c) Notificación a cámara correspondiente sobre resolución. Notificar a la Cámara correspondiente su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita.

d) En caso de inconstitucionalidad de consulta y carencia de trascendencia nacional: se archiva. En el supuesto de que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara revisora, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;

3.6. En caso de constitucionalidad de consulta: Congreso expide y publica en DOF convocatoria de consulta popular. Si la resolución de la Suprema Corte de Justicia es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, el Congreso por conducto de sus Mesas Directivas expedirá la Convocatoria de la consulta popular, la notificará al

Instituto para los efectos conducentes y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 28).

4. Contenido de convocatoria (artículo 30) Fundamentos legales aplicables; fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular; breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta; la pregunta a consultar, y lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria. El Instituto Nacional Electoral será responsable de la organización y desarrollo de la consulta popular; correspondiéndole al Consejo General aprobar: el modelo de papeletas de consulta, documentación necesaria para realizar la consulta y lineamientos para la organización y desarrollo de la misma (artículos 35 y 36).

Consulta popular de legisladores

1. Requisitos .

1.1. Solicitud del 33 por ciento de integrantes (165 diputados o 42 senadores). Solicitud por el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara y se presentará en la Cámara de la que se es integrante, con el derecho de retirarla hasta antes de la publicación de la convocatoria de consulta en el DOF. (Fracción II, artículos 12, 18 y 19)

1.2. Contenido de petición de consulta. La petición de consulta deberá contener: nombre completo y firma de los 165 diputados o 42 senadores; propósito de consulta y argumentos por los que se considera de trascendencia; la pregunta que se propone; y designación de representante de legisladores promoventes para recibir notificaciones; (artículo 21 y 22)

2. Plazo de presentación de consulta popular . Del 15 de marzo al 15 septiembre del año previo a las elecciones federales). (Artículo transitorio segundo y Ley).

3. Procedimiento (artículo 27)

3.1. Recepción de solicitud de consulta y turno a comisión para dictamen. El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen da cuenta de la solicitud de consulta y la turnará a la Comisión de Gobernación y, en su caso, a las comisiones que correspondan, según la materia de la petición, para su análisis y dictamen.

3.2. Dictamen se somete a votación del pleno de Cámara de origen y revisora. El dictamen de la petición deberá ser aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso en el que se calificará la trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta; en caso contrario, basta que una de las Cámaras no lo apruebe para que se procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido; (artículos 5, 6 y 27)

3.3. Cámara revisora remite a SCJN dictamen para revisión de constitucionalidad. Aprobada la petición por el Congreso, la Cámara revisora la enviará a la Suprema Corte de Justicia junto con la propuesta de pregunta para que resuelva y le notifique sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales;

3.4. Análisis de la SCJN sobre constitucionalidad. Recibida la solicitud del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte de Justicia deberá:

a) Revisión de constitucionalidad de consulta. Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

b) Modificación a pregunta. Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

c) Notificación a cámara de origen sobre resolución. Notificar a la Cámara de origen su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita.

d) En caso de inconstitucionalidad de consulta: se archiva. En el supuesto de que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara revisora, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;

3.5. En caso de constitucionalidad de consulta: Congreso expide y publica en DOF convocatoria de consulta popular. Si la resolución de la Suprema Corte de Justicia es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, el Congreso expedirá la convocatoria de la consulta popular mediante decreto, la notificará al instituto para los efectos conducentes y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

4. Contenido de convocatoria (artículo 30) Fundamentos legales aplicables; fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular; breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta; la pregunta a consultar, y lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria. El Instituto Nacional Electoral será responsable de la organización y desarrollo de la consulta popular; correspondiéndole al Consejo General aprobar: el modelo de papeletas de consulta, documentación necesaria para realizar la consulta y lineamientos para la organización y desarrollo de la misma; (artículos 35 y 36)

3.2 Formante judicial: los resultados de la consulta popular para la jornada electoral del 2015

3.2.1 Las solicitudes de consulta popular presentadas en 2014, analizando la primera praxis en la materia, para efectos de llevar a la jornada electoral federal del año 2015, conforme a los plazos legales, fueron presentadas un año antes diversas consultas populares, entre ellas cuatro peticiones ciudadanas y una más por integrantes del Senado de la República del Congreso de la Unión, sin que se haya dado el caso de la solicitud del Ejecutivo federal.

Las peticiones ciudadanas consistieron en las siguientes preguntas:

1. ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?
2. ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”.
3. ¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?
4. ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?

Por otra parte, la petición realizada por los legisladores fue la siguiente: ¿Está usted de acuerdo en que se emita una ley que fije límites máximos a las remuneraciones y prestaciones de los servidores públicos, y que reduzcan en 50 por ciento las que actualmente perciben el presidente de la República y altos servidores públicos de la federación?

3.2.2. Análisis del Senado de la República y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aquella solicitada por integrantes del Senado de la República, proponía consultar la reducción del salario a servidores públicos, fue desechada por el mismo órgano legislativo argumentando su improcedencia por tratarse de un tema de gasto e ingresos del Estado,⁷ por lo que no fue materia de estudio de la Suprema Corte de Justicia.

Las otras cuatro solicitudes, todas ciudadanas, fueron estudiadas y posteriormente desechadas por el Máximo Tribunal, determinando que si bien es cierto se cumplía con el carácter de trascendencia nacional, cierto también fue que la materia de las consultas carecían de constitucionalidad por encontrarse en los supuestos contenidos en el apartado tercero de la fracción VIII de la Carta Magna, es decir, de los temas prohibidos a ser sujetos de consulta. Tal fue el caso de la consulta en materia de reducción de los integrantes del Congreso Federal, desechada por trastocar los principios consagrados en el artículo 40 de la Carta Magna y estar relacionada con la materia electoral; así como aquellas dos consultas respecto a la reforma energética y una más en materia de salarios mínimos, las cuales fueron calificadas de inconstitucionales por versar sobre los ingresos y gastos del Estado.⁸

4. Algunos modelos latinoamericanos de consulta popular

Se puede observar en la experiencia latinoamericana que el modelo de consulta popular forma parte también del marco jurídico de diversas naciones.

Tal es el caso de Argentina, en la que se faculta al Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados para someter a consulta popular un proyecto de ley, previendo la imposibilidad de que sean vinculantes las consultas respecto de aquellos procedimientos de sanción que se encuentren especialmente regulados por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.⁹

Por su parte, Colombia establece que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo aval del Senado de la República, podrá consultar al pueblo las decisiones de trascendencia nacional, otorgando carácter de obligatoria la decisión del pueblo.¹⁰ Su legislación secundaria establece que no se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política, ni proyectos del articulado ni la convocatoria a una asamblea constituyente.¹¹

En el Ecuador se prevé el mecanismo de consulta popular para reformar la Constitución, pudiendo el Ejecutivo solicitar se convoqué a la consulta, a petición de gobiernos autónomos descentralizados y la ciudadanía, no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.¹²

Podemos observar que en Guatemala existe la multicitada figura, contemplando que las decisiones de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos,¹³ previendo inclusive que las reformas del Congreso de la República no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular,¹⁴ estableciendo como excluyentes de reformaste, y por ende, de ser sometidas a consulta toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, o aquellos que resten efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.¹⁵

5. Conclusiones

De todo lo expuesto se puede destacar que la consulta popular es un modelo de participación semi democrática que busca empoderar al ciudadano, el cual al igual que la iniciativa ciudadana, son muestra de una reingeniería jurídica tendiente a la transición hacia una democracia más participativa. Sin embargo, en vista de las primeras resoluciones respecto a la inconstitucionalidad de todas las consultas populares presentadas para la jornada electoral del 2015, y con el fin de dar plena vigencia al derecho ciudadano de votar sobre temas de trascendencia nacional, es pertinente replantear las limitantes constitucionales para no caer en el supuesto incongruente de lograr por un lado el requisito constitucional de la trascendencia nacional, y por el otro, la inconstitucionalidad y por lo

tanto la inoperancia e inviabilidad de la consulta. Ante la amplitud de las restricciones contenidas en la Carta Magna, observando que estas son la causa de la problemática, fue oportuno observar la normatividad en otros países del continente.

De la exposición respecto de la experiencia latinoamericana, se muestra que, si bien es cierto, existen restricciones constitucionales sobre los temas sujetos a consulta, cierto también es que en algunos casos las limitaciones versan sobre los procedimientos legislativos especiales, como lo son aquellos exclusivos de alguna de las Cámaras del órgano legislativo, o que requieren mayoría calificada, como lo es en Argentina, los asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, como es el caso de Ecuador, la prohibición de reformar la Constitución Política en Colombia e igualmente ciertos principios constitucionales en Guatemala.

En el caso de México, los supuestos no distan tanto de los anteriores, lo que nos lleva a reflexionar en que la inoperancia posiblemente no atienda a un problema en la regulación constitucional, sino posiblemente en la falta de matización en la legislación secundaria de las restricciones constitucionales, ya que el artículo 11 de la Ley Federal de Consulta Popular se encuentra en los mismos términos del numeral 3o. del artículo 35 de la Ley Suprema.

Es por lo anterior que, en búsqueda de que el derecho vigente sea derecho viviente, se debe reflexionar en aquellos matices que permitan la viabilidad de consultar a la ciudadanía asuntos de trascendencia nacional, por lo que una posible reforma a la legislación secundaria con el fin de delimitar los alcances del artículo 11, podría ser una forma de superar la problemática presentada en estas primeras experiencias.

Por último, huelga decir que ante este nuevo modelo es de destacarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación robustece sus facultades incidiendo directamente en la democracia semidirecta, facultad que el Constituyente Permanente le otorgó, dando así lugar al nuevo control de constitucionalidad sobre la participación ciudadana.

Expuesto el estudio, quien suscribe considera atendible el buscar la forma más viable de hacer más operativa la figura de la consulta popular, por lo que es necesario habilitar desde la Constitución General de la República, la posibilidad de que existan excepciones a las restricciones constitucionales, y que las mismas sean determinadas en la legislación secundaria, debiendo ser parte del estudio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice de constitucionalidad.

Para clarificar la propuesta de modificación se adjunta el cuadro siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 35. Son derechos del ciudadano:</p> <p>VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;</p>	<p>Artículo 35. Son derechos del ciudadano:</p> <p>VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, salvo las excepciones determinadas en la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta y la procedibilidad de las excepciones;</p>

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

Decreto por la que se reforma la Base Tercera de la fracción VIII, Apartado B, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** la Base Tercera, de la fracción VIII, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I a VII...

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetara?n a lo siguiente:

1o. y 2o...

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, **salvo las excepciones determinadas en la ley** . La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la

constitucionalidad de la materia de la consulta y **la procedibilidad de las excepciones** ;

4o. a 7o...

Transitorios

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

Notas

1 Es importante hacer énfasis que las bases de la ciencia del derecho público comparado han sido desarrolladas por los privatistas-comparatistas, y que aún existen discrepancias en una definición común.

2 Cappelletti, Pegoraro, Rinella, Scarciglia, entre otros, mencionan el hecho de proponer clasificaciones y utilizar los resultados a nivel práctico (aunque de manera incidental) dentro de sus denominadas fases o etapas de la comparación.

3 “Un criterio de clasificación de las Constituciones formales como aquel que considere el número par o dispar de artículos –continúa el autor francés – responde a las exigencias del tipo lógico, y así, permitiendo atribuir a cada Constitución una sola categoría, permite clasificar todas las Constituciones formales. Pero es posible dudar del interés intelectual que despierte en los juristas un criterio como éste. Parece al contrario, más interesante aún el hecho que una Constitución instaure un gobierno republicano o una monarquía, que ponga o no un Estado federal, y se llega así a la tercera propiedad de una buena clasificación: la pertinencia. Mientras las dos primeras propiedades son objetivas, ésta última es subjetiva y depende de la finalidad de la investigación comparativa. La elaboración de una clasificación revela un lado utilitarista. Culminando por elaborar conceptos funcionales en vista de la realización de objetivos intelectuales.

4 La expresión formantes fue utilizada por primera vez por Rodolfo Sacco para indicar a los diferentes conjuntos de reglas y proposiciones que, en el ámbito del ordenamiento, contribuyen a generar el orden jurídico de un grupo. Sacco, Rodolfo, “Legal formants: a dynamic approach to comparative law”, American Journal of Comparative Law, Berkeley, número 2, volumen 39, 1991, página 343 ss; Sacco, Rodolfo, Introduzione al diritto comparato, quinta edición, Turín, Utet, 1992, página 43 ss., en Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, Introducción al derecho público comparado. Metodología de investigación, primera edición, traducción de César Astudillo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, página 49 ss.

5 Para profundizar en los temas introductorios sobre el método comparado véase: López Sáenz, Emanuel, Las aportaciones de Lucio Pegoraro al derecho público comparado dentro del derecho procesal constitucional: Caso Coahuila de Zaragoza, en Judicatus, Revista del

Poder Judicial del Estado de Nuevo León, Enero-Junio, 2015, 3ra Época, Año 3, Número 5, pp. 143 ss.

6 Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Senado de la República (Cámara de origen), Ciudad de México, gaceta parlamentaria no. 255, miércoles 27 de abril de 2011.

7 Senado de la República, Comunicado 397/2014, miércoles 22 de octubre de 2014.

8 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicados no. 189/2014 de 29 de octubre de 2014, 193/2014 de 30 de octubre de 2014 y 194/2014 de 3 de noviembre de 2014.

9 Artículo 40 de la Constitución de la Nación Argentina y artículo 1o. de la Ley Secundaria número 25432.

10 Artículo 104 de la Constitución Política de Colombia.

11 Artículos 49 y 51 de la Ley Secundaria número 134.

12 Artículo 104 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

13 Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

14 Artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

15 Artículo 281 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.

Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 73 Y 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 58 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DEL DIPUTADO ADÁN PÉREZ UTRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Adán Pérez Utrera, diputado de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 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 25, 73, fracción XXIX-W, 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, es sin lugar a dudas, una de las facultades más importantes de la Cámara de Diputados. Nada más ni nada menos, que determinar un instrumento relevante de política económica del Estado.

Uno de los rasgos más significativos de la división de poderes, lo constituye la autonomía de las decisiones de cada uno de ellos. Al Poder Legislativo le corresponde, entre otros muchos e importantes asuntos, revisar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación que propone el Poder Ejecutivo. A nadie más. Esta importantísima tarea, no debe considerarse como un simple acto protocolario. Es una de las más altas expresiones de la división de poderes a través de la cual se hace posible que la ciudadanía participe, mediante su más alta representación nacional, en la orientación de la aplicación de sus propios dineros en los planes, programas y proyectos específicos de acción que el gobierno debe llevar a cabo por su mandato, sobre todo en la esfera de acción del gobierno federal.

Sin embargo, en el terreno de los hechos, dicha atribución es burlada de manera arbitraria mediante disposiciones burocráticas emitidas por la Secretaría de Hacienda, dependencia que contraviniendo al más alto marco legal que sustenta originariamente la orientación y distribución presupuestal, realiza modificaciones contrarias, a una voluntad, soberana al Presupuesto aprobado por esta Cámara de Diputados.

Nos referimos a las modificaciones que llevan a cabo las dependencias federales, con un simple oficio de autorización signado por un funcionario menor de la Secretaría de Hacienda. Además de no someter a la consideración de la Cámara de Diputados tales modificaciones, es muy común observar que los montos en que se aplican los cambios son difíciles de ubicar, dando lugar a cuestionamientos válidos acerca del porqué de su aplicación, de los objetivos que los impulsan, enturbiando la revisión de cuentas y desvirtuando flagrantemente la voluntad de un poder que constitucionalmente tiene la facultad de hacerlo.

Las alteraciones al presupuesto sólo son conocidas por esta soberanía en un tiempo muy posterior a su ejecución por los informes de la Auditoría Superior de la Federación luego de la revisión de la cuenta pública, por ejemplo: en su “Informe Individual de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016”, se consignan los siguientes datos: “En 2015, el gasto neto total del Sector Público fue superior en un 4.7 por ciento del aprobado”. “En la Cuenta Pública 2015 no se identificó el ajuste preventivo al gasto por 124,265.0 millones de pesos en los resultados agregados del gasto programable, el cual se ejerció en un 5 por ciento superior a lo aprobado.

La propia Auditoría Superior de la Federación anota: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no informó sobre las razones excepcionales que justificaron que se haya rebasado el Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural en 2015.”

Solo con estos datos, resulta obvio que las modificaciones presupuestales realizadas invariablemente por la SHCP de manera unilateral, deben ser reglamentadas de manera precisa y erradicar, la realización de prácticas contrarias a la rendición de cuentas en lo que se refiere a la aplicación del gasto público pero, sobre todo, a la voluntad del poder legislativo en franca violación al respeto de la división de poderes.

En el marco legal vigente, sobresalen las disposiciones contenidas en la Constitución, en el artículo 25, cuya redacción actual, posibilita que la Secretaría de Hacienda actúe con una enorme discreción en lo que concierne a la aplicación del gasto público fijado y aprobado por esta Cámara de Diputados que es utilizado en una interpretación a modo, mediante la cual se asumen facultades que parecieran ilimitadas, en favor de dicha dependencia.

Es muy común conocer de “reasignaciones” en los montos del presupuesto, sin someter tales prácticas a ninguna normatividad que le ponga un freno a dicho comportamiento, convirtiéndolos no en una excepción sino en una regla.

Por ello, Movimiento Ciudadano propone de manera urgente, las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el objeto de eliminar la falta de transparencia y opacidad en el manejo de los recursos presupuestales que fueron analizados y aprobados por la Cámara de Diputados.

Según la Organización México Evalúa, el Poder Ejecutivo tiene así la posibilidad de modificar los fines de los recursos presupuestados sin necesidad de justificarlo; de asignar recursos adicionales sin aprobación y sin rendición de cuentas.

Esta misma organización anota que “...en el periodo 2013-2017, es decir, en los años que lleva la administración actual, el gasto ejercido y acumulado del Gobierno federal superó el presupuesto que se le aprobó para esos cinco años en 1.46 billones de pesos. Esto significa que, en promedio, en cada uno de esos años se gastaron alrededor de 293 mil millones de pesos más de lo aprobado”.

En lo que respecta al artículo 25 constitucional, proponemos sea agregado un párrafo más cuya redacción sea armonizado con el artículo 73 fracción XXIX-W, con el objeto de

fortalecer la capacidad de la Cámara de Diputados, referente a la aprobación del Presupuesto de Egresos, a fin de contribuir de manera decidida al crecimiento y el desarrollo económico del país.

En relación al artículo 73, fracción XXIX-W, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde, entre las facultades del Congreso, se establece, con toda claridad, lo siguiente: “Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la federación, los estados, municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;”. Esta propuesta de adicionar un párrafo a la fracción en comento, parte de la premisa que anima a la iniciativa. Nos referimos a que el presupuesto deberá ser aplicado de manera precisa en los términos y montos aprobados por la Cámara de Diputados.

Por tanto, la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos se confiere de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, no debiendo ser modificado bajo ninguna circunstancia por ninguna otra dependencia y mucho menos si este es reasignado de manera arbitraria y discrecional, contraviniendo con ello una de las labores fundamentales de los legisladores, que es la aprobación de dicho presupuesto, minimizando los esfuerzos desplegados por el órgano legislativo, desde el inicio de su revisión y pudiendo ser modificado mediante una simple solicitud.

Así también, dicha iniciativa propone agregar un sexto párrafo al artículo 74 fracción IV de la Carta Magna, con la finalidad que el presupuesto sea publicado sin dilación alguna a más tardar a los 5 días naturales una vez que este haya sido aprobado.

Por ello proponemos que las leyes secundarias tal como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sean acotadas a lo que establece de manera primigenia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el caso del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el artículo 92 sea derogado, en el ámbito de las atribuciones del Ejecutivo, esto por permitir las desviaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, pues con ello se anula la facultad de la Cámara de Diputados, al quedar sin efecto por las múltiples estrategias para que dicho presupuesto no se utilice de manera lisa y llana para lo que fue asignado, y este sea seccionado discrecionalmente por la Secretaria de Hacienda a otros rubros o dependencias.

Consideramos que el artículo 92 del reglamento, es innecesario porque los legisladores, previo a la aprobación del presupuesto realizamos un análisis exhaustivo de las necesidades y demandas para cada uno de los entes públicos.

Los legisladores de Movimiento Ciudadano estamos comprometidos para que México avance de manera real y certera y no para obstaculizar el progreso mediante el bloqueo de los recursos.

Por lo anterior, someto a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 25, 73 fracción XXIX-W y 74, fracción iv de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Primero. Se reforma el artículo 25, el artículo 73, fracción XXIX-W, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 25. Corresponde al Estado...

...

...

...

...

Para ello la Cámara de Diputados proveerá al Estado de los recursos que consolidarán el crecimiento y la consolidación económica del país, mediante la aprobación del presupuesto de egresos, desarrollando los instrumentos que permitan la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-V. ...

XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y la Ciudad de México, con base en los principios establecidos en los párrafos segundo y tercero del artículo 25 ;

El Presupuesto de Egresos deberá ejercerse de conformidad a lo aprobado por la Cámara de Diputados sin que pueda ser modificado, transferido o ajustado por ninguna dependencia de la administración pública federal, sin la previa autorización de la propia Cámara de Diputados.

Artículo 74. ...

I. a III. ...

IV. ...

...

...

...

...

Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, éste tendrá que ser publicado a más tardar a los cinco días naturales de su aprobación, en el Diario Oficial de la Federación.

V. a IX.

Segundo. Se reforma el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 58. Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I. Modificaciones a las estructuras:

....

Dichas adecuaciones estarán en concordancia con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 25 y 73 fracción XXIX-W, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Transitorios

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

Segundo. Una vez entrado en vigor el presente decreto, el Ejecutivo tendrá 90 días para derogar el artículo 92 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

TEXTO VIGENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p> <p>....</p> <p>El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p> <p>....</p> <p>El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.</p> <p>...</p> <p><u>Para ello la Cámara de Diputados proveerá al Estado de los recursos que consolidarán el crecimiento y la consolidación económica del país, mediante la aprobación del presupuesto</u></p>

	<u>de egresos, desarrollando los instrumentos que permitan la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.</u>
--	---

<p>Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Fracción XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;</p>	<p>Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Fracción XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y la Ciudad de México, con base en <u>los principios establecidos en los párrafos segundo y tercero del artículo 25:</u></p> <p><u>El Presupuesto de Egresos deberá ejercerse de conformidad a lo aprobado por la Cámara de Diputados sin que pueda ser modificado, transferido o ajustado por ninguna dependencia de la Administración Pública Federal, sin la previa autorización de la propia Cámara de Diputados.</u></p>
---	--

<p>Art.- 74 Fracción IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Art.- 74 Fracción IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	--

...	...
...	...
	<u>Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, éste tendrá que ser publicado a más tardar a los cinco días naturales de su aprobación, en el Diario Oficial de la Federación.</u>

TEXTO VIGENTE LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:</p> <p>I. Modificaciones a las estructuras:</p>	<p>Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:</p> <p>II. Modificaciones a las estructuras:</p> <p><i>Dichas adecuaciones estarán en concordancia con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 25 y 73 fracción XXIX-W, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</i></p>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.

Diputado Adán Pérez Utrera (rúbrica)

DEL CONGRESO DE SONORA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO 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
Congreso de la Unión

Presente

El Congreso del Estado de Sonora, en sesión celebrada el día de hoy, tuvo a bien aprobar el siguiente:

Acuerdo

Único. El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la atribución establecida en los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sonora, resuelve presentar ante el honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

“Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. 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 armas, así como con violencia de cualquier tipo en las personas, el robo en casa habitación, robo de vehículo, robo a comercio, extorsión y uso de armas prohibidas, 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

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

Lo que comunico a usted para su conocimiento.

Atentamente
Hermosillo, Sonora, a 24 de abril de 2018.

Diputado José Armando Gutiérrez Jiménez (rúbrica)
Secretario
Diputado Enrique Evangelista Velázquez (rúbrica)
Secretario

QUE REFORMA LA BASE I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE FACULTADES DE REGIDURÍAS MUNICIPALES, RECIBIDA DEL DIPUTADO FEDERAL RAMÓN VILLAGÓMEZ GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 8 DE MAYO DE 2018

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 1 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 aprobó 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 II, III, 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 desenvolvimiento 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 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 lo fortifica 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 reforma 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 I 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 a! 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 milo 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 la 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”.¹

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 con vengan.

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 prestar/os; 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 socioeconómicas 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. Asimismo 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 cuenies 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 a 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, conocedores 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 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 hacer más eficiente 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 permitirle 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</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</p>

<p>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 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,</p>	<p>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 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,</p>
---	---

<p>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 periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p> <p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y</p>	<p>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 periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;</p> <p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y</p>
--	--

<p>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 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>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 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 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</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 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</p>
---	---

<p>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>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-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,</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-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,</p>
---	---

<p>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,</p>	<p>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,</p>
---	---

<p>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 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</p>	<p>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 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</p>
---	---

<p>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 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</p>	<p>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 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</p>
---	---

<p>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>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 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</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 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</p>
--	--

<p>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 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>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 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 lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>IX. Derogada.</p> <p>X. Derogada.</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 lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.</p> <p>IX. Derogada.</p> <p>X. Derogada.</p>
--	--

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.

Nota

1 Véase: Palacios Alcacer, Mariano, *El municipio libre en México, origen, evolución y fortalecimiento*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Sede de la Comisión Permanente, a los 8 días del mes de mayo de 2018.

Diputado Ramón Villagómez Guerrero (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 8 de 2018.)

QUE REFORMA LOS PÁRRAFOS NOVENO Y DÉCIMO DEL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 8 MAYO DE 2018

El que suscribe, diputado Braulio Mario Guerra Urbiola, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los párrafos noveno y décimo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México residen 39.2 millones de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad, lo que en términos porcentuales representa 32.8 por ciento de la población total, de acuerdo a los datos de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

De este grupo poblacional, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, siete de cada diez niños(as) sufren algún tipo de violencia; la Organización Mundial de la Salud la define como: “El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” y su impacto varía en función del sexo y edad de la víctima.

La población infantil que ha experimentado hechos de violencia tiene una serie de reacciones que afectan su salud física y emocional; los daños a corto y largo plazo pueden ser físicos, psicológicos, patrimoniales y de afectación de derechos, que generan impacto en distintas esferas de la vida del menor de edad. Las secuelas derivadas de la exposición a la violencia son graves y sólo una pequeña proporción de estos actos contra los niños, niñas y adolescentes son denunciados e investigados y pocos autores son procesados.

El artículo 1o. de la Convención sobre los Derechos del Niño, para efectos de protección del menor señala que se entenderá que es niño todo ser humano que cuente con menos de 18 años. Éste, por su condición y características, debe ser considerado una prioridad en la protección y cuidados que se le deben tanto por sus padres como por su familia, la sociedad y el Estado.

En México la violencia contra los menores es silenciosa, se invisibiliza y “normaliza” desgraciadamente el maltrato, el abuso físico y el abandono constituyen en la actualidad los principales problemas de los menores en la sociedad, ya que se manifiestan en todos los

estratos económicos y en todos los sectores sociales es preocupante que sea en el seno de la familia donde ocurren mayoritariamente estos actos, ya que entre el primer año de vida y los 14 años de edad, el 63 por ciento de infantes y adolescentes reclaman haber experimentado castigo físico o psicológico por miembros de la familia.

Hay dos tipos de violencia infantil, la activa que se presenta por medio de agresiones que se ejecutan en el cuerpo y en la mente o desarrollo emocional del menor, actos de abuso sexual y actos que se realizan con el fin de dañar la estabilidad emocional, de crear una baja autoestima y de mermar el desarrollo personal, social, intelectual o moral del menor; la pasiva que se desencadena a través de actos recurrentes e intencionales de omisión que atentan contra la integridad física y emocional del menor.

El artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) pide la adopción de medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a los niños y niñas contra toda forma de violencia y abuso.

La Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, establece los principios para procurar y proteger el bienestar general del niño, y preocupada por el gran número de menores que se encuentran desamparados como consecuencia de la violencia que se ejerce contra ellos, en cualquier ámbito, establece que todos los Estados deben procurar el bienestar de la familia y el niño en primer término, ya que si la familia está bien protegida y organizada, el niño también lo estará.

Cuando se habla del interés superior del niño, se hace referencia a la necesidad de reconocer al menor su calidad de persona humana y, consecuentemente, sujeto de los derechos inherentes a esa condición. Así, en el plano normativo al reconocer al niño como un sujeto portador de derechos, este principio se torna en un mecanismo eficaz para oponerse a la amenaza y vulneración de los derechos reconocidos y promover su protección igualitaria.

En el avance legislativo en pro de los menores el 7 de abril de 2000, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones al artículo 4 constitucional, el cual establece que:

“Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación, y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores, y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.”

Derivado de esta reforma el 29 de mayo de 2000, se publicó la Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que en materia de maltrato infantil establece como principio rector el derecho a tener una vida libre de violencia, sin embargo es necesario que el texto constitucional especifique en su artículo 4o. que los menores deberán tener un desarrollo integral libre de violencia y maltrato, tal cual lo propone esta reforma, ya que pese a los esfuerzos que se llevan a cabo, en 2017 la Organización para la

Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), señaló que México es el primer lugar en materia de abuso sexual, violencia física y homicidio de menores de 14 años de entre todos los países que la conforman lo más alarmante es que únicamente 2 por ciento de los casos de violencia se denuncian.

La violencia contra niños y niñas daña su salud física y mental, desestabiliza los entornos seguros de aprendizaje y hace estragos en la igualdad entre los géneros.

Los menores que son violentados serán adultos violentos y la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres nunca podrá cerrarse. Legislar en favor de la niñez no sólo cambia el futuro sino que traza un nuevo rumbo para todo un país.

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

Decreto

Único. Se reforman los párrafos noveno y décimo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

...

...

...

...

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, **libre de violencia y maltrato**. 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 **cumplir**, preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

...

...

...

...

Transitorio

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

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 8 de mayo de 2018.

Diputado Braulio Mario Guerra Urbiola (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 8 de 2018.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 8 DE MAYO DE 2018

El que suscribe, diputado Braulio Guerra Urbiola, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución es la cúspide normativa sobre todo si aludimos a la metafórica pirámide kelseniana. Para la escuela de Kelsen, en todo sistema jurídico que se jacte de ser integral e interconectado debe existir una norma fundamental. Para el austriaco la Grundnorm constituye “el límite superior del procedimiento lógico de regresión, evitando que éste se transforme en un regressus al infinito. Esto quiere decir, que su validez no puede derivar de otra superior, no tiene a ningún poder colocado por encima de sí”.

En México el segmento académico y doctrinario se ha inclinado en su mayoría a ubicar a la Constitución en la punta de toda jerarquía jurídica, siendo que tal circunstancia no deja discusión alguna respecto de la relevancia de nuestra norma fundamental. Sin embargo, la evolución del pensamiento neoconstitucionalista y la subrayada agenda internacional en materia de derechos humanos, han marcado una nueva versión filosófica-práctica respecto de la materialización del derecho en la persona humana, acepción que busca hacer énfasis en aquellos derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José y en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos.

Como secuela de lo anterior, han surgido instituciones interamericanas insertas en la Organización de Estados Americanos (OEA) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que emite recomendaciones a los Estados que a su juicio, en esa calidad de Estado, hubiere violentado los derechos fundamentales y aquellos principios que forman parte de la normatividad internacional en esta materia.

La institucionalización internacional en el perímetro judicial que conformó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que no emite solamente llamamientos con sanción moral, sino que, propiamente hablando resuelve mandatos vinculatorios al Estado en cuestión sin margen de escapatoria política o jurídica. Estas convenciones y resoluciones han bombardeado el pensamiento jurídico mexicano influyendo de manera decisiva en la práctica judicial y parlamentaria; ya que desde un juicio en materia civil, familiar, mercantil y hasta electoral, son invocados como fundamentos o criterios, en materia de pensión

alimentaria, paridad de género electoral, matrimonios igualitarios, entre muchos otros temas.

Con más énfasis legal podemos hablar del Estatuto de Roma que representa el instrumento internacional constitutivo de la Corte Penal Internacional del 17 de julio de 1998 como consecuencia de la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas que elevaron la justicia penal y la tipificación de conductas antijurídicas al terreno internacional.

Por la razón que antecede, debemos considerar que existe desde lo internacional un nivel de superioridad normativa con relación a las instituciones y la Constitución mexicana. Es claro que en diversas latitudes del mundo, marcadamente en el Continente Europeo, los conceptos de soberanía y supranacionalidad mediante instituciones que rebasan al Estado Nacional como el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, expresan de forma por demás ilustrativa el contexto de un modelo que evidentemente en México y Latinoamérica es cósmicamente distante, pero que dibuja algunos rasgos primigenios respecto a la cohabitación doméstica e internacional en cuanto a su orden de prioridad a la usanza de la cadena normativa a la que en su teoría ejemplifica Joseph Raz.

Sin embargo, los avances en los procesos de integración europea que en ciernes planteara Jean Monet y Robert Shuman en 1950 para configurar una primera y primigenia Unión Europea en torno al comercio y explotación del carbón y el acero, pareciera empezar a tener fisuras por los resultados que arrojó el referendo británico generando el paradigmático Brexit que exalta los valores nacionales y la mirada introspectiva alejada de los axiomas e instituciones supranacionales que la Unión promueve en aquel continente. En ello, en este caso de excepción internacional, se profundiza en la conceptualización de aquellas instituciones nacionales que son supremas y aquellas internacionales que las complementan o que las superan.

En el escenario mexicano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las tesis y jurisprudencia, en lo general, la supremacía de la ley fundamental se engarza en los artículos 133, 41, 124, 128 y 135.

Retomando la fecha de 1934, cuando las dudas acerca del texto constitucional invadieron el Congreso de la Unión, surgieron diversas interpretaciones respecto a si el artículo 133 del Constituyente, le otorgaba el mismo rango a "todos los tratados internacionales" a la par que a la propia Constitución; incluso se llegó a inferir que los tratados tendrían un rango más elevado que la Carta Magna.

En aquellos ayeres parlamentarios, la Comisión de Puntos Constitucionales expresó en su dictamen:

“Es obvia la razón que se ha tenido en cuenta para reformar el artículo 133 de la Constitución en la forma propuesta por el Ejecutivo y que el Senado acepta, pues si bien es verdad que los tratados internacionales también son ley suprema de la unión, esto es, en cuanto no estén en pugna con la ley fundamental que es la Constitución”.

Bajo este estado de cosas, se concluyó legislativamente hablando que mientras los tratados no entren en conflicto con la Constitución sería irrelevante la discusión. ¿Pero que acontece con los tratados internacionales que van más allá del documento constitucional? ¿Cuál sería la ubicación de las Leyes Federales y las Leyes particulares de las entidades federativas?

¿Por qué es relevante la ubicación jerárquica de los multicitados dispositivos legales? Es razonable ilustrar que frente a un caso concreto en el que el juez tuviera ante sus ojos, el hipotético conflicto entre los textos constitucionales o internacionales o en su caso la legislación federal o local, el enjuiciador tendrá que optar por la norma a aplicar.

Lo que resulta subrayable para la justificación de este vademécum jurídico es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, poseedora del oficial monopolio científico facultativo para describir las normas legisladas determinando sus alcances y el significado de los enunciados normativos a través de la hermenéutica, nos lleva a referenciar a Tomas Jefferson cuando afirmó: "La constitución es lo que los jueces dicen que es", y en este caso particular el Dr. Rolando Tamayo y Salmorán que en las aulas invocaba la máxima de que la Constitución dice lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dice que dice".

Es consabido en la dogmática jurídica que H.L.A Hart identifica a las reglas primarias como las directrices para la realización de conductas de acción u omisión por parte de los ciudadanos, aparejando obligaciones y en su caso sanciones; y por otro lado las reglas secundarias que conceden atribuciones expresas que ponen margen pero que al tiempo facultan la actuación de la autoridad. La Constitución como instrumento otorgante de elementos facultativos al mismo tiempo define la cadena de mando; que si bien Montesquieu referiría a la división de poderes, es el Presidente de la República quien encarna el "supremo" Poder Ejecutivo de conformidad con el artículo 80 de nuestra Constitución.

Es aquí en donde no solamente decanta la superioridad de la norma, sino también, de quien como Jefe de Estado y de Gobierno ejerce sus atribuciones basamentadas en sus atribuciones y representando el eje de un sistema jurídico que concede en términos de esa supremacía el poder público en el marco de un sistema político presidencial.

En el contraste en el territorio de la Unión Europea el Poder Público se ejerce por las atribuciones que sus normas fundamentales domésticas les otorgan, pero han concedido a las "supra instituciones", como la Comisión Europea por ejemplo, un lugar jerárquico más elevado respecto de determinadas decisiones.

¿Qué papel juega el concepto de soberanía con relación a la norma suprema de una nación? En este caso, es la propia autodeterminación de los pueblos la que concede o retira atribuciones al centro. En los procesos de integración la soberanía no se cede, sino que, es la misma autodeterminación la que decide integrarse a un sistema o separarse de él. Baste nuevamente aludir al fenómeno Brexit que puso en vilo al viejo continente. Entrar o salir de la Unión constituye una decisión soberana.

Retomando a Hart, es al mismo tiempo su regla de reconocimiento la que permite al ciudadano saber y reconocer su pertenencia a un sistema jurídico y cuáles son las normas

que le serían aplicables. Como es el caso de la persona que identifica que lo que dice la Constitución mexicana le aplica, incluso no por entendimiento profundo de lo jurídico o porque esté atento a las publicaciones del Diario Oficial de la Federación, sino que desde una perspectiva sociológica “reconoce” por intuición que estas son las normas que le aplican y no las leyes promulgadas en Canadá, por ejemplo.

¿Pero qué sucede en un proceso de integración como lo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá? En el ámbito del comercio, ese ciudadano, a partir de la regla de reconocimiento de Hart, sabrá que existen reglas comerciales derivadas de un tratado que habrían de aplicarle en el caso de sus exportaciones o importaciones comerciales en su caso.

Para Gustavo Zagrebelsky los principios subyacen y anteceden a las normas. El consenso respecto al contenido dogmático constitucional que establecen preponderantemente principios escritos en su configuración como derechos humanos o derechos fundamentales, serían comprendidos con enunciados que describen no sólo axiomas sino prerrogativas humanas que en función de los razonamientos aristotélicos en “segundos analíticos” son condiciones sociales reconocidas por la humanidad como elementos indispensables para la dignidad y el desarrollo de la persona humana.

Estos principios escritos y descritos por nuestra Constitución, ni duda cabe, son supremos por su propia naturaleza y van de la mano de las máximas expuestas en las Convenciones internacionales de la materia que promueven particularmente la libertad, la igualdad, la equidad y la justicia.

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

Decreto

Único: Se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 133. Esta Constitución, los tratados internacionales y las leyes reglamentarias de la primera y las leyes generales son la **Ley Suprema** de los Estados Unidos Mexicanos. Las convenciones Internacionales relativas a los principios adoptados en el artículo 89 fracción X y preferentemente los relativos a los derechos humanos tendrán primacía sobre todo el derecho interno del país, siendo que los tratados generales gozarán de la misma jerarquía que la Constitución y estarán por encima del resto de la legislación en función del principio de convencionalidad.

En la celebración de instrumentos internacionales el poder ejecutivo federal no podrá presentar reserva alguna en lo concerniente a las convenciones sobre derechos humanos.

Transitorio

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

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados.- Ciudad de México, a 8 de mayo de 2018.

Diputado Braulio Mario Guerra Urbiola (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 8 2018.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH NOEMI TISCAREÑO AGOITIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 16 DE MAYO DE 2018

La proponente, Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, diputada de la LXIII Legislatura al honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La difícil situación de credibilidad por la que ha atravesado en los últimos años el sistema político mexicano, así como el malestar social generalizado y las demandas de la población para atender el fenómeno de la corrupción, hicieron necesario en 2015 la adopción de un sistema nacional encaminado a corregir las debilidades institucionales y mediante un entramado normativo establecer un esquema de coordinación entre los entes involucrados sociedad y gobierno para enfrentar este fenómeno que lacera a nuestro país y sus instituciones.

En este orden, y de manera general los ejes principales de la reforma que afecto a 14 artículos (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114,116 y 122) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estriban en las atribuciones que se concedieron a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a la Secretaría de la Función Pública(SFP), al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), la conformación de un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, además de conceder al Congreso de la Unión la Facultad de emitir una Ley General que establezca las bases de coordinación entre los entes y autoridades de los órdenes de gobierno. También contempló la figura de órganos internos de control para los entes públicos federales.

Así mismo, la reforma estableció la obligación de los servidores públicos de declarar los conflictos de interés, y castigar a quienes incurran en ellos, sanciones severas a servidores públicos o particulares que incurran en actos de corrupción, y la ratificación del titular de la Secretaría de la Función Pública a propuesta del ejecutivo, por parte del Senado de la República.

De manera específica la reforma constitucional de 2015, estableció bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción; concretamente, el artículo 113 del decreto señala “El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de

responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer e implementar políticas públicas, bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección, control, sanción y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, así como de la fiscalización y control de recursos públicos y de los mecanismos para suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información sobre estas materias.

Su integración corresponde de la siguiente manera:

- I. Un representante del Comité de Participación Ciudadana;
- II. Titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- III. Titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción;
- IV. Titular de la Secretaría de la Función Pública;
- V. Representante Consejo de la Judicatura Federal;
- VI. Presidente del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública; y
- VII. Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La presidencia de este comité dura 1 año y será rotativa entre los miembros del Comité de Participación Ciudadana.

De lo anterior, se puede concluir que el Comité Coordinador, prácticamente es uno de los ejes rectores del Sistema Nacional Anticorrupción.

Al respecto debemos señalar, que una de las facultades principales del Comité Coordinador, es la de emitir “recomendaciones públicas” no vinculantes a las autoridades, a efecto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno, tal cual como lo establecen los artículos 113 fracción III inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 9 fracción XI, 21

fracción XV, 31 fracción VII, así como en los artículos del 57, 58, 59 y 60 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Al respecto y de acuerdo con la ley vigente, es dable mencionar, que las recomendaciones que emite este Comité Coordinador son totalmente no vinculantes, que carecen de fuerza coercitiva para aquellas autoridades a las cuales vayan dirigidas adopten las recomendaciones sugeridas por este órgano especializado en la materia.

A nuestra consideración, en la propia ley fundamental que da nacimiento al Sistema Nacional Anticorrupción, faltó uno de los dientes principales del Sistema, que es el corregir la plana a las instituciones gubernamentales en esta materia. No es posible, por un lado, que las recomendaciones que emite el Comité coordinador no sean imperativas, ya que ello, da la pauta a que las autoridades a las que van dirigidas, si quieren o no las adopten, sin que pase nada por su omisión.

Lo anterior, sin duda que obstaculiza el fortalecimiento institucional en nuestro país para la prevención de faltas administrativas de las autoridades y de hechos de corrupción, así como para el mejoramiento de su desempeño y del control interno.

En este orden, considero que existe una oportunidad para reformar la legislación y de esta forma darles imperio a las recomendaciones que oportunamente se emitirán a los entes gubernamentales.

Este tema, es un tema de explorado derecho, podemos decir que lo mismo ha sucedido con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando las autoridades han violentado derechos humanos a los ciudadanos y la Comisión Nacional emite recomendaciones para evitar estas situaciones lacerantes, sus recomendaciones no son vinculantes, lo que prácticamente también han anulado toda la actuación de la Comisión pese a que existe una investigación, que conlleva toda una estructura de trabajo y gastos considerables.

Sin duda que es un debate que se ha dado por muchos años, lo último que se logró en la materia, fue con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio del 2011, con la cual, las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a las autoridades, en caso de no adoptarlas, las autoridades a quienes van dirigidas, ahora tienen que motivar y fundamentar se decisión. Anteriormente, si se rechazaban, las autoridades responsables no tenían que informar absolutamente nada.

Así y de igual forma han nacido las recomendaciones que en su caso emitirá el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, por ello, y con la intención de ir fortaleciendo este importante andamiaje legal encaminado a combatir la corrupción para subsanar esta deficiencia normativa considero oportuno y urgente proponer una adecuación a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tiene como principal objetivo garantizar un efectivo combate a la corrupción.

A continuación, se describe la propuesta:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Vigente	Propuesta
<p>Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:</p> <p>...</p> <p>III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:</p> <p>a) al d)...</p> <p>e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.</p> <p>Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 113. ...</p> <p>...</p> <p>III. ...</p> <p>a) al d)...</p> <p>e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.</p> <p>Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.</p> <p>...</p>

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de esta soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el inciso e, fracción III, del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 113. ...

...

III. ...

a) al d)...

e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

...

Transitorio

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

Segundo: La Cámara de Diputados en un plazo no mayor a 90 días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá realizar las adecuaciones a la legislación secundaria respectiva.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 16 de mayo de 2018.

Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 16 de 2018.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, DEROGA LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE DERECHOS, OBLIGACIONES Y PRINCIPIOS PARA LA ACTUACIÓN DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 16 DE MAYO DE 2018

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, Diputado Federal, integrante de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta Asamblea, la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se deroga la Ley de Seguridad Interior, se expide la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

1. Panorama actual de la seguridad en México

México lleva doce años sumido en la violencia generalizada, consecuencia de la renuncia, de manera irresponsable, por parte diversas autoridades estatales y federales, a realizar las labores de seguridad pública que por mandato constitucional les correspondía, delegando esas atribuciones a las fuerzas castrenses, sin considerar que con ello se transgrediera la naturaleza de las instituciones militares, el marco constitucional y el respeto de los derechos humanos.

Por ello, y bajo la premisa de capturar a los principales líderes de los cárteles, se decidió recurrir a las Fuerzas Armadas, pues la presunta falta de profesionalización y corrupción al interior de los cuerpos policiacos de carácter civil, impedía garantizar seguridad pública a los ciudadanos. Dicho abandono implicó una renuncia -por parte de autoridades de todos los niveles- a su corresponsabilidad en tareas de seguridad pública, y un desgaste de las fuerzas castrenses, derivado de su falta de formación para la realización de labores de seguridad pública, ajenas a sus atribuciones legales y constitucionales.

En ese sentido, entre 2006 y 2017, se ha implementado una estrategia de combate frontal al narcotráfico, que conlleva un amplio y considerable despliegue de las fuerzas armadas. Consecuencia de ello, en dicho periodo se produjeron alrededor de 70 mil ejecuciones.¹ Asimismo, durante el periodo comprendido entre 2006 y 2012, fueron atrapados o asesinados 25 de los 37 criminales más buscados del país, suponiendo que las organizaciones de narcotráfico, al tener una estructura jerárquica, no podrían funcionar sin

sus líderes. Dicha estrategia, conocida como *kingpin strategy*, llevó a la fragmentación de los cárteles en organizaciones más pequeñas, grupos más difíciles de detectar y dismantelar, en comparación con las grandes corporaciones del tráfico de drogas.²

El primer operativo conjunto para hacer frente al narcotráfico fue anunciado el 11 de diciembre del 2006. A partir de ese momento, el número de militares en las calles aumentó progresivamente, pasando de un promedio de 37,253 elementos del ejército desplegados en el país, en 2005, a un promedio anual de 49,650 en 2011.³

Al día de hoy, podemos afirmar que la estrategia en materia de seguridad pública a lo largo de los últimos dos sexenios ha tenido resultados claramente negativos. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 2006 y 2012, hubo 132,065 homicidios en el país, cifra muy superior a las 70,899 defunciones por homicidio que se produjeron durante el sexenio comprendido entre el periodo de 2000 a 2006: se trata de un incremento de 86% entre un sexenio y otro.⁴ La tasa de homicidios dolosos en el país aumentó de 9.7 por cada cien mil habitantes a finales de 2006, a 17.9 en 2010, revirtiendo la tendencia decreciente de las dos décadas anteriores.⁵ En el año 2011, cuando el nivel de violencia alcanzó su tope, se registraron 27 mil 213 víctimas de homicidio doloso.⁶

A nivel municipal, en 2007, 53 demarcaciones registraron, en promedio, una ejecución al mes. Para 2008, dicha cifra había aumentado a 84 municipios, y a 131 en 2009. En 2010, dicha situación se presentó en 200 municipios. Es decir, que el número de ejecuciones de las que se tiene registro entre 2007 y 2010, aumentó un 277%.⁷

Por otro lado, las autoridades también se vieron afectadas por las altas tasas de homicidio. Según datos de la Secretaría de Seguridad Pública, entre diciembre de 2006 y junio de 2011, fueron asesinados 2,886 elementos de seguridad de los tres ámbitos de gobierno, consecuencia de ejecuciones y enfrentamientos contra el crimen organizado. Las policías municipales fueron las corporaciones que presentaron el mayor número de bajas: 1,269 elementos asesinados en dicho periodo.⁸

Asimismo, la comisión de otro tipo de ilícitos se incrementó de manera importante entre 2007 y 2010, el robo a instituciones bancarias creció 90%; la extorsión, 100%; el robo de vehículos con violencia, 108%, y los secuestros, 188%.⁹

Lo más alarmante es que la incidencia de ciertos delitos que conllevan violaciones graves a los derechos humanos de los mexicanos, se multiplicó exponencialmente. Específicamente, la trata de personas y los casos de desaparición forzada. En cuanto a la trata, mientras que en 2009 se presentaron 66 casos, dicha cifra se había duplicado para 2010, con 139 casos. En 2014, ese fenómeno alcanzó su punto máximo, con 808 casos.¹⁰ En lo concerniente al fenómeno de la desaparición forzada, se calcula que hasta el momento, la “guerra contra el narco” ha dejado un saldo de alrededor de 28,000 desaparecidos.¹¹

Entre 2007 y 2011, el país vivió una escalada de violencia. Posteriormente, durante los dos primeros años del sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2014) el número de ejecuciones atribuidas al crimen organizado disminuyó de manera progresiva: este tipo de homicidios descendió un 32 por ciento en 2013 con respecto a 2012, y registró una reducción del 33

por ciento en 2014 en comparación con el año anterior.¹² Sin embargo, la tendencia a la baja se revirtió, de manera que en 2015 aumentaron los homicidios dolosos y las ejecuciones. Ese año, se cometieron 17,028 homicidios dolosos, un incremento del 9 por ciento respecto del año anterior.¹³ Durante el presente sexenio se han cometido en promedio 48 homicidios dolosos diariamente, de acuerdo con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁴

En ese sentido, y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública 2016, se cometieron “29 millones 300 mil delitos del fuero común, que excluyen los de la delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del Ejército y tráfico de indocumentados”;¹⁵ “el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en México representó [según datos del INEGI] un monto de 236 mil 800 millones de pesos, equivalente a 1.25 por ciento del producto interno bruto (PIB)”.¹⁶

Por otra parte, de acuerdo con datos de la organización Alto al Secuestro, en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto, el secuestro ha aumentado alrededor de un 79% en comparación con la comisión de dicho delito durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa. Mientras que en los primeros 4 años de la administración panista se registraron 4 mil 937 casos, en el mismo periodo de tiempo, Peña Nieto suma 8 mil 833.¹⁷

De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tan sólo durante los primeros 3 meses del año en curso, el total de víctimas de homicidio doloso en México ascendió a 6 mil 511.¹⁸ En dicho trimestre, la cifra de homicidios registró un incremento del 34.4% respecto de los cometidos en el mismo periodo de tiempo en 2016.¹⁹

A nivel estatal, el incremento del número de homicidios ha sido exponencial. Por ejemplo, en Baja California Sur, los casos registrados en el primer trimestre del 2017 superan en un 911% a los que se cometieron en el mismo periodo de tiempo del año anterior. En Baja California Norte, el aumento fue de 67%; en Puebla, 29% y en Sinaloa, 20%.²⁰

El Instituto para la Economía y la Paz publicó en 2016 el Índice de Paz Global, el cual clasifica 163 países de acuerdo con sus niveles de paz, basándose en 3 criterios: los niveles de seguridad en la sociedad, el alcance de los conflictos domésticos o internacionales y el grado de militarización. México ocupó el lugar 140, por debajo de países latinoamericanos como Honduras, Guatemala y El Salvador, azotados por conflictos internos causados por las pandillas.²¹ Asimismo, nuestro país fue uno de los que padeció un mayor aumento en el número de muertos por conflictos internos, por encima de países como Irak, Nigeria y Afganistán.²²

El 2011 fue el año en que la violencia en México alcanzó su máximo histórico, registrando una tasa de homicidios del 19.75 por cada 100 mil habitantes. Entre enero y diciembre de 2011, se reportaron 27 mil 213 homicidios dolosos, lo que equivale a 74.4 personas diariamente o 3.1 cada hora.²³ En lo que va del presente sexenio, 2016 ha sido el año más violento, registrando una tasa de 17 homicidios por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, de acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre enero y marzo de 2017 6,511 personas fueron víctimas de homicidio, 1,615

más que en el mismo periodo del año anterior. Si se continúa con esa tendencia, la tasa de homicidios en 2017 podría igualar o superar a la de 2011.²⁴

Recientemente, el mes de mayo de 2017 registró la cifra más alta de homicidios desde 1997, año más antiguo del que se tienen datos disponibles. Según información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en mayo de 2017 se registraron en el país 2 mil 186 averiguaciones previas por homicidio doloso. Hasta ese momento, el récord de averiguaciones previas por homicidio le correspondía al mes de mayo de 2011, durante el año más violento de la “guerra contra el narcotráfico”, con 2 mil 131 casos. Además, en 29 de las 32 entidades federativas se han incrementado los casos de homicidio en este año, respecto al 2016; sólo existen tres excepciones: Campeche, Nuevo León y el Estado de México.²⁵

De hecho, 2017 está por convertirse en el año más violento de la historia moderna de nuestro país. El porcentaje de comisión de diversos delitos ha crecido de manera alarmante respecto de los índices registrados en 2016: 36.99% en robo con violencia; 36.18% en robo a negocio; 34.68% en robo a transeúnte; y 15.50% en robo de vehículo.²⁶ Entre enero y agosto de este año, cada 18 minutos una persona ha muerto víctima de homicidio doloso.²⁷ De continuarse con la actual estrategia en materia de seguridad, el futuro y la integridad de millones de mexicanos se vería comprometido.

2. Diagnóstico de las policías en México

La crisis de seguridad pública que atraviesa nuestro país, ha llevado al desarrollo de seis modelos policiacos,²⁸ que han coexistido a lo largo de dos décadas, algunos de los cuales tienen un carácter ilegal o paralegal. “La coexistencia de estas seis formas de organización policiaca ha sido factor para el incremento del conflicto, la violencia y la crisis de derechos humanos en diferentes municipios del país.”²⁹ Se trata de:

- 1) Militarización total de la seguridad pública (sin sustento constitucional);
- 2) Profesionalización de la seguridad pública a través de la Policía Federal (artículo 21 de la Constitución);
- 3) Profesionalización basada en el Mando Único (o Mixto) a nivel estatal;
- 4) Profesionalización de la Policía Municipal (artículo 115 de la Constitución);
- 5) Policía comunitaria, en comunidades indígenas regidas por “usos y costumbres” (sin sustento constitucional); y,
- 6) Población organizada en autodefensas (sin sustento constitucional). A grandes rasgos, dichos modelos consisten en:³⁰

Modelo	Descripción	Casos paradigmáticos
1	Militarización directa de los cuerpos de seguridad pública, mandos, comandantes y efectivos. Para la "contención del delito", se emplea la fuerza estratégica del Estado. Incluye el despliegue de efectivos militares en estados con altos niveles de presencia del crimen organizado. Conlleva riesgos de violaciones a los derechos humanos.	Fue implementado por la Secretaría de Marina en Veracruz, entre 2009 y 2012, para contener la elevada presencia de Los Zetas.
2	Militarización y/o profesionalización a nivel de doctrina policiaca y educativa, con mandos policiacos y/o militares. Los efectivos serían policías civiles, pero semimilitarizados en doctrina y entrenamiento, desarrollando mandos únicos (o mixtos) estatales, e incluso municipales, también militares, sobre todo en ciudades muy pobladas. Se basa en la construcción de una "Fuerza Civil" a nivel municipal.	Casos exitosos se han desarrollado en Tijuana, Ciudad Juárez y en el estado de Nuevo León, particularmente en la ciudad de Monterrey, ante la violencia del grupo de Los Zetas.
3	Profesionalización de los cuerpos policiacos; "mandos únicos" en algunos estados con elevada crisis de seguridad (como Morelos) mandos unificados con comandantes policiacos no militares, pero con elevada profesionalización.	Un caso exitoso es la Ciudad de México, que cuenta con un "mando único" y 16 mandos territoriales.
4	Profesionalización de los cuerpos policiacos municipales, sin subordinación a "mando único", pero con cooperación con la Federación (tanto con la Policía Federal, como con las Fuerzas Armadas),	Este modelo se ha desarrollado en ciudades de más de un millón de habitantes, como León, Tijuana y Ciudad Juárez.
	con los gobiernos estatales y con otros municipios, principalmente los vecinos.	
5	Desarrollo de policías comunitarias. Predomina en comunidades indígenas y rurales, por el alto índice de criminalidad común y organizada y de corrupción, o falta de control. No es colaborativo, no es profesionalizante, pero sí incluye una elevada participación de los habitantes. Sus mandos se eligen de forma "democrática" mediante asambleas. Los policías no están armados en la mayoría de los casos, o su armamento es precario, pero impiden la libre circulación de personas ajenas a las poblaciones.	El caso más conocido es el del poblado de Cherán, en Michoacán.
6	Desarrollo de grupos paramilitares de autodefensa. Se desarrollaron como medida de defensa ante la incapacidad de los gobiernos federal y estatal de proteger a la población ante la presencia abrumadora del crimen organizado. Una de las estrategias del Estado es su cooptación e institucionalización.	Los grupos de autodefensa surgidos en el estado de Michoacán, desde 2012.

Llevar la organización de las fuerzas policiacas hacia alguno de los extremos, es decir, los modelos 1 o 6, puede causar grandes problemáticas. "En el caso del modelo 1, ni el Ejército

ni la Armada están dispuestos, como instituciones de defensa y seguridad nacional, a desviar sus misiones principales de forma permanente, por lo que el esquema de su presencia es la cooperación y la coadyuvancia, de preferencia en ciudades o territorios rurales de alta incidencia de organizaciones criminales, donde las policías municipales o estatales han perdido el control. El extremo de formación de grupos paramilitares altamente equipados (modelo 6) es muy peligroso tanto para la población, como por lo que significa la pérdida de control del Estado sobre los territorios donde operan. En este caso la ausencia del Estado de derecho es casi total.”³¹

Jorge Javier Romero Vadillo señala que “...el desastre en el que está inmersa la seguridad es producto del gran problema que atraviesa todo el andamiaje estatal mexicano: la falta de profesionalización.”³² A los integrantes de los cuerpos policiacos mexicanos no se les ofrecen incentivos profesionales de largo plazo, por lo cual, en muchas ocasiones, se convierten en vendedores de protecciones personales.

Los principales problemas y deficiencias presentes en la prestación de sus servicios por parte de las corporaciones policiacas, tienen que ver con fallas en su diseño organizacional y no, como se ha querido ver, con factores exógenos. Una de estas deficiencias es que los horarios de trabajo de los policías están diseñados para garantizar su agotamiento: de acuerdo con un sondeo realizado por México Evalúa a miembros de las policías, sólo un 13% de los encuestados indicó que cumplía con un horario de 8 horas, mientras que el tipo de turno más frecuente fue el horario de 24 horas de trabajo continuo sin descanso y sin un lugar dónde dormir. Existe, además, un tipo de horario muy cuestionable, que obliga a los policías a trabajar durante 24 horas, descansar las siguientes 24 y trabajar el tercer día durante 12 horas, para volver a comenzar el ciclo.³³

Otra de las deficiencias, es la poca importancia que se le da a la condición física de los policías, pues el ejercicio físico no está contemplado en su rutina diaria, ni se ha insertado en sus horas de trabajo. Aunado a ello, los policías padecen la falta de un sueldo justo; la falta de armas, cartuchos y otros recursos físicos; y la falta de capacitación, por ejemplo, acerca de cómo llevar a cabo sus funciones sin violentar derechos humanos o sobre las nuevas funciones que les corresponderá llevar a cabo en el contexto de la reforma del sistema de justicia penal de corte acusatorio.³⁴

En ese sentido, la organización Ciudadanos por una Causa Común realizó en 2015 el *Semáforo del Desarrollo Policial*, un documento que sistematiza la información del monitoreo realizado a las 31

Policías estatales y la Policía del Distrito Federal, en el marco de su Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial. Para la evaluación de las policías, el Semáforo genera un índice de desarrollo policial acorde con los cuatro ejes que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para el desarrollo de las policías: carrera policial, profesionalización, certificación integral y régimen disciplinario.³⁵

Los parámetros que califican el desarrollo policial son tres:

No cumplido: a las entidades cuyo índice de evaluación es menor a 5.9;

En proceso: a las entidades cuyo índice de evaluación se encuentra entre 6 y 8.9; Cumplido: a las entidades cuyo índice de evaluación es mayor a 9.

En 2015, sólo Querétaro fue calificado como cumplido, al obtener un índice de 9.1. La entidad peor calificada fue Tlaxcala (2.8), seguida de Campeche (2.9), Baja California Sur (3.4), Zacatecas (3.5) y Puebla (3.7). En total, fueron 15 las entidades calificadas como no cumplido, por no haber cumplido con el objetivo del desarrollo policial. Las 16 entidades restantes, fueron calificadas como en proceso. Entre ellas destacaron: Nuevo León (8.7), Guanajuato (8.4), Baja California (8.3), el Distrito Federal (8.3) y Chihuahua (8.2).³⁶

De acuerdo con dicho Semáforo, el promedio nacional en materia de desarrollo policial en el año 2015 fue de 6.1, demostrando que lilas Policías estatales, a pesar de los esfuerzos en el desarrollo policial y el presupuesto asignado a Seguridad las entidades federativas no han asegurado plenamente las condiciones institucionales necesarias para garantizar que los policías tengan certidumbre de su carrera al interior de la institución, ni tampoco los mecanismos para fomentar que el trabajo que realizan de forma cotidiana sea profesional.³⁷

El informe indica que uno de los grandes hallazgos que se realizaron durante la investigación fue que, “pese a la existencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública que cuenta con un Secretariado Ejecutivo encargado de emitir directrices y verificar el respeto de los compromisos estipulados en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), las instituciones de seguridad pública estatal no han logrado consolidar sistemas de desarrollo policial eficaces. A su vez, los mecanismos de capacitación y evaluación están centrados únicamente en los individuos”.³⁸

Los nulos resultados en el desarrollo policial contrastan con el enorme gasto que realiza el Estado mexicano en materia de seguridad pública. Tan sólo entre 2008 y 2015, México erogó mil millones 820 mil 346 pesos en seguridad y defensa.³⁹ En dicho periodo de tiempo, las entidades federativas presupuestaron 609 mil 773 millones de sus propios recursos para operar sus instituciones de seguridad y los aparatos de procuración de justicia.⁴⁰ Además, la Federación destinó 205 mil 509 millones suplementarios a los estados y municipios, con el fin de que consolidaran sus instituciones de seguridad y justicia, a través de fondos y subsidios federales, a saber, el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (Fortamun), el Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP), el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun) y el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA).⁴¹

Si se atiende a criterios cuantitativos, los grandes montos económicos parecerían ser un claro indicador de la voluntad gubernamental para hacer frente al crimen mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad. Sin embargo, en términos cualitativos, podemos decir que nos encontramos frente a los que John Bailey denomina “trampas de seguridad”, es decir, que los recursos no necesariamente contribuyen eficazmente a la consolidación de las instituciones. El aspecto presupuestario no es, de manera alguna, la causa del fracaso de la política de seguridad. Dicha causa podemos ubicarla, por ejemplo, en la falta de comprensión de la reforma y la nula voluntad política transformadora de los actores implicados, que se refleja en prácticas de simulación y corrupción.

También está la ausencia de supervisión eficiente por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que ha utilizado criterios de evaluación cuantitativos en lugar de cualitativos, y que debido a su inestabilidad institucional no ha sido capaz de materializar los acuerdos alcanzados. Tampoco ha podido acompañar de manera eficaz la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otras cosas porque ha tenido, desde el año 2006 a la fecha, diez titulares, vello ha dificultado la coordinación a la que debería servir”.⁴²

Uno aspecto que se debe tomar en consideración al plantear una reforma a los cuerpos policíacos, es lo concerniente a la imagen que tiene la ciudadanía de ellos. Los altos índices de corrupción en un país, por lo general crean la sensación entre la población de que la policía es corrupta. A mayores índices de corrupción en el país, corresponde una menor confianza. De acuerdo con datos obtenidos de los Barómetros Iberoamericanos de Gobernabilidad de 1993 a 2007, el nivel promedio de confianza hacia las policías de la región fue de 32%.⁴³ México fue el país que registró los índices más bajos de confianza, fluctuando apenas entre un 5% y un 26% de aceptación; en contraste con policías como las de Chile, Colombia y Uruguay, cuya aceptación entre la población es de alrededor del 55%.⁴⁴

En 2016, el International Police Science Association y el Institute for Economics and Peace publicaron el índice Mundial de Seguridad Interna y Policía, que evaluó la calidad de los cuerpos policíacos de 127 países. Para llevar a cabo tal evaluación, se contemplan 4 categorías con 4 indicadores cada uno: capacidad (número de policías, fuerzas armadas, seguridad privada y capacidad de las prisiones), proceso (corrupción, efectividad, subregistro y “mordidas”), legitimidad (debido proceso, confianza en policía, uso público para intereses privados y terror político) y resultados (homicidios, crímenes violentos, terrorismo y percepciones de seguridad pública).⁴⁵ México se ubicó en el lugar 118, por debajo de países como Sierra Leona y Honduras. Además, pese que a partir de 1980 nuestro país ha duplicado su fuerza policial, se encuentra entre los 5 países peor evaluados en la categoría de legitimidad, al lado de Kenia, Nigeria, Congo y Pakistán.⁴⁶

Debe quedar claro que la impunidad y la alta incidencia delictiva en nuestro país, no son originadas por las estructuras policíacas por sí mismas, sino por las deficiencias que presentan las instituciones de impartición de justicia y por el abuso de autoridad de mandos políticos. Las policías municipales son un reflejo de los vicios presentes en las estructuras de las cuales dependen, es decir, de los ayuntamientos, y de ellos deriva en muchas ocasiones su corrupción y sus deficiencias.

3. El fracaso de la militarización de la seguridad pública

En el Estado democrático moderno, la legitimidad del poder público descansa sobre un diseño constitucional que les da a los derechos fundamentales la más alta jerarquía como valores y reglas. El Estado posee el monopolio del uso legítimo de la fuerza, precisamente para que con ello garantice el ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía. Por ende, la fuerza debe usarse siempre en favor de los derechos; si se usa en contra, se vuelve ilegítima. Por ello, el uso de la fuerza por parte del Estado, para ser legítimo, debe estar

siempre sujeto a reglas preestablecidas. De otra manera, se corre el riesgo de que el Estado incurra en las violaciones a derechos humanos que, precisamente, debería evitar.

“De ahí viene el principio de la racionalización del uso de la fuerza, el cual se traduce en conceptos y reglas de control que envuelven la violencia del Estado en formatos restrictivos, es decir, en normas que trazan un continuo que empieza por el menor y van hasta el mayor uso posible de la fuerza”.⁴⁷ En ese sentido, las normas nacionales e internacionales del uso racional de la fuerza han asignado a la policía, una institución armada civil, el rol de dar protección a la ciudadanía: ahí comienza el uso de la fuerza, en su mínimo posible. Por el contrario, a las instituciones militares se les ha otorgado la capacidad de hacer el uso máximo de la fuerza en escenarios irregulares.⁴⁹ El empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, contraviene el principio del uso racional de la fuerza, al darle un uso regular al instrumento de uso máximo de la fuerza, multiplicando exponencialmente los riesgos de incurrir en excesos.

En México, desde finales de 2006, el Gobierno Federal ha desarrollado una estrategia de combate a la delincuencia basada en la militarización de la seguridad pública. Las Fuerzas Armadas no sólo han realizado tareas de apoyo a la policía, sino que asumieron tareas que constitucionalmente no les corresponden, como el patrullaje, la realización de arrestos y cateos y la instalación de retenes. Ricardo Pascoe Pierce señala que: “Históricamente esa sustitución de las funciones policiacas por las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado se ha dado debido a dos factores condicionantes primordialmente. Primero, la existencia de cuerpos policiacos dispersos. Cada municipio tiene una policía propia, además de cuerpos estatales y organismos federales sin entrenamiento inteligencia ni equipamiento adecuados y los gobiernos federales consecutivos han sustituido esas funciones con el Ejército y la Marina. Segundo, los gobiernos municipales y estatales se han negado a entregar las funciones policiacas a autoridades centrales alegando el régimen federalista que ampara la Constitución.”

Sin embargo, esa situación dio lugar a un incremento exponencial en el número de violaciones a derechos humanos: tan sólo en el periodo comprendido entre 2006 y 2009, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) había emitido más de 40 recomendaciones por violaciones cometidas por parte de las Fuerzas Armadas,⁴⁹ Al año 2016, esa cifra había alcanzado las 158 recomendaciones: 121 a la Secretaría de la Defensa Nacional y 37 a la Marina.⁵⁰ Asimismo, a lo largo de 10 años de militarización de la seguridad pública, de 2006 a 2016, la CNDH recibió un total de 12 mil 408 quejas en contra de los miembros de las Fuerzas Armadas, principalmente por detenciones arbitrarias, tratos crueles e inhumanos, uso excesivo de la fuerza, imputación falsa de hechos y robos.⁵¹

La presencia del Ejército en las calles no generó una disminución en la incidencia delictiva. Aunado a ello, ilícitos que conllevan violaciones graves a los derechos fundamentales de las personas, tales como la trata y las desapariciones, aumentaron de manera alarmante. En pocas palabras, la estrategia que ha seguido el Gobierno federal de enviar el ejército a las calles, a cumplir con tareas que no corresponden a la naturaleza de sus actividades militares y que no corresponden a la formación de sus miembros, sólo ha aumentado la violencia.

La militarización no es ni será la solución. México vive una situación de excepcionalidad que, de ninguna manera, debe normalizarse. Una ley de seguridad interior, en los términos en que algunos legisladores proponen, al dotar de un marco legal a la presencia del ejército, la convertirá en una situación permanente. Es necesario que nuestros gobernantes dejen atrás la errónea equiparación del Ejército y la Marina con superpolicías, y que comprendan que se trata de instituciones concebidas y preparadas para defender la soberanía nacional, preservar la integridad del territorio y auxiliar a la población en casos de desastre.⁵²

Resulta pertinente lo que Abraham Nuncio señala: “Soldados y marinos no son agentes de seguridad pública. A ellos no los capacitan enseñándoles que por encima de cualquier orden de un superior está la ley y que si tal orden contiene un quebranto legal, sobre todo a la Constitución, el militar debe oponerse a ejecutarla. Esto no es así, porque no está en la lógica de la milicia.⁵³ Una sociedad cada vez más militarizada corre el peligro de ser regida cada vez menos por el imperio de la ley y cada vez más por órdenes voluntaristas.

Por ello, las políticas de seguridad que en lo sucesivo lleve a cabo el Estado mexicano deben contemplar el retorno paulatino de las fuerzas armadas a los cuarteles. Como indica la CNDH lino puede soslayarse que su salida de las tareas hasta ahora encomendadas en la materia de seguridad no pueden suprimirse de tajo pues lejos de contribuir al orden nacional dejaría un nicho propicio para el fortalecimiento de las organizaciones delincuenciales del País por lo que su regreso a sus funciones constitucionales primarias debe ser gradual y verificable.⁵⁴

Es importante destacar que, en la última década, el Ejército pasó de ser una de las instituciones más prestigiosas del Estado, a una de las más cuestionada, lo anterior debido al grado de polarización que existe entre su aprobación por parte de la opinión pública/ciudadanía.

Varios estudios han señalado que la percepción de confianza del Ejército se ha visto afectada desde el inicio del gobierno del expresidente Felipe Calderón, como el que expone Parametría:

Investigación Estratégica. Según la empresa Parametría, en junio del 2006 (antes de que iniciara La Guerra contra el Narco) el Ejército Mexicano contaba con el 74 por ciento de aprobación, uno de sus mayores porcentajes de confianza registrados en las últimas dos décadas.

En los últimos dos sexenios, la percepción de confianza del Ejército entre la ciudadanía ha sufrido altibajos, siendo sus calificaciones más bajas en agosto del 2007 y septiembre del 2015, contando con un índice de confianza del 53% y 52%, respectivamente, según sus propios estudios.⁵⁵

Según la Encuesta Nacional Trimestral/marzo 2017,⁵⁶ realizada por Buendía & Laredo, la percepción de confianza de esta institución disminuyó, haciéndola caer al 4° lugar como una de las instituciones de mayor confianza, siendo superada por la Universidad Nacional Autónoma de México y la Iglesia Católica; misma tendencia comparada con la Encuesta: Confianza en las Instituciones.⁵⁷ publicada por esta misma empresa, en octubre de 2015, donde ocupaba el 2° lugar, sólo superada por la Marina.

Es decir, las gestiones de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto han llevado a una de las instituciones con más índices de confianza de nuestra democracia, como es el Ejército mexicano, al desprestigio por la incapacidad de sus respectivos gobiernos para sanear, depurar, capacitar y aumentar su estado de fuerza de las Policías.

Otra manera en que se puede, objetivamente, calificar el uso ilegítimo de la fuerza letal por parte del ejército en tiempos recientes, es mediante el uso del índice de letalidad, que establece la relación entre el número de muertos y heridos de presuntos criminales en enfrentamientos con fuerzas de seguridad, que “sirve para alertar de posibles abusos de la fuerza letal”,⁵⁸ mediante la identificación de “posibles patrones ilegítimos de la fuerza letal al comparar su variación en el tiempo en una misma fuerza de seguridad, variaciones entre fuerzas de seguridad de distintas ciudades, o variaciones en relación a los espacios urbanos o la raza de las personas que se enfrentan a las fuerzas de seguridad”.⁵⁹

Lo anterior, toda vez que “los enfrentamientos con fuerzas de seguridad suelen arrojar (a partir de la observación empírica) un número igualo mayor de personas heridas que de personas muertas”,⁶⁰ por tanto, “si el saldo de los enfrentamientos es de más muertos que heridos, se prende una alerta sobre posibles comportamientos abusivos en el uso de la fuerza letal”.⁶¹

Así, por citar ejemplos históricos, la guerra de Vietnam, desarrollada entre 1964 y 1973, tuvo una relación de 4 heridos por cada muerto y el conflicto bélico entre Israel y Líbano, 4.5 heridos por cada muerto en 1982.⁶² Tomando esas cifras como referencia, los índices de letalidad para las fuerzas federales mexicanas resultan extremadamente altos: entre 2007 y 2014, la Policía Federal registró un saldo de 4.8 civiles muertos por cada herido, mientras que el Ejército llegó a 7.9,⁶³ es decir, “el ejército mata ocho contrincantes por cada contrincante herido”, cociente “aún más grande entre los enfrentamientos de la Marina”.⁶⁴

En el estudio índice de letalidad 2008-2014: Disminuyen los enfrentamientos, misma letalidad, aumenta la opacidad, se analiza la relación de civiles muertos entre los civiles heridos, es decir, el índice de letalidad registrado cada año del periodo 2008-2014. Se obtuvieron los siguientes cocientes:⁶⁵

	Policía Federal	Ejército
2008	2.7	2.8
2009	2.1	3.0
2010	1.9	6.8
2011	4.7	9.4
2012	11.9	14.7
2013	20.2	7.7
2014	4.6	11.6

Es necesario considerar que durante el periodo comprendido entre 2008 y 2014, se llevaron a cabo un número sin precedentes de enfrentamientos entre las fuerzas federales y el crimen organizado. La Secretaría de la Defensa Nacional pasó 106 enfrentamientos en 2008 a un tope de 1009 enfrentamientos en 2011. Durante los siguientes 3 años, dicha cifra se redujo en un 70%, registrando 296 enfrentamientos en 2014. Por su parte, la Policía Federal tuvo cifras más reducidas y estables de enfrentamientos: en 2008 registró 47 y alcanzó su tope en 2010, con 122. A partir de ese año, se fueron reduciendo ligeramente hasta alcanzar los 94 enfrentamientos en 2014. Finalmente, acerca de la Marina la información disponible es más limitada y su participación es más reducida: en 2012, registró 21 enfrentamientos; para 2013, se había duplicado esa cifra a 44; finalmente, en 2014 fueron 51.⁶⁶

Según Paul Chevigny, otro indicador de que se está abusando del uso de la fuerza letal es la muerte de más de 10 o 15 civiles por cada agente de seguridad fallecido. La relación de civiles muertos por cada agente durante el periodo 2008-2014 en México, fue la siguiente:⁶⁷

	Policía Federal	Ejército
2008	1.1	5.1
2009	2.6	17.6
2010	3.5	15.6
2011	9.4	32.4
2012	10.4	23.5
2013	6.7	20.0
2014	5.1	5.4

Como acotación a la tabla, en 2014 sólo se tienen registrados los datos correspondientes a los meses enero-abril por parte del Ejército; y, enero-octubre por parte de la Policía Federal.

Consecuentemente, la “rápida evolución al alza, año con año, en particular durante la administración de Felipe Calderón, encendía una alarma sobre un posible patrón de abuso de la fuerza letal”,⁶⁸ misma que “cobraba plausibilidad no sólo a partir de los indicadores que” académicos analizaron, “sino también de un contexto que favorecía claramente su emergencia a partir de, al menos, tres condicionantes: una delincuencia violenta a la que enfrentarse, un llamado a la “guerra” por parte de las autoridades, y la ausencia de investigación y eventual deslinde de responsabilidades sobre el ejercicio del uso de la fuerza en la enorme mayoría de los casos donde se usó la fuerza letal”. Como consecuencia, y bajo tales incentivos, era esperable “el aumento de las violaciones a los derechos humanos en el uso de la fuerza letal”.⁶⁹

Como se ha señalado, dicho índice hace “notorias las carencias y necesidades que hoy tenemos en materia de información y de controles -legales, institucionales y sociales- sobre los abusos de la fuerza, en particular la fuerza letal”,⁷⁰ que, no obstante la necesidad de ampliar y reforzar, “varias iniciativas de ley impulsadas en materia de Seguridad Interior plantean una mayor opacidad y menor capacidad de control sobre el uso de la fuerza”, que, “de aprobarse [...] en los términos propuestos, tendremos aún mayores dificultades para conocer y evaluar el uso de la fuerza pública”.⁷¹

4. Ley Seguridad Interior

Es necesario tener muy presentes las definiciones. La Seguridad Nacional está a cargo de las Fuerzas Armadas y, de acuerdo con el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional, consiste en “mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”. Por lo tanto, su objetivo primordial es la erradicación de cualquier agente, interno o externo, que atente contra la misma existencia del Estado y sus instituciones.⁷² Por su parte, la Seguridad Pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado (artículo 2° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

A ese respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sostenido que la seguridad interior no debe rebasar los límites de la seguridad pública y las autoridades encargadas ordinariamente de cada una de ellas deben ejercer sus funciones conforme a la competencia constitucional que les es otorgada. No es función originaria de las Fuerzas Armadas cumplir con labores de Seguridad Pública para las que no han sido instruidas ni capacitadas.⁷³

Durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, se presentaron diversas iniciativas a fin de regular en materia de seguridad interior, a cargo de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, de las cuales derivó el dictamen recientemente aprobado por la Cámara de Diputados”.⁷⁴

Sin embargo, tanto las propuestas como la Ley de Seguridad Interior aprobada por el Congreso de la Unión, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, definen la seguridad interior de forma poco clara y ambigua, mezclando elementos de seguridad nacional y de seguridad pública. A este respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha sostenido que la seguridad interior no debe rebasar los límites de la seguridad pública y las autoridades encargadas ordinariamente de cada una de ellas deben ejercer sus funciones conforme a la competencia constitucional que les es otorgada”,⁷⁵ pues, “[n]o es función originaria de las Fuerzas Armadas cumplir con labores de Seguridad Pública para las que no han sido instruidas ni capacitadas”,⁷⁶

Además, tal y como han señalado diversas organizaciones de la sociedad civil, académicos e intelectuales, la aprobación de una regulación en materia de seguridad interior, en términos de lo aprobado por la Cámara de Diputados, “atentaría contra la Constitución y contravendría los tratados internacionales que México ha ratificado”,⁷⁷ toda vez que el concepto de seguridad que se debe privilegiar, debe ser compatible con la perspectiva de derecho humanos, a fin de que el Estado cumpla sus funciones, asegurando derechos, tales como a la vida, a la libertad y a la integridad.

Por ello, resulta imprescindible analizar la Ley de Seguridad Interior, a la luz de lo consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, de su artículo 133 se desprende que “la Constitución determina la validez del resto de normas del ordenamiento”,⁷⁸ al señalar que es la Ley Suprema de toda la Unión.

Lo anterior cobra sentido, ya que la supremacía y la rigidez, características de la Constitución, sirven -indica Miguel Carbonell- como parámetros de validez del resto de normas del ordenamiento,⁷⁹ ya que el principio que regula sus relaciones es el de *lex superior derogat inferior*”,⁸⁰ Esto es así porque, “[l]a idea de Constitución ... implica la idea de limitación”.⁸¹ en este caso del Poder Legislativo, a fin de que –como indica Manuel Aragón–⁸²el poder no alcance a destruir a la Constitución; es decir, se trata de un “límite infranqueable para el poder”.⁸³

En ese sentido, es necesario analizar si la Ley de Seguridad Interior, es compatible con lo consagrado por la Constitución, toda vez que -y siguiendo a Guastini- “toda decisión legislativa está prerregulada (quizá aún, minuciosamente regulada) por una u otra norma constitucional. No existe ley que pueda escapar al control de legitimidad constitucional”.⁸⁴

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera y señala de manera explícita las facultades del Congreso de la Unión para legislar en diversas materias. Sin embargo, en ninguna de las fracciones del referido artículo, se dispone de manera expresa facultad alguna para legislar en materia de seguridad interior.

Del artículo 89, fracción VI, se desprende que son facultades del Presidente “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. En ese sentido, y de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX-M, el Congreso de la Unión sólo está facultado para expedir

leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

Por otra parte, el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende: 1110 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” señala la Constitución. En consecuencia, se establecen límites a la actuación de las instituciones de seguridad pública, cuya actuación “se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos” en la Constitución.

En ese tenor, el artículo 73 fracción XXIII de la Carta Magna, dispone que el Congreso de la Unión sólo está facultado para expedir leyes que “establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, 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 la Constitución.

De lo anterior se advierte que, a diferencia de seguridad pública, y seguridad nacional, el Congreso de la Unión carece de facultades constitucionales expresas para expedir leyes en materia de seguridad interior.

Por otra parte, regular la seguridad interior, en términos de lo dispuesto en la Ley de Seguridad Interior, resulta inconstitucional, puesto que contradice lo estipulado por el artículo 129 de la Carta Magna acerca de las limitaciones sobre el papel que deben tener los miembros de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.” Por otra parte, el artículo 21 de la misma, señala que la seguridad pública estará a cargo de instituciones de carácter civil, disciplinado y profesional. En consecuencia, cualquier propuesta encaminada a la creación de una jurisdicción inexistente en la constitución, extendiendo el fuero militar y reduciendo el ámbito de los derechos humanos de la población es, por definición, inconstitucional.

Sin embargo, en el artículo 18 de la referida Ley se dispone que “[e]» ningún caso, las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las autoridades federales conforme a lo previsto en la presente Ley, tendrán por objeto sustituir a las autoridades de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.”, V, como bien indica el académico Pedro Salazar, “[e]l artículo no señala que las Fuerzas Armadas no podrán realizar acciones que en los hechos correspondan a eso que llamamos seguridad pública [...]. La trampa retórica es ingeniosa, pero es trampa. Lo que debe importar [...] [es] que las Fuerzas Armadas no realicen actos que deben corresponder a las autoridades civiles”,⁸⁵ lo anterior, pues se contraviene lo mandatado por la propia Constitución.

Así, en los términos de lo aprobado por el Congreso de la Unión, y dado que en nuestro país el Presidente de la República es el comandante en jefe del Ejército, se corre el riesgo de crear un régimen en el cual el Ejecutivo tendría una supremacía sobre los otros poderes,

sin un sistema adecuado de pesos y contrapesos, contraviniendo lo establecido en el artículo 49 constitucional, atentando contra el Estado Constitucional de Derecho, y contra el régimen democrático, consagrado en el artículo 40 de la Constitución.

En ese sentido, el jurista Pedro Salazar apunta que la Ley abona al desequilibrio entre los poderes, pues lila balanza en favor del Poder Ejecutivo federal;⁸⁶ pues no sólo se “señala que su titular podrá ordenar por sí solo la intervención de la Federación para realizar acciones de seguridad interior (artículo 11) sino que también lo faculta -previa consulta al Consejo de Seguridad Nacional- para emitir una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior (artículo 12). Con ello se lesiona al federalismo y se evaden los controles legislativos que, por ejemplo, establece el artículo 29 constitucional para los casos de restricción o suspensión al ejercicio de los derechos y de sus garantías.”⁸⁷

Además de lo ya señalado, dichas disposiciones resultan contrarias y violatorias de lo establecido en el artículo 119 constitucional, que dispone que “los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.”

De lo analizado, se desprende que la Ley en materia de seguridad interior, contiene diversos problemas de constitucionalidad, pues atenta contra los principios de supremacía constitucional y de división de poderes; así como contra los derechos fundamentales, derechos básicos que implican como bien apunta Juan Carlos Bayón– “límites infranqueables para cualquier poder, incluido naturalmente el democrático”,⁸⁸ derechos -primarios- que, según Ferrajoli, están sustraídos a cualquier clase de poder de decisión, es decir, que quedan a resguardo en la “esfera de lo indecible”,⁸⁹

Por ende, la Constitución, en tanto fuente del derecho para el resto de normas del ordenamiento,⁹⁰ no puede ser desatendido, pues sus enunciados expresan normas, es decir, mandatos, que -en palabras de Guastini- disciplinan la organización del Estado, y las relaciones entre éste y los ciudadanos.⁹¹ Derivado de ello, la propia Constitución sirve para “invalidar normas sucesivas de rango subconstitucional formalmente disconformes o materialmente incompatibles con ella”,⁹² como es el caso de la ley de Seguridad Interior. De ahí, la importancia de advertir y subsanar los posibles problemas que pudiera generar dicha ley.

Sobra decir que México lleva doce años sumido en la violencia generalizada, consecuencia de la renuncia, de manera irresponsable, por parte diversas autoridades estatales y federales, a realizar las labores de seguridad pública que por mandato constitucional les corresponden, delegando esas atribuciones a las Fuerzas Armadas, sin considerar que con ello se violenta la naturaleza de las instituciones militares, el marco constitucional y el respeto de los derechos humanos, y que, “seguir dependiendo de las Fuerzas Armadas no va a fortalecer nuestras instituciones de seguridad pública; coadyuvará al desgaste de dos de las instituciones más importantes del país: el Ejército y la Marina; perpetuará la grave crisis institucional por la que atravesamos, y sólo contribuirá a que la Federación y los estados sigan incumpliendo con lo estipulado en la ley General del Sistema Nacional de Seguridad

Pública, el Sidepol y los acuerdos del Consejo Nacional”,⁹³ así como en la propia Constitución.

5. La seguridad ciudadana y las policías de proximidad social: un nuevo paradigma

El Estado está obligado a mantener un ambiente de paz y bienestar entre los ciudadanos, para esto debe crear los mecanismos que garanticen el desarrollo y la sana convivencia entre la sociedad. Todo ciudadano tiene derecho a la seguridad. “La seguridad es un valor supremo al que tiende el derecho, que en su aspecto subjetivo denota convicción interna del individuo, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos y que si estos llegaren a producirse será protegido”,⁹⁴

Lo que realmente urge, más allá de ampliar las atribuciones de las fuerzas armadas, es profesionalizar y hacer operativos a los cuerpos policiales existentes y regulados constitucionalmente. “En México se está consolidando la tendencia de la militarización y la mano dura, que se observa en el desarrollo de las fuerzas federales, en detrimento de los esquemas de prevención que impulsen el paradigma de la seguridad ciudadana. Este último sólo es posible con policías profesionales de “proximidad social”, que conozcan la localidad donde operan, sus problemas y a sus pobladores.”⁹⁵

Las policías de proximidad, también llamadas policías de cuadrante o policías comunitarias han sido implementadas en diversos países con la finalidad de superar la manera tradicional de abordar la actividad policiaca, por una nueva, en la cual se hace énfasis en la acción preventiva, proactiva y de colaboración con diversos actores sociales como la vía idónea para disminuir los altos niveles de inseguridad y delincuencia.

A lo largo de la historia reciente de Latinoamérica, la noción de seguridad ha variado de acuerdo con los distintos momentos políticos que se vivieron. En ese sentido, términos como “seguridad nacional” o “seguridad interior” sirvieron, en su momento, para justificar la preservación de las instituciones estatales, así como la seguridad de regímenes autoritarios”. Sin embargo, a partir de la realización de diversas transiciones democráticas en la región, esa concepción se abandonó en pos de un nuevo paradigma en el cual, se buscaba la protección y el desarrollo de las personas.

En ese sentido, “a partir de la década de los noventa, diversos gobiernos latinoamericanos dejaron de utilizar la noción de “seguridad interior”, la cual promovía la preservación del orden público ante un enemigo interno que, por lo regular, se identificaba con la amenaza de grupos políticos subversivos. En contraste, a partir de esa época se asumió una perspectiva de seguridad más afín a las necesidades de los ciudadanos.”⁹⁷ Para dar cumplimiento a dicho paradigma, varios países, especialmente en Sudamérica, llevaron a cabo reformas policiales de desmilitarización de la seguridad, a la vez que promovían la creación de cuerpos civiles con el objeto de fortalecer los lazos entre policía y sociedad. En pocas palabras, se transitó de un modelo de seguridad pública, en el que el principal fin es proteger al Estado, a uno de seguridad ciudadana, en el cual, la persona es el eje central de las políticas.⁹⁸ La creación de una Ley de Seguridad Interior resultaría regresivo para nuestro país, y totalmente contrario al paradigma de derechos humanos incorporado a nuestra Constitución a partir de la reforma de 2011.

El estudio Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación⁹⁹ del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. señala que las acciones de policía comunitaria se circunscriben al paradigma democrático de la seguridad ciudadana. Desde dicha perspectiva, la seguridad es una construcción entre ciudadanos y gobierno, en contraposición al paradigma de la seguridad pública (la visión tradicional), que la ve fundamentalmente como una atribución del gobierno. A diferencia del modelo tradicional de la seguridad pública, el objeto de la acción de la seguridad ciudadana no es va el orden público sino el ciudadano mismo. Este paradigma democrático se preocupa por la calidad de vida de la ciudadanía, pues la seguridad es entendida como un derecho humano. La seguridad va no es la simple ausencia del delito sino también el bienestar y el libre ejercicio de derechos. Al ser la seguridad un derecho humano, el gobierno se ve obligado a contemplar en su labor mecanismos para que la ciudadanía participe y esté incluida en el diseño y la ejecución de las políticas.”

Las características esenciales de una policía comunitaria o de proximidad social, son las siguientes:¹⁰⁰

- Su objetivo es la resolución de problemas.
- Los oficiales mantienen un contacto regular con los ciudadanos.
- Los ciudadanos coadyuvan a identificar los problemas y participan en la creación de los planes de trabajo de la policía. Los oficiales estimulan la participación ciudadana en la resolución de problemas.
- La policía es responsable ante los ciudadanos.
- Su éxito se determina en razón del mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

No se trata de un modelo piloto, ni de crear una policía “amable” que se limite a brindar un trato cortés a la ciudadanía, pero ineficiente en el combate a la inseguridad. La policía comunitaria cuenta con facultades de investigación y, evidentemente, de reacción, es decir, el uso legítimo de la fuerza. Lo que se pretende es potenciar las actividades que la policía desarrolla actualmente, adicionándole facultades preventivas y de resolución de problemas en beneficio de la ciudadanía. Se trata de una reforma profunda que incluye una transformación de la filosofía policial, hacia una basada en “un buen trato al público, una mayor eficiencia y mejores servicios policiales.”¹⁰¹

En diversos países, el modelo de policía comunitaria se ha vuelto una aspiración democrática y modernizadora para los cuerpos policiacos. Su implementación registra experiencias exitosas, varias de ellas a nivel latinoamericano, entre las que se pueden destacar:

- Policía montada de Canadá

En Canadá se empezó a adoptar este modelo a principios de los años ochenta del siglo pasado. Dos ejemplos paradigmáticos de ello son los presentados en las ciudades de Halifax y Victoria. En cuanto a la primera, en 1985, reorganizó la división territorial de su competencia en distritos, con el objeto de patrullar de constantemente las mismas zonas; implementó un sistema de encuestas y entrevistas a los ciudadanos y fomentó entre sus oficiales la resolución de problemas como una sus actividades prioritarias. La ciudad de Victoria, por su parte, a la vez que reorganizó su territorio, implementó un programa de vigilancia ciudadana contra el crimen, a través del cual se capacitó a voluntarios, se les dividió en equipos y se les asignaron áreas específicas.¹⁰²

• Policía de Sudáfrica

El gobierno de aquel país aprobó en 1995 la Ley de la Policía, que determinó el establecimiento, la organización, la regulación y el control del servicio policial bajo el modelo de policía comunitaria, teniendo como ejes principales la cooperación ciudadana y la supervisión civil. Entre las buenas prácticas de la policía sudafricana destaca el establecimiento de un fondo de investigación para desarrollar indicadores de la relación entre policía y comunidad; por medio de éste se invitó a organizaciones a generar métodos para monitorear una importante herramienta de planificación conjunta entre la comunidad y la policía: los foros de policía comunitaria.¹⁰³

• Carabineros de Chile

Los Carabineros son una policía preventiva de carácter militarizado, bien posicionada entre la comunidad, distinguiéndose por su disciplina y considerada libre de corrupción. En respuesta al incremento de los robos con violencia en áreas urbanas, pusieron en marcha una serie de cambios institucionales, con el objetivo de que más policías resguardaran las calles y se estrecharan los lazos con la comunidad. Esta innovadora iniciativa de servicio policial, denominada Plan Cuadrante, significó un parteaguas en Chile, al ser la primera vez que la ciudadanía participaba en la prevención del delito.

El fin del Plan Cuadrante fue incrementar la presencia policial en las calles de las áreas metropolitanas, mediante el patrullaje en zonas denominadas “cuadrantes”. Para ello, se subdividió el territorio jurisdiccional de cada comisaría (unidad policial al mando de un oficial mayor) en sectores a los que se distribuyeron recursos humanos y materiales necesarios para cubrir su demanda de seguridad. La responsabilidad de la gestión de un cuadrante se asignó a los Carabineros bajo las figuras de delegados y subdelegados, seleccionados de acuerdo con criterios preestablecidos, y con una capacitación especial en materia de relaciones comunitarias, atención al público y resolución de conflictos. Además, se decidió realizar reuniones comunitarias trimestrales, con la participación de dirigentes vecinales y autoridades del sector, a fin de rendir cuentas de sus actividades. De esa forma, el carabinero establecería una comunicación honesta y transparente con los vecinos y se consolidaría como una autoridad humana y accesible.¹⁰⁴

• Policía municipal de Chihuahua, México

Durante la administración 2007-2010, se llevó a cabo un proceso de transformación institucional mayor de la Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM), llamado Plan de Protección y Convivencia Ciudadana o Plan “Sumar Te Protege”. Su principal objetivo fue desarrollar estrategias de vinculación con la comunidad, para recuperar espacios públicos y aumentar la confianza de la ciudadanía en la policía, promoviendo la participación responsable e informada de ciudadanos en la prevención del delito y de la violencia social. Asimismo, se buscó reconstruir el tejido social como medida preventiva. El grupo de policía comunitaria estuvo compuesto por 50 policías entrenados y capacitados en el tema de intervención de vecinos, gestoría social y servicios (recibieron 30 talleres sobre el Plan “Sumar te Protege”). Entre sus éxitos, se pueden enumerar la disminución del 13% de la incidencia delictiva, además de que se logró que la comunidad se sintiera más segura en su entorno, que existieran mejores relaciones comunitarias y se tuviera mayor contacto con las autoridades del gobierno local.¹⁰⁵

6. Propuesta: Modificaciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la expedición de una Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública; y abrogación de la Ley de Seguridad Interior

Dada la importancia de la seguridad de los ciudadanos dentro de una sociedad, es necesario establecer parámetros y mecanismos que puedan ayudar a cumplir con esta labor, partiendo de principios básicos consagrados en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, resulta indispensable señalar que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, que “establece las bases para transformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el combate a la delincuencia organizada y el Sistema Nacional de Justicia Penal mexicano,¹⁰⁶ modificando para ello, entre otros, el artículo 20 Constitucional, a fin de estipular “los principios generales del proceso penal mexicano [...] [así como] los derechos de las personas a quienes se les imputa la comisión de un delito [...] [,y,] los derechos de las víctimas u ofendidos”.¹⁰⁷

Consecuentemente, el artículo 20 Constitucional “se convierte en el núcleo del nuevo modelo” del Sistema de Justicia Penal y, por ende, del Sistema de Seguridad Pública, toda vez que consagra principios generales del proceso penal, y derechos del imputado y la víctima, que rigen desde que comienza el proceso, es decir, desde el momento de la detención del imputado, así como frente al Ministerio Público o al juez. Ello implica imponer límites al poder punitivo del Estado, y brindar certeza y seguridad, tanto al imputado como a la víctima, durante todo el proceso penal hasta el dictado de la sentencia, garantizando la igualdad procesal de las partes.

En ese sentido, es menester construir y consolidar un Sistema de Seguridad Pública que armonice con el mandato Constitucional, es decir, uno que garantice que el Estado limite su poder punitivo con estricto apego a los principios procesales estipulados en el artículo 20 Constitucional, y por ende, garantice los derechos del imputado y la víctima. Para ello, es necesario respetar lo establecido los artículos 21 y 129, de la Constitución, y plantear un diseño legal que permita que dicho Sistema descansa únicamente en instituciones de

seguridad pública de carácter civil, que se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna.

Por tanto, se plantea lo siguiente:

- a) La prohibición expresa a las fuerzas armadas de asumir funciones de seguridad que corresponden a las instituciones de carácter civil, en términos del artículo 21 de la Carta Magna.
- b) El establecimiento de las obligaciones que deberán observar las corporaciones policiales en el ejercicio de sus funciones.
- c) El establecimiento de un catálogo amplio de derechos que poseen los miembros de las corporaciones policiales. Entre otros, el derecho a un salario justo; a la protección a su vida e integridad física; al respeto a su dignidad como ser humano y autoridad; a recibir formación, capacitación y adiestramiento; a la seguridad social; a recibir atención médica y psicológica si lo requieren; a recibir alojamiento y alimentos, cuando el ejercicio de sus funciones lo requiera; a contar con un seguro de vida; a ser sujetos de promociones y condecoraciones; entre otros.
- d) El establecimiento de un sistema de capacitación para todos los miembros de las policías, con el objeto de obtener, complementar, actualizar y perfeccionar sus conocimientos, destrezas y aptitudes.
- e) Se establece, asimismo, la carrera profesional, que permitirá que los méritos de los policías sean calificados anualmente para efectos de permanencia en la institución, así como para ser sujetos de promociones y condecoraciones.
- f) Se regula el uso de la fuerza por parte de las corporaciones policiales. Para ello, se establecen los principios a que deberán obedecer dicho uso (legalidad, racionalidad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad), así como las circunstancias en que se podrá hacer uso de la fuerza y los distintos niveles de uso de la fuerza que podrán utilizarse.
- g) Se establecen mecanismos de rendición de cuentas en cuanto al uso de la fuerza, a través de reportes pormenorizados.
- h) Se contempla el uso de armas incapacitantes no letales como la última y extrema posibilidad, sólo cuando la circunstancia lo amerite. Se prohíbe, bajo cualquier circunstancia, el uso de armas para dispersar manifestaciones; así como el empleo de cualquier tipo de armas distintas a las incapacitantes no letales.
- i) Se contempla el derecho de los ciudadanos a recibir una indemnización en caso de ser afectados por el uso ilícito de la fuerza por parte de la policía.

j) Se señala que, a nivel estatal y municipal, se privilegiará la orientación de las corporaciones hacia modelos de Policía Ciudadana de Proximidad.

k) Se regula a las policías comunitarias, las cuales se rigen por usos y costumbres de las comunidades. Se establece la manera en que deben trabajar en conjunto con los Ayuntamientos para generar una profesionalización de las mismas.

l) Se estipula, en un artículo transitorio, el retorno paulatino y responsable de las fuerzas armadas a los cuarteles, en aplicación del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

m) Se mandata al Congreso de la Unión a expedir la Ley que crea la Comisión de la Verdad para la Investigación y Documentación de la Violencia y Violaciones a Derechos Humanos directamente relacionadas con el despliegue y actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado Mexicano, comprendidas entre el período de 2006 a la fecha.

n) Asimismo, se ordena al Congreso de la Unión a legislar y determinar la figura de coordinación y mando policial que se defina para cada caso, dependiendo de las características de cada entidad federativa, atendiendo criterios objetivos y dictámenes técnicos, partiendo de la evaluación de capacidades financieras de los municipios y características geográficas y demográficas.

Asimismo, se propone -con motivo del mandato Constitucional que establece que los Municipios son garantes de la seguridad pública, en términos del artículo 115 Constitucional, fracciones 111, inciso h) y VII, en relación con el artículo 21 de la Carta Magna-, para propósitos de eficiencia en las tareas de seguridad pública a nivel municipal, dar trato diferenciado a los Municipios en cuanto a las atribuciones que, de acuerdo con su dimensión demográfica, pueda requerir. Para ello, se clasifican los Municipios en Metropolitanos, con quinientos mil habitantes o más, Intermedios, con cien mil habitantes o más, y Pequeños, con menos de cien mil habitantes”.¹⁰⁸

De igual manera, se propone que los Gobiernos de las entidades federativas y municipios, cumplan su obligación de construcción y consolidación de corporaciones policiacas, con las capacidades institucionales para encargarse de la seguridad pública en su respectivo ámbito territorial. Por último, se plantea abrogar la Ley de Seguridad Interior, pues contiene diversos problemas de constitucionalidad, ya que atenta contra los principios de supremacía constitucional y de división de poderes; así como contra los derechos fundamentales.

La militarización de la seguridad pública no es la solución, toda vez que la seguridad pública debe recaer en instituciones de carácter civil. En ese sentido, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos -al analizar diversos los casos Cantoral Benavides vs. Perú, y, Fernández Ortega y otros vs. México-, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han determinado y recomendado que “dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”.¹⁰⁹ En ese tenor, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha hecho señalamientos directos a

México, con motivo de la publicación de su Informe Anual 2016, respecto de la desatención de este último a las recomendaciones de la Comisión, para retirar a las instituciones armadas de la Unión, a saber Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, de las tareas de seguridad pública,¹¹⁰

Por ello, la presente iniciativa está encaminada, primero a implementar la reforma al artículo 21, de 2008 y, por ende, al fortalecimiento y consolidación de las corporaciones policiacas de carácter civil, para que sean ellas quienes, exclusivamente, realicen las funciones de seguridad que por mandato constitucional les han sido conferidas.

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

Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; se deroga la Ley de Seguridad Interior; V, se expide la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública.

Artículo primero. Se reforma la fracción VII, del artículo 115, y la fracción XIII, Apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. [...]:

I. ... VI.

VII. La policía **a cargo de los Municipios** estará al mando del presidente municipal en los términos de la **Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública y de la Ley de Seguridad Pública del Estado.**

[...];

VIII. ... X.

Artículo 123.

[...].

[...]:

A. [...]:

I. ... XXXI.

B. [...]:

I. XII.

XIII. los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, **los peritos se registrarán por sus propias leyes. los miembros de las instituciones policiales se registrarán por la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública.**

[...]

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social, **los cuales no podrán establecer prerrogativas menores a las establecidas para el personal administrativo de base del Gobierno federal, estatal y municipal, según sea el caso.**

[...].

XIII bis.

[...].

XIV. [...].

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción II, recorriendo las subsecuentes, al artículo 18, un artículo 48 Bis, y un artículo 48 Ter, dos párrafos últimos al artículo 78, dos párrafos últimos al artículo 89, y un párrafo segundo al artículo 137; se reforma el último párrafo del artículo 12, la fracción XIX del artículo 18, el segundo párrafo del artículo 21, la fracción XXIV del artículo 40, el artículo 45, el párrafo segundo del artículo 82, el artículos 84, las fracciones VI y IV del artículo 85, el párrafo primero del artículo 88, el párrafo primero del artículo 132, todos de la ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 18. [...]:

I. [...].

II. Proponer al Consejo Nacional una estrategia y calendario de trabajo anual, entre el Consejo y el Secretariado Ejecutivo.

III. ... XVIII.

XX. Rendir informes anuales ante la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias de fiscalización, respecto del ejercicio de los recursos de los fondos de ayuda

federal **previstos en el artículo 142 de la presente ley**, así como del cumplimiento de esta ley;

XXI. ... XXVI.

Artículo 12. [...]:

I. ... IX.

[...].

El Consejo **deberá** invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública. Dicha participación será con carácter honorífico y **contará con voz y voto en el seno de este Consejo**. Así mismo el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitado permanente y **contará con voz y voto en este Consejo**.

Artículo 14. [...]:

I. ... IV.

V. Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el Sistema **mediante la convocatoria de sesión como mínimo cada tres meses de las Conferencias Nacionales** y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan;

VI. ... XIX.

Artículo 21. [...].

Este Centro contará con un órgano consultivo integrado por las instituciones públicas y privadas que se determinen en el Reglamento de este ordenamiento, y por organizaciones de la sociedad civil cuya labor consista en la defensa de los derechos humanos.

Artículo 40. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

I. ... XXIII.

XXIV. Abstenerse de consumir, mientras estén prestando su servicio en su respectivo horario laboral, bebidas embriagantes, sustancias tóxicas, estupefacientes, psicotrópicos, sustancias volátiles inhalables o cualquiera otra sustancia prohibida que produzca efectos análogos;

XXV XXVIII.

Artículo 45. Las Instituciones de Seguridad Pública deberán garantizar las prestaciones previstas en la **Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública**; las entidades federativas y municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la **Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública**.

Artículo 48 Bis. La capacitación deberá ser continua, especializada y buscar el desempeño profesional de los policías de carrera en todas sus categorías y grados, a través de procesos dirigidos a la actualización de sus conocimientos, al desarrollo y perfeccionamiento de sus habilidades, destrezas y actitudes necesarias para responder adecuadamente a la demanda social de preservar la seguridad, garantizando los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

La capacitación profesional de los policías de carrera será evaluada de manera objetiva, mediante indicadores que instituciones educativas nacionales e internacionales emitan, a fin de medir el impacto real respecto de su formación, capacitación policial, así como del perfeccionamiento de sus habilidades, destrezas y actitudes necesarias para responder adecuadamente a la demanda social de preservar la seguridad.

Artículo 48 Ter. Los programas de capacitación continua y especializada se realizarán a través de actividades académicas, como carreras profesionales, diplomados, especialidades, cursos, seminarios, talleres y congresos, entre otros, que se impartan en las instituciones de formación y capacitación policial, así como en otras instituciones educativas nacionales e internacionales.

Para lograr dichos fines, las instituciones policiales podrán celebrar convenios con instituciones educativas públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Artículo 78. [...].

La carrera profesional consistirá en un sistema técnico y meritocrático, que permitirá a los miembros de las instituciones policiales acceder sucesivamente a cada grado jerárquico, ocupar cargos, recibir títulos y reconocimientos que determine la ley, garantizando prestaciones laborales y sociales, así como la inamovilidad del cargo, salvo por causas excepción que establezca la propia Ley.

El personal de las instituciones policiales deberá cumplir las obligaciones y ejercer los derechos que corresponden a cada uno de los grados establecidos en su carrera profesional, dentro de un sistema jerarquizado y disciplinado.

Artículo 84. La remuneración de los integrantes de las Instituciones Policiales será acorde con la calidad y riesgo de las funciones en sus rangos y puestos respectivos, así como en las misiones que cumplan, las cuales no podrán ser disminuidas durante el ejercicio de su encargo y deberán garantizar un sistema de retiro digno, **de acuerdo a lo previsto en la en la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública.**

De igual forma, se establecerán, **además de las prestaciones previstas que establezca la Lev, sistemas de seguros de gastos médicos mayores, de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública,** para los familiares de los policías, que contemplen el fallecimiento y la incapacidad total o permanente acaecida en el cumplimiento de sus funciones.

Para tales efectos, la Federación, las entidades federativas y los municipios deberán promover y **asegurar** en el ámbito de sus competencias respectivas, las adecuaciones legales y presupuestarias respectivas, en los diferentes ámbitos de competencia.

Artículo 85. [...]:

I. ... V.

VI. Los méritos de los integrantes de las Instituciones Policiales serán evaluados por las instancias encargadas de determinar las promociones y verificar que se cumplan los requisitos de permanencia, señaladas en **esta Ley** y las leyes respectivas;

VII. [...];

VIII. [...];

IX. Los integrantes podrán ser cambiados de adscripción, con base en las necesidades del servicio, **tomando en cuenta en todo momento lo establecido en la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública;**

X. [...], y

XI.

[...].

[...].

[...].

Artículo 88. La permanencia es el resultado del cumplimiento constante de los requisitos establecidos en la presente Ley, y de las obligaciones establecidas en la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública, para continuar en el servicio activo de las Instituciones Policiales. Son requisitos de ingreso y permanencia en las Instituciones Policiales, los siguientes:

A. [...]:

I. ... XIII.

B. [...]:

I. ... XV.

Artículo 89. [...].

Para los efectos de la promoción y de la permanencia en las instituciones, el personal será calificado anualmente, a través de un sistema de calificación y clasificación. Dicha calificación estará fundada en los méritos y deficiencias acreditados en el expediente de cada funcionario, observación personal, cualidades profesionales, morales, intelectuales y capacidad física.

El sistema de calificación y clasificación del personal deberá contemplar los recursos de reconsideración, reclamación y apelación.

Artículo 132. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad **con derecho a voz y voto**, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

[...]:

I. ... III.

[...].

Artículo 137. [...]

Los gobiernos Federal, estatales y municipales deberán rendir un informe anual ante la Auditoría Superior de la Federación, respecto del manejo o aplicación de los recursos previstos en los fondos a que se refiere el artículo 142 de la presente Ley.

Artículo Segundo. Se expide la Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Ley General de Derechos, Obligaciones y Principios para la Actuación de Instituciones de Seguridad Pública

Título Primero

Disposiciones Preliminares

Artículo 1. La presente Leyes reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado mediante Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, y tiene por objeto fortalecer y consolidar a las instituciones civiles de seguridad pública, señalando el régimen de derechos y obligaciones de los policías; estableciendo normas que regulan el uso de la fuerza por parte de las corporaciones policiales; estableciendo el deber del Estado Mexicano de capacitar y profesionalizar a las policías; y, prohibiendo la participación de las instituciones armadas de la Unión, a saber Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, en tareas de seguridad pública. Asimismo, la presente ley busca propiciar el tránsito hacia un nuevo modelo de seguridad pública de carácter civil compatible con el paradigma de derechos humanos consignado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. La función de la seguridad pública es una responsabilidad conjunta, que desarrollarán, en estricto apego a lo dispuesto en los artículos 21 y 115, de la Constitución, y 7S, 76, 77, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Federación, las entidades y los municipios, y tiene por finalidad:

- I. La prevención del delito y las infracciones, a través del diseño transversal de políticas de prevención y su implementación efectiva;
- II. La participación de las personas y sociedad en la evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad pública, atendiendo al principio de máxima publicidad y transparencia, con acciones de carácter estratégico y permanentes, para promover una cultura de respeto a los derechos humanos para el pleno desarrollo de las personas;
- III. Salvaguardar la integridad, bienes y derechos de las personas; y
- IV. Preservar las libertades de las personas.

Artículo 3. Para alcanzar los fines de la seguridad, el Estado se servirá de los siguientes medios:

- I. La conformación de una policía capacitada, regida por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, imparcialidad solidaridad, lealtad y respeto a los derechos humanos, cuya actuación permita mantener contacto con la ciudadanía, a través de estrategias de penetración social;

II. La prevención del delito y las infracciones, a través de políticas públicas y programas gubernamentales que incluyan la participación de las personas y sociedad organizada;

III. Prevenir, y remitir ante las autoridades correspondientes para su eventual sanción, los delitos e infracciones administrativas; y

IV. Brindar asistencia social, orientación y protección a los adolescentes en conflicto con la ley y procurar la reinserción social de los sentenciados.

Artículo 4. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

Armas incapacitantes no letales: Las que son utilizadas para detener a un individuo que no atenten contra su integridad física y que, de ninguna manera, puedan ocasionar lesiones graves o la muerte.

Policía: En general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones de prevención de los delitos del fuero común o federal e infracciones, así como de tránsito y vialidad, entre otras que las leves establezcan.

Título Segundo

De las Corporaciones Policiales

Capítulo I

Generalidades

Artículo 5. La policía es una institución técnica y profesional, de naturaleza civil. Su estructura y organización son de naturaleza jerárquica. Se encargan de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas; prevenir toda clase de delitos; la seguridad pública en todo el territorio de la República, con estricto apego a los derechos humanos. Bajo ninguna circunstancia, las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, podrán asumir o realizar tareas de seguridad que, por mandato constitucional, corresponden exclusivamente a las instituciones de carácter civil.

Los Municipios deberán, al expedir sus bandos de policía y gobierno, adecuarlos, respecto de la materia de seguridad pública, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

Para garantizar un eficaz desarrollo de la función policial y la carrera profesional, los órganos internos y los miembros de las policías, se ajustarán a las normas disciplinarias y administrativas que se establecen en esta Ley, en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la legislación respectiva.

Artículo 6. La instrucción, capacitación y educación policiales son obligatorias, continuas y progresivas desde que se ingresa a una institución policial hasta la culminación de la carrera policial.

Para ello, cada entidad federativa deberá contar una Academia de Policía como un organismo desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto será la preparación profesional de los integrantes y aspirantes a formar parte de los cuerpos de seguridad pública.

Los alumnos que ingresen a la Academia de Policía, deberán reunir los requisitos que se fijarán en las convocatorias respectivas.

Las corporaciones de seguridad estatales o municipales darán, preferentemente, de alta a elementos egresados de la Academia de Policía.

El personal que presta sus servicios a las corporaciones policiacas estatales y municipales, será capacitado y actualizado en la propia Academia de Policía, mediante convenios que celebren con la misma.

Artículo 7. Para el cumplimiento de sus funciones, las instituciones policiales contarán con la suficiencia presupuestal y administrativa, que no podrá ser objeto de ajustes presupuestales cuya finalidad derive en disminución del mismo. Las partidas presupuestales que sean destinadas, en el respectivo Presupuesto de Egresos para el año que corresponda, para el cumplimiento de dichas funciones deberán ser respetadas y acatadas en los términos en que la Cámara de Diputados apruebe, caso contrario se aplicarán las sanciones señaladas en la presente Ley.

Capítulo II

Derechos de los Miembros de las Corporaciones Policiales

Artículo 8. Los policías de carrera, en el ejercicio de sus funciones, tendrán, además de los establecidos y regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los siguientes derechos:

- I. Percibir la remuneración que determine el presupuesto de egresos correspondiente, así como las demás prestaciones de carácter económico que se destinen en favor de los servidores públicos federales, estatales y municipales. El salario que reciban los policías en ningún caso podrá ser inferior a la línea de bienestar fijada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- II. A la protección de su vida e integridad física;
- III. Al respeto a su dignidad como ser humano;
- IV. Recibir la formación, capacitación y adiestramiento necesarios para su desarrollo en la carrera policial en igualdad de oportunidades;
- V. Ser sujeto de promociones, condecoraciones, reconocimientos y estímulos, así como las distinciones a que se hayan hecho merecedores en los términos de esta Ley y los reglamentos respectivos;

VI. Tener acceso a su expediente personal e impugnar, en su caso, ante el órgano competente, o en su caso ante autoridad jurisdiccional, aquello que consideren incorrecto, en términos de los reglamentos respectivos;

VII. Tener registrados en sus expedientes los antecedentes positivos y menciones honoríficas a que se hayan hecho acreedores;

VIII. Preferentemente, la adscripción donde laboren los policías, será lo más cercana posible al lugar donde residan o se encuentren avecindados. Podrán cambiar de adscripción por permuta, cuando las necesidades del servicio lo permitan;

IX. Recibir oportunamente el vestuario y equipo requeridos para cumplir con sus funciones;

X. Participar en los concursos de promoción y evaluación curricular para ascender al grado inmediato superior;

XI. Recibir asesoría V, en su caso, defensa jurídica en forma gratuita en asuntos civiles o penales, siempre que los hechos controvertidos sean resultado del cumplimiento de su deber y la demanda o denuncia sea promovida por particulares;

XII. Cuando por el cumplimiento del deber incurran en responsabilidad penal, a efecto de obtener la libertad administrativa, caucional o bajo fianza, cuando legítimamente proceda, la corporación a la que pertenezca deberá cubrir la cantidad o importe correspondiente;

XIII. Cuando por el cumplimiento del deber incurran en responsabilidad civil, la corporación a la que pertenezca responderá solidariamente;

XIV. Contar con alojamiento oficial y alimentación nutritiva, cuando las necesidades del servicio lo requieran;

XV. Gozar de las prerrogativas de seguridad social, acorde a lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, fracción XI, así como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las cuales no podrán ser menores a las establecidas para el personal administrativo de base del Gobierno federal, estatal y municipal según sea el caso;

XVI. Contar con un seguro de vida, en los términos establecidos por las disposiciones reglamentarias respectivas, cuyo importe deberá ser mayor al que tenga el personal administrativo de base del Gobierno federal, estatal o municipal correspondiente, según sea el caso;

XVII. Recibir su pensión en términos de la seguridad social de la que gocen o la que corresponda por los años de servicio prestado, que no podrá ser menor de la que se otorgue a los trabajadores al servicio de la Federación, Estados o Municipios;

XVIII. Recibir oportuna atención médica y psicológica, sin costo, cuando por el ejercicio de sus funciones la requieran;

XIX. A que la corporación a la que pertenezca le procure durante su tiempo de servicio un alimento;

XX. A que la corporación a la que pertenezca le procure los apoyos necesarios y estimule su constante preparación y superación académica, otorgándole facilidades de horario, sin demérito de las necesidades del servicio e incluso, conforme el presupuesto lo permita, apoyo económico en función de su aprovechamiento escolar. Asimismo, conforme el presupuesto lo permita, la corporación a la que pertenezca, otorgarán apoyos económicos para los hijos de los policías en función de su aprovechamiento escolar;

XXI. En el caso de que una autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de un miembro de las corporaciones policiales fue injustificada, la institución policial a la que pertenezca, estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, así como en su caso, la reincorporación al servicio, que conforme a derecho se resuelva; y,

XXII. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos legales establezcan.

Para el caso de que el policía fallezca con motivo del cumplimiento de sus funciones, en algún hecho que por su naturaleza sea de alta peligrosidad, atención a la población por desastres naturales, detención en flagrancia o durante actividades de alto riesgo ejecutadas por instrucciones de autoridad competente, investigación de delitos, operativos especiales o situaciones similares, conforme a la reglamentación correspondiente, sus beneficiarios tendrán derecho al cobro de una cantidad equivalente a cien meses de salario integrado, calculado al momento de ocurrir el deceso.

Las disposiciones reglamentarias de cada corporación establecerán sistemas de seguros para la protección de los policías y sus beneficiarios, que contemplen, además del fallecimiento, la incapacidad total o permanente derivada del cumplimiento de sus funciones.

Capítulo III

Principios Fundamentales de la Actuación Policial

Artículo 9. En el cumplimiento de sus funciones, los miembros de las fuerzas de policía deberán respetar, además de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo siguiente:

- I. Conducirse siempre con dedicación y disciplina, apego al orden jurídico y respeto a las garantías y derechos humanos;
- II. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia, de infligir, tolerar, encubrir o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o

degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad de las personas o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente, de lo contrario;

III. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos, impidiendo que se consumen los delitos o que los hechos produzcan consecuencias ulteriores, realizando todos los actos lícitos necesarios para evitar una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en protección de sus bienes jurídicos y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

IV. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales, realice la población;

V. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica y social, preferencia sexual, ideología política, edad o algún otro motivo análogo;

VI. Desempeñar su servicio sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente, debiendo denunciar cualquier acto de corrupción;

VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna, sin cumplir con los requisitos constitucionales y legales aplicables;

VIII. Hacer saber a los imputados de un delito y a las víctimas, los derechos que a su favor otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estricto apego a lo estipulado en el artículo 20 de la Carta Magna;

IX. Identificar y entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato o elemento para la investigación, con pleno respeto de sus derechos, documentando la información que éste le proporcione;

X. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas, en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente;

XI. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos, excepto cuando éstas resulten notoriamente ilegales, o atenten contra los derechos humanos de las personas, así como desempeñar debidamente las comisiones conferidas relacionadas con su servicio;

XII. Preservar el secreto de los códigos, claves, contraseñas y medios operativos de comunicación e identificación de la corporación a que pertenecen, así como de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;

- XIII. Utilizar los medios disuasivos a su alcance, antes de recurrir al uso de la fuerza;
- XIV. Utilizar la fuerza pública de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos, ajustándose a los protocolos y disposiciones administrativas que al efecto establezcan las corporaciones;
- XV. Formular y presentar en forma veraz, completa y oportuna, los partes informativos, informes, remisiones, bitácoras, roles de servicio, estados de fuerza y demás documentos relacionados con el servicio;
- XVI. Usar en forma debida y cuidar el equipo que le sea proporcionado para el correcto desempeño de su servicio, destinándolo exclusivamente al cumplimiento de sus funciones y hacer entrega inmediata de él al separarse del servicio, ya sea en forma temporal o definitiva;
- XVII. Portar solamente las armas de cargo que les hayan sido autorizadas y asignadas en su horario de servicio;
- XVIII. Portar siempre, durante su servicio, la credencial e insignias oficiales que lo acredite como miembro de una corporación de Policía;
- XIX. Abstenerse de consumir, mientras estén prestando su servicio en su respectivo horario laboral, bebidas embriagantes, sustancias tóxicas, estupefacientes, psicotrópicos, sustancias volátiles inhalables o cualquiera otra sustancia prohibida que produzca efectos análogos;
- XX. Presentar documentos personales fidedignos, desde su ingreso y en todos los actos de la carrera policial;
- XXI. Abstenerse de imputar hechos falsos a sus superiores jerárquicos, a sus iguales o a sus subordinados, así como a cualquier ciudadano;
- XXII. Abstenerse de faltar o abandonar su servicio sin causa o motivo justificado o la autorización correspondiente;
- XXIII. Asistir puntualmente al desempeño del servicio, comisión, entrenamientos o instrucción que se imparta, en los horarios establecidos por la corporación para tal efecto;
- XXIV. Abstenerse de realizar actos, en lo individual o conjuntamente, que vulneren la disciplina de manera tal, que afecte la correcta prestación de su servicio o desconozca la autoridad de sus superiores;
- XXV. Observar las normas de disciplina que establezcan las disposiciones reglamentarias y administrativas internas de cada una de las corporaciones;

XXVI. Abstenerse de impedir por cualquier medio, por sí o por interpósita persona, la formulación de quejas o denuncias, así como de omitir o realizar conductas que lesionen los intereses de los quejosos o denunciantes;

XXVII. Entregar sin demora, a la autoridad correspondiente, todo objeto, documento o valor que se asegure o retenga en el desempeño de la función;

XXIII. Cumplir en tiempo y forma con los requisitos de promoción que establezca la presente ley y los ordenamientos respectivos, para permanecer en la Carrera Policial;

XXIX. Asistir a los cursos de capacitación, actualización y especialización a que sean convocados por sus superiores;

XXX. Respetar las señales y demás dispositivos de tránsito;

XXXI. Tramitar de manera personal su inclusión o actualización en el Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública, conforme a lo estipulado en la ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la legislación respectiva, en un plazo no mayor de quince días hábiles, contados a partir de su ingreso en la corporación;

XXXII. Cuando se tenga que detener a cualquier persona, incluyendo a menores de edad, por la presunta comisión de delito o infracciones administrativas, deberá ponerlos inmediatamente y sin demora a disposición del Ministerio Público o Juzgado Cívico, según corresponda, informándoles sobre los derechos que le garantizan los ordenamientos aplicables;

XXXIII. Auxiliar, de modo prioritario, a las personas menores de dieciocho años de edad que se encuentren amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos;

XXXIV. Abstenerse de intervenir o violar, de manera alguna, las comunicaciones privadas si no se cuenta con una orden judicial al efecto. 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, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XXXV. Vigilar las instalaciones estratégicas a las que hayan sido comisionados; y

XXXVI. las demás que se establezcan en la presente ley, la ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones legales aplicables.

Título Tercero

Sobre el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública

Artículo 10. Cuando estén en riesgo los derechos, las libertades, las garantías o la integridad de las personas, las policías podrán utilizar la fuerza, siempre que se rija y observe lo estipulado en esta Ley, y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los siguientes principios:

I. Legalidad: que su aceren se encuentre estrictamente apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la presente Le V, a los demás ordenamientos aplicables, y a los tratados internacionales relativos a derechos humanos suscritos por México, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia;

II. Racionalidad: que el uso de la fuerza esté justificado por las circunstancias específicas y acordes a la situación que se enfrenta, debiendo ejercerse siempre con moderación, velando en todo momento por la integridad y dignidad de la persona, empleando como parámetro los estándares internacionales;

III. Congruencia: que exista relación y equilibrio entre el nivel de uso de fuerza utilizada y el detrimento que se cause a la persona;

IV. Oportunidad: que se aplique el uso de la fuerza de manera inmediata para evitar o neutralizar un daño o peligro inminente o actual, que vulnere o lesione la integridad, derechos o bienes o las libertades de las personas; y

V. Proporcionalidad: que el uso de la fuerza sea adecuado y corresponda a la acción que se enfrenta o intenta repeler, actuando en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo y legal que se persiga. Ningún Policía podrá ser sancionado por negarse a ejecutar una orden notoriamente inconstitucional o ilegal, o que pudiera constituir un delito. Toda orden con estas características deberá ser reportada al superior jerárquico inmediato de quien la emita o ante las instancias de procuración de justicia.

Los motivos por los cuales se da la intervención de la policía, no justifican por sí mismos el uso de las armas o fuerza de cualquier tipo, inclusive si los delitos de que se trate hayan sido violentos.

Artículo 11. Los miembros de las policías podrán hacer uso de la fuerza, debiendo ejercerse siempre con moderación, en las siguientes circunstancias:

I. Someter a la persona que se resista a la detención ordenada por una autoridad competente o luego de haber infringido alguna levo reglamento, debiendo ejercer el uso de la fuerza siempre con moderación, velando en todo momento por la integridad y dignidad de la persona;

II. Cumplir un deber legal o las órdenes lícitas giradas por autoridades competentes;

III. Prevenir la comisión de conductas ilícitas;

IV. Proteger o defender bienes jurídicos tutelados; o

V. Por legítima defensa, debiendo ejercer el uso de la fuerza siempre con moderación, velando en todo momento por la integridad y dignidad de la persona.

Artículo 12. El uso de la fuerza por parte de los miembros de las policías, podrá presentarse en distintos niveles, de acuerdo con las circunstancias en que se lleve a cabo, y siempre atendiendo a los principios señalados en el artículo 10 del presente ordenamiento. Dichos niveles son:

I. Persuasión o disuasión verbal: a través de la utilización de palabras o gesticulaciones, que sean catalogadas como órdenes, y que permitan a la persona facilitar a la Policía cumplir con sus funciones;

II. Reducción física de movimientos: mediante acciones cuerpo a cuerpo a efecto de que se someta a la persona que se ha resistido y ha obstaculizado que la Policía cumpla con sus funciones; y,

III. Utilización de armas incapacitantes no letales, que no atenten contra la integridad física de las personas, debiendo ejercer el uso estas siempre con moderación y en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo y legal que se persiga, tomando en cuenta que el policía es responsable de las lesiones que pudiera ocasionar.

Artículo 13. Siempre que la Policía utilice la fuerza en cumplimiento de sus funciones deberá realizar un reporte pormenorizado a su superior jerárquico inmediato, que deberá quedar registrado en el Informe Policial Homologado, con el visto bueno de la parte defensora del detenido. Una copia del reporte se integrará al expediente del Policía.

Los superiores jerárquicos serán responsables cuando deban tener o tengan conocimiento de que la Policía bajo su mando haya empleado ilícitamente la fuerza V/o los instrumentos y armas a su cargo, y no lo impidan o no lo denuncien ante las autoridades correspondientes.

Los detenidos tendrán, en todo momento, el derecho a denunciar el abuso, por parte de la Policía, o el empleo ilícito de la fuerza V/o los instrumentos y armas a su cargo.

Artículo 14. Los reportes pormenorizados deberán contener, además de los requisitos del Informe Policial Homologado establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo siguiente:

I. Nombre, adscripción y datos de identificación del Policía;

II. Nivel de fuerza utilizado;

III. Circunstancias, hechos y razones que motivaron la decisión de emplear dicho nivel de fuerza;

IV. En caso de haber utilizado armas incapacitantes no letales:

- a. Detallar las razones que se tuvieron para hacer uso del arma; y,
- b. Especificar las lesiones, las personas lesionadas y los daños materiales causados;

V. El visto bueno de la parte defensora del detenido, que incluya testimonio de la parte acusada.

Artículo 15. Los miembros de las policías deberán ser entrenados en técnicas de persuasión o disuasión verbal, en el uso adecuado, racional, moderado y proporcional de la fuerza y la utilización de las armas incapacitantes no letales permitidas, con técnicas que no causen daños y lesiones, y el respeto a la integridad física y emocional ya la vida y los derechos de las personas contra quienes se utilicen.

Los cuerpos policiales establecerán un programa de evaluaciones periódicas de acuerdo a estándares internacionales de eficiencia sobre el uso de la fuerza.

Artículo 16. En caso de la utilización de armas incapacitantes no letales permitidas, los miembros de las policías deberán velar, y responderán, por la vida e integridad física de la persona que se somete a la detención, considerando en todo momento las reglas de la legítima defensa, garantizando no causar daño a la persona que se intenta someter y considerando la seguridad de terceros y del propio policía.

La Policía podrá tener a su cargo y portar únicamente las siguientes armas:

- I. Bastón PR-24, tolete o su equivalente, de acuerdo a las disposiciones aplicables; y,
- II. Esposas o candados de mano.

Queda prohibido el uso de armas distintas a las antes mencionadas.

Artículo 17. El uso de armas incapacitantes no letales será siempre la última y extrema posibilidad, siempre y cuando no existiese la posibilidad de usar otro recurso, o en su caso, que los anteriores niveles de fuerza hayan resultado inoperantes.

Para el uso de las armas incapacitantes no letales, los miembros de las policías deberán determinar racionalmente que no existía la posibilidad de otra opción y que se encontraba en grave peligro la vida o seguridad de terceros o la del policía.

Artículo 18. El Policía no podrá, bajo ninguna circunstancia, usar armas en la dispersión de manifestaciones.

Artículo 19. Las personas afectadas con motivo del uso ilícito o desproporcionado de la fuerza por parte del Policía tendrán derecho a que se les pague la indemnización correspondiente.

Artículo 20. Los cuerpos de seguridad pública tienen la obligación de celebrar un contrato de seguro, de conformidad con las leyes de la materia, que cubra los daños ocasionados por el Policía a las personas o los bienes, cuando las autoridades competentes determinen que hubo un uso ilícito de la fuerza.

Título Cuarto **De la Policía de Proximidad**

Artículo 21. Los gobiernos estatales y municipales deberán enfatizar la orientación de sus corporaciones hacia el modelo de Policía de Proximidad, entendida como una institución proactiva que establece vínculos estrechos de colaboración con las personas para su pleno desarrollo y que propende a favorecer mecanismos transparentes de evaluación y rendición de cuentas, así como ambientes y una cultura de participación social que incrementen la capacidad de las comunidades para prevenir la comisión de delitos y las infracciones administrativas, en beneficio de las personas.

Artículo 22. Mediante normas reglamentarias, los gobiernos estatales y municipales proveerán la organización y el funcionamiento de las corporaciones de su competencia, pudiendo establecer modalidades como las siguientes:

- I. Policía de Barrio, mediante la asignación del personal a la vigilancia y protección de un área urbana o semiurbana cuya extensión le permite la identificación y constante comunicación con sus habitantes;
- II. Policía Rural, diseñada para la cobertura de áreas distintas a las zonas urbanas o limítrofes con ellas;
- III. Policía Turística, formadas con perfiles de personal acordes a las necesidades de este servicio, para la atención especializada al turismo en la comunidad;
- IV. Guardias Ambientales, encargadas de colaborar con las autoridades competentes en materia de prevención y sanción de infracciones administrativas por infracción a las normas de protección ambiental; y
- V. Otros modelos de gestión policial, cuyo diseño y funcionamiento se encuentren avalados por experiencias exitosas documentadas por la comunidad científica en la materia.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública auxiliará a los titulares de los ejecutivos estatales y municipales, en el diseño de los modelos y capacitación de los policías de proximidad, cuyo enfoque será eminentemente preventivo y diferente al modelo tradicional reactivo de la policía.

Para una mejor procuración de la seguridad pública, los Municipios y las entidades federativas deberán contar con policías entrenados y capacitados para ejercer las funciones que requieran, en los términos en que la ley correspondiente señale, en las que se determine

la forma en que se organizará la Seguridad Pública, ya sea mando mixto o mando único, dependiendo de cada entidad federativa, atendiendo criterios objetivos y dictámenes técnicos, partiendo de la evaluación de capacidades financieras de los municipios y características geográficas y demográficas.

Artículo 23. Para coadyuvar con el ejercicio de las funciones de la Policía de Proximidad, los ciudadanos residentes en la zona en la que opere, podrán organizarse en Comités Vecinales, los cuales llevarán a cabo reuniones periódicas con miembros de la Policía, a fin de evaluar los principales problemas de seguridad presentes en la circunscripción, así como para planear estrategias conjuntas a fin de mejor proveer la función de seguridad.

Título Quinto **De las Policías Comunitarias**

Artículo 24. A nivel municipal, en comunidades que por circunstancias de naturaleza geográfica, económica, social o cultural no exista este servicio, los Ayuntamientos a que pertenezcan podrán crear y reconocer unidades o agrupamientos especiales de policía comunitaria preventiva integrados con miembros de la propia comunidad, que deberán ser capacitados para la prestación del servicio de seguridad pública, tomando en cuenta los usos y costumbres de la propia comunidad, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando los derechos humanos y sus garantías, y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres, proporcionándole las compensaciones, estímulos y equipamiento para el cumplimiento de sus funciones conforme a sus posibilidades presupuesta les, sin contravenir el marco constitucional y legal vigente.

los miembros de dichas unidades y agrupamientos, serán permanentemente capacitados, evaluados, certificados y credencializados, tomando en cuenta sus usos y costumbres, como requisitos indispensables para el desempeño del servicio y su permanencia; coordinados y supervisados por los titulares de seguridad pública de los municipios, quienes deberán informar permanentemente sobre su funcionamiento, operación y resultados al Ayuntamiento y al Gobierno del Estado.

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, así como aquellas que contravengan lo dispuesto en el artículo 21, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado mediante Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

Tercero. El Congreso de la Unión determinará, en un plazo no mayor a ciento ochenta días a la entrada en vigor del presente Decreto, la figura de coordinación y mando policial que se defina para cada entidad federativa, dependiendo de las características de cada una,

atendiendo criterios objetivos y dictámenes técnicos, partiendo de la evaluación de capacidades financieras de los municipios, y, características geográficas y demográficas.

Cuarto. En un plazo de sesenta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se deberá homologar la normativa en la Entidades Federativas.

Quinto. En un plazo de veinticuatro meses posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, el Titular del Ejecutivo federal deberá concluir con la reincorporación paulatina de las instituciones armadas de la Unión, a saber Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales a las actividades estrictamente relacionadas con la disciplina militar, en cumplimiento de lo mandatado en el artículo 21, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado mediante Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008. Dicho plazo podrá ampliarse hasta un máximo de cuarenta y ocho meses, siempre que medie resolución del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en términos de los artículos 14 y 18 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, respecto de la justificación técnica que se presente sobre las zonas más afectadas por la violencia.

Para ello, se llevarán a cabo evaluaciones trimestrales por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quien deberá emitir un dictamen técnico, a fin de determinar si las corporaciones civiles de seguridad pública a nivel federal, estatal o municipal cuentan ya con las capacidades institucionales para encargarse de la seguridad pública en su respectivo ámbito territorial.

En el caso de que, como resultado de la evaluación, se estime que las corporaciones policiacas ya cuentan con las capacidades y fortalezas institucionales para encargarse de la seguridad pública en el ámbito territorial respectivo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública lo informará al titular del Ejecutivo estatal o municipal, respectivamente, a fin de que las corporaciones policiacas asuman completamente la función de seguridad pública.

Los Gobiernos de las entidades federativas, y la totalidad de los municipios que los conforman, respectivamente, tendrán un plazo de dieciocho meses para contar con corporaciones policiacas, con las capacidades institucionales para encargarse de la seguridad pública en su respectivo ámbito territorial, mismo que deberá ser corroborado por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dicho plazo podrá ampliarse hasta un máximo de treinta y seis meses, siempre que medie resolución del Consejo Nacional de Seguridad Pública, en términos de los artículos 14 y 18 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, respecto de la justificación técnica que se presente sobre las zonas más afectadas por la violencia. En caso de incumplimiento, la Cámara de Diputados realizará los ajustes necesarios al Presupuesto de Egresos, y los subsecuentes, a fin de suspender la asignación de recursos federales, destinados a seguridad pública, a las entidades federativas que incumplan, hasta en tanto cumplan con lo mandatado.

Quinto. En un plazo no mayor a seis meses, posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley que crea la Comisión de la Verdad para la Investigación y Documentación de la Violencia y Violaciones a Derechos Humanos directamente relacionadas con el despliegue y actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado Mexicano, comprendidas entre el período de 2006 a la fecha.

Sexto. La Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, quedará abrogada a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Notas

1 *Atlas de Seguridad y Defensa de México 2016*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Disponible en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3418/Atlas%20CASEDE%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

2 *Ibidem*

3 Pérez Correa, Catalina, *México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal*, CIDE, Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

6 HOPE, Alejandro, *Los 30 mil muertos de 2017*, El Universal, Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/alejandro-hope/nacion/seguridad/2017/04/24/los-30-mil-muertos-de-2017#.WP3c6k55x5> A.twitter

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*

10 *Diagnóstico del crimen: el saldo de 10 años de 'Guerra contra el narco' es negativo (Especial)*, Aristegui Noticias, Disponible en: <http://aristeguinoicias.com/0912/mexico/diagnostico-del-crimen-el-saldo-de-10-anos-de-guerra-contra-el-narco-es-negativo-especial/>

11 *México cumple una década de duelo por el fracaso de la Guerra contra el Narco*, The New York Times, Disponible en:

<https://www.nytimes.com/es/2016/09/07/mexico-cumple-una-decada-de-duelo-por-el-fracaso-de-la-guerra-contra-el-narco/>

12 *Íbid.*

13 *Íbid.*

14 *Íbid.*

15 *En 2015, el costo por inseguridad fue de \$236 mil 800 millones: Inegi*, La Jornada, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2016/09/28/politica/003n1pol>

16 *Íbid.*

17 *Incrementa secuestro 79% en sexenio de EPN*, The Huffington Post, Disponible en:

<http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/01/23/incrementa-secuestro-79-en-sexenio-de-epn/>

21 *Índice de Paz Global 2016*, Instituto para la Economía y la Paz, Disponible en:

<http://imco.org.mx/seguridad/indice-de-paz-global-2016-via-iep/>

22 *Íbid.*

23 *Homicidios dolosos, la penosa marca en el año 5 del sexenio*, Mientras tanto en México. Disponible en: <http://mientrastantoenmexico.mx/loquesigue/homicidios-dolosos-la-penosa-marca-en-el-ano-5-del-sexenio/>

24 *Proponen OSC plan nacional para reducir homicidios*, Insyde. Disponible en:

<http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/MxSinHomicidios-Comunicado-03-05-2017.pdf>

25 *Récord violento con gobierno de EPN: mayo tiene la cifra más alta de homicidios desde 1997*, Animal Político. Disponible en:

<http://www.animalpolitico.com/2017/06/homicidios-violencia-record-epn/>

26 *México, en el camino directo a tener el año más violento en la historia*, The Huffigton Post, Disponible en:

http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/10/10/mexico-en-el-camino-directo-a-tener-el-ano-mas-violento-en-la-historia_a_23239015/

27 *Íbid.*

28 *Íbid.*

29 *Íbid.*

30 Íbid.

31 Íbid.

32 Romero Vadillo, Jorge Javier, *Policías profesionales para acabar con el desastre*, SinEmbargo, Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/27-04-2017/3201883>

33 *Reforma policial: cuando el enemigo está adentro*, Animal Político. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogeros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/05/21/reforma-policial-cuando-el-enemigo-esta-adentro/>

34 Íbid.

35 *Semáforo del desarrollo policial 2015. Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 2015*, Ciudadanos por una Causa n Común A.C. Disponible en: <http://causaencomun.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/160215-Sem%C3%A1foro-Nacional.pdf>

36 Íbid.

37 Íbid.

38 Íbid.

39 Íbid.

40 Íbid.

41 Íbid.

42 Íbid.

43 Ruiz Vásquez, Juan Carlos, *Ser policía en América Latina: estudio comparado en cifras*, International Political Science Association, Disponible en: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1327.pdf

44 Íbid.

45 *México, dentro de los 10 países con la peor policía en el mundo*, Tercera Vía, Disponible en: <http://terceravia.mx/2016/05/mexico-los-10-paises-la-peor-policia-en-mundo/>

46 *Índice Mundial de Seguridad Interna y Policía*, International Political Science Association, Disponible en: <http://imco.org.mx/seguridad/indice-mundial-de-seguridad-interna-y-policia-via-ipsa/>

47 López Portillo Vargas, Ernesto, *Las Fuerzas Armadas en las calles*, dfensor/CDHDF, Disponible en:
http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf

48 Íbid.

49 Nerio Monroy, Ana Luisa, *La militarización de la seguridad pública y su impacto en los derechos humanos de la población en situación de vulnerabilidad*, dfnsor/CDHDF, Disponible en:
http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf

50 *Las Fuerzas Armadas acumulan 158 recomendaciones de la CNDH*, Crónica, Disponible en:
<http://www.cronica.com.mx/notas/2016/992828.html>

51 *Más de 12 mil quejas contra militares en 10 años: CNDH*, La Jornada, Disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/11/03/mas-de-12-mil-quejas-contra-militares-en-10-anos-cndh>

52 *Seguridad interior: una ley peligrosa*, La Jornada, Disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2017/02/15/opinion/002a1edi>

53 Nuncio, Abraham, *Por qué no los militares como policías*, La Jornada, Disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2017/04/27/opinion/017a2pol>

54 *Estas son las 10 recomendaciones de la CNDH al Senado para la Ley de Seguridad Interior*, Animal Político, Disponible en:
<http://www.animalpolitico.com/2017/02/recomendaciones-cndh-seguridad-interior/>

55 *Preferen que ejército cuide las calles*, Parametría, Disponible en:
http://parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4940

56 *Confianza en instituciones. Encuesta Nacional Trimestral / marzo 2017*, Buendía & Laredo,

Disponible en: http://buendiaylaredo.com/publicaciones/404/confianza_instituciones1.pdf

57 *Confianza en Instituciones de seguridad ENVIPE 2015-INEGI*, Buendía & Laredo, Disponible en:
http://www.buendiaylaredo.com/publicaciones/344/CONFIANZA_INSTITUCIONES.pdf

58 Pérez Correa, Catalina, et. al., *Índice de letalidad: indicadores sobre el uso de la fuerza letal y necesidades de transparencia*, Nexos, disponible en:
<http://seguridad.nexos.com.mx/?p=116>.

59 Íbid.

60 Íbid.

61 Íbid.

62 Pérez Correa, Catalina, et al., *Índice de letalidad 2008-2014: Disminuyen los enfrentamientos, misma letalidad, aumenta la opacidad*, Acervo del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/novedades/letalidad.pdf>

63 Íbid.

64 Íbid.

65 Íbid.

66 Íbid.

67 Íbid.

68 *Op . cit .*, Pérez Correa, Catalina, et. al.

69 Íbid.

70 Íbid.

71 Íbid.

72 Ayala, Mónica; David, Jimena, y Nolasco, Mariana, *La solución no es militarizar el país*, Animal Político, Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogeros-el-blog-de-mexico-evalua/2017/02/27/la-solucion-no-militarizar-pais/>

73 Íbid.

74 “Diputados aprueban en lo general dictamen que expide Ley de Seguridad Interior”, *Cámara de Diputados*, 30 de noviembre de 2017, México, sección de boletines. Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Noviembre/30/4541Diputados-aprueban-en-lo-general-dictamen-que-expide-Ley-de-Seguridad-Interior>

75 “CNDH urge a no regresar ‘de tajo’ al Ejército a cuarteles”, *Excélsior*, 1º de marzo de 2017, México. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/01/1149379>

76 Ibídem.

77 “Posicionamiento sobre las iniciativas en materia de Seguridad Interior”, *Instituto de Justicia Procesal Penal*, 27 de noviembre de 2017, México. Disponible en: <http://ijpp.mx/acervo/noticias/item/1579-posicionamiento-sobre-las-iniciativas-en-materia-deseguridad-interior>. Consultado el 27 de noviembre de 2017.

78 Carbonell, Miguel, *Curso básico de Derecho Constitucional*, México, Centro de Estudios Carbonell, 2015.

79 Ídem., pp. 53-73.

80 Ibídem.

81 Tal como se cita en Carbonell, Miguel, *Curso básico de Derecho Constitucional*, México, Centro de Estudios Carbonell, 2015, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 56.

82 Ibídem.

83 Ibídem.

84 Citado en Carbonell, Miguel, *Curso básico de Derecho Constitucional*, México, Centro de Estudios Carbonell, 2015, *op. cit.*, *supra* nota 78, p. 78.

85 Salazar, Pedro, “Seguridad Interior”, *El Financiero*, 26 de noviembre de 2017, México, sección de opinión. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/seguridad-interior.html>

86 Ídem.

87 Ídem.

88 Bayón, Juan Carlos, *Democracia y derechos: Problemas de fundamentación del constitucionalismo*, en Carbonell, Miguel (Coord.), *Neoconstitucionalismo*, México, Centro de Estudios Carbonell, 2015.

89 Ibídem. p. 239.

90 *Vid.*, GUASTINI, Riccardo, *Sobre el concepto de Constitución*, *op. cit.*, *supra* nota 88.

91 Ibídem, p. 42-43.

92 Ídem.

93 “Posicionamiento sobre las iniciativas en materia de Seguridad Interior”, *Instituto de Justicia Procesal Penal*, 27 de noviembre de 2017, México. Disponible en: <http://ijpp.mx/acervo/noticias/item/1579-posicionamiento-sobre-las-iniciativas-en-materia->

deseguridad-interior.

Consultado el 27 de noviembre de 2017.

94 González Fernández, José Antonio, *La seguridad pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf>

95 *Íbid.*

96 *Policía Comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC. Insyde, Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7A9ADDCC923BC03C05257F45005F29E6/\\$FILE/POLICIA_COMUNI.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7A9ADDCC923BC03C05257F45005F29E6/$FILE/POLICIA_COMUNI.pdf)

97 *Íbid.*

98 *Íbid.*

99 *Íbid.*

100 *Íbid.*

101 *Íbid.*

102 *Íbid.*

103 *Íbid.*

104 *Íbid.*

105 *Íbid.*

106 Caballero, José Antonio, Natarén, Carlos F., *El Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: primer párrafo y apartado A*, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3568/27.pdf>

107 *Íbid.*

108 Dicha categorización se propone con base en -aunque no de manera estricta- la siguiente clasificación de municipios que plantean los académicos T. Plassot y Gustavo Gordillo en *Migraciones internas: un análisis espacio-temporal del periodo 1970-2015*, Economía UNAM, núm. 40, 2017: Municipios de tipo metrópolis (superior a un millón de habitantes); zonas metropolitanas y centros urbanos (entre 500 mil y un millón); urbanos (entre 100 mil y 500 mil); urbanos pequeños (entre 50 mil y 100 mil); semiurbanos (entre

15 mil y 50 mil); rurales (entre 2 mil 500 y 15 mil); y, rurales pequeños (menos de 2 mil 500 habitantes).

109 *Justicia e Inclusión Social: los desafíos a la justicia en Guatemala* , CIDH, 2003.

110 *Lamenta la CIDH que México no acate sus recomendaciones* , La Jornada, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2017/04/28/politica/007n1pol>

Diputado Jorge Álvarez Máñez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 16 de 2018.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO ALFREDO MIGUEL HERRERA DERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 16 DE MAYO DE 2018

El suscrito, diputado Alfredo Miguel Herrera Deras, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73 en su fracción XXIX-D y el artículo 115 en su fracción VI, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Una zona metropolitana¹ se define al como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y políticas urbanas.

Un grupo de expertos de las Naciones Unidas, definieron a la zona metropolitana² como la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa.

Luis Unikel fue el primero en realizar una delimitación sistemática de zonas metropolitanas³ y de igual manera expuso sobre el proceso de “metropolización”⁴ como la transición de una economía predominantemente agrícola a una urbana y la interdependencia entre los centros urbanos y sus zonas periféricas. Para Jonh Weeks “la metropolización”, surge cuando las ciudades han alcanzado un crecimiento que impacta a otras, originando la unión progresiva de ciudades periféricas.

Por su parte, Gustavo Garza señala que la base física de una ciudad es el tejido urbano formado por todo tipo de construcciones, infraestructura y equipamientos que se extiende desde su centro en todas direcciones en forma “más o menos” continua, lo cual se conoce como “área urbana” y adquiere el carácter metropolitano cuando el área urbana de la ciudad se extiende desde el municipio donde se funda hacia uno o varios municipios exteriores. Cuando se juntan o traslapan dos o más zonas metropolitanas se conforma una

megalópolis.⁵ Desarrolla de igual manera, la conceptualización del “sistema de ciudades”, como el conjunto de ciudades que tienen una correlación entre sí.

Jaime Sobrino, puntualiza sobre el surgimiento de una zona metropolitana en el marco del rebase del límite territorial, político-administrativo de una ciudad, para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios, en los cuales no se ubica la ciudad central.

Entendiéndose que ciudades centrales crecieron exponencialmente y se extendieron hacia otros centros de población adyacentes. En muchos casos, esas expansiones son sinónimo de desigualdades, porque al ampliarse abruptamente, absorben espacios con situaciones sociales diversas, que difícilmente, lograrán estar en situación equivalente.

Las zonas metropolitanas representan los polos de mayor dinamismo debido a su papel como territorios estratégicos inherentes a los requerimientos de la economía global y nacional.

Es entonces, que en una zona metropolitana se concentran las principales actividades económicas, políticas, sociales, culturales y que son susceptibles a problemas derivados del crecimiento que las mismas van teniendo. Diversas regiones en el país, han resentido el proceso acelerado de urbanización, incrementando potencialmente los conglomerados de población, lo que conlleva aceleradamente al surgimiento de nuevas Zonas Metropolitanas.

Tan sólo de 1940 a 1980, en el país se conformaron 26 Zonas Metropolitanas, y entre las más grandes se encontraban las Zonas Metropolitanas de Monterrey, Guadalajara y la de la Ciudad de México.

Para el año 2005, en colaboración interinstitucional entre Comisión Nacional de Población, Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía establecieron que en el país existen 56 Zonas Metropolitanas, distribuidas en por lo menos 29 entidades del país.

En el estudio de Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010, se identificaron tres más que las registradas en el 2005, dando un total de 59 zonas metropolitanas, mismas que conforman por 367 municipios, de los cuales 263 son municipios centrales, 43 municipios exteriores, 61 municipios exteriores, representando el 56.8 por ciento de la población nacional, con 63.8 millones de habitantes.

En el mismo estudio, se definió de acuerdo a un análisis geoestadístico, las conurbaciones y ciudades mayores a 50 mil habitantes que conformarían las ciudades centrales que dan origen a las zonas metropolitanas.

a) El primer grupo correspondió a 46 ciudades, con conurbaciones entre dos o más municipios. La mayor parte de estas ciudades ya se habían identificado como conurbaciones intermunicipales de más de 50 mil habitantes en 2005, a las que se añadieron, Tianguistenco (Estado de México) y Teziutlán (Puebla).

b) Un segundo grupo comprende a Tijuana (Baja California), Chihuahua (Chihuahua), Tula (Hidalgo) y Reynosa-Río Bravo, ciudades que no han rebasado sus límites municipales, pero que en 2010 mantienen un alto grado de integración funcional con municipios vecinos predominantemente urbanos.

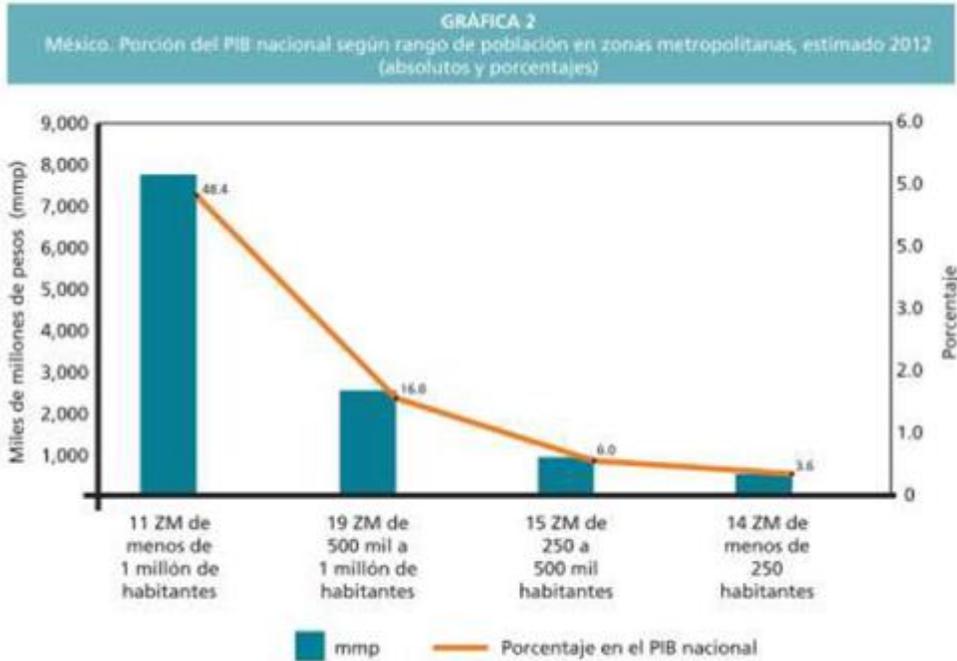
c) En el tercer grupo se encuentran Juárez (Chihuahua) y León (Guanajuato), ambas ciudades con más de un millón de habitantes ubicadas dentro de un solo municipio.

d) El cuarto grupo incluye siete ciudades definidas en términos de su importancia para la política urbana: Mexicali (Baja California), Matamoros y Nuevo Laredo (Tamaulipas), como metrópolis transfronterizas, y Acapulco (Guerrero), Cancún (Quintana Roo), Guaymas (Sonora) y Celaya (Guanajuato), que cumplen con los instrumentos de planeación urbana e integración funcional.

Toma entonces, relevancia el buscar nuevas formas que tengan como objetivo principal, una planeación, evaluación y control para garantizar el crecimiento metropolitano de una manera ordenada con una proyectiva futura y acorde a la realidad mexicana.

Es ineludible acrecentar sus fortalezas; aprovechar sus oportunidades; enfrentar pertinentemente sus debilidades y trabajar eficiente y coordinadamente para atender sus amenazas, sólo así, se logrará atender integralmente a estos espacios metropolitanos.

México, es un mosaico cultural y social, con una creciente complejidad económica que insta a buscar los mecanismos necesarios para fortalecer las medidas sustentables en las zonas que concentran más del 70 por ciento del Producto Interno Bruto Nacional (PIB) del país y lograr un engranaje efectivo entre las ciudades articuladas entre sí.



Fuente: BANAMEX. Indicadores regionales de actividad económica, 2013.

Cabe destacar que es en las zonas metropolitanas, es donde se concentra el 50% de la población total del país; la proyectiva del Consejo Nacional de Población refleja que para el 2020, las Zonas Metropolitanas de más de un millón de habitantes se incrementarán de manera considerable.

Zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes entre 2000 y 2020

Zonas metropolitanas	Municipio	Entidad federativa	2000	2005	2010	2015	2020
México		D. F.-México	18 518 770	19 430 711	20 272 354	21 035 163	21 701 895
Guadalajara	Guadalajara	Jalisco	3 787 197	4 002 686	4 190 028	4 363 268	4 522 646
Monterrey	Monterrey	Nuevo León	3 363 508	3 657 477	3 931 657	4 191 830	4 437 945
Puebla	Puebla	Puebla-Tlaxcala	1 942 407	2 062 999	2 170 789	2 272 830	2 368 950
Tijuana	Tijuana	Baja California	1 302 963	1 525 461	1 741 639	1 955 751	2 166 063
Toluca	Toluca	México	1 384 941	1 492 566	1 592 291	1 684 562	1 767 799
San Luis Potosí	San Luis Potosí	San Luis Potosí	866 873	911 467	946 983	981 590	1 016 237
Torreón	Torreón	Coahuila-Durango	1 046 382	1 104 130	1 151 741	1 195 434	1 230 164
Mérida	Mérida	Yucatán	809 426	881 131	953 421	1 026 661	1 099 352
Cuernavaca	Cuernavaca	Morelos	825 382	884 755	939 010	989 605	1 036 228
Querétaro	Querétaro	Querétaro de Arteaga	817 157	917 183	1 013 895	1 109 596	1 203 246

FUENTE: Consejo Nacional de Población [<http://www.conapo.gob.mx>].

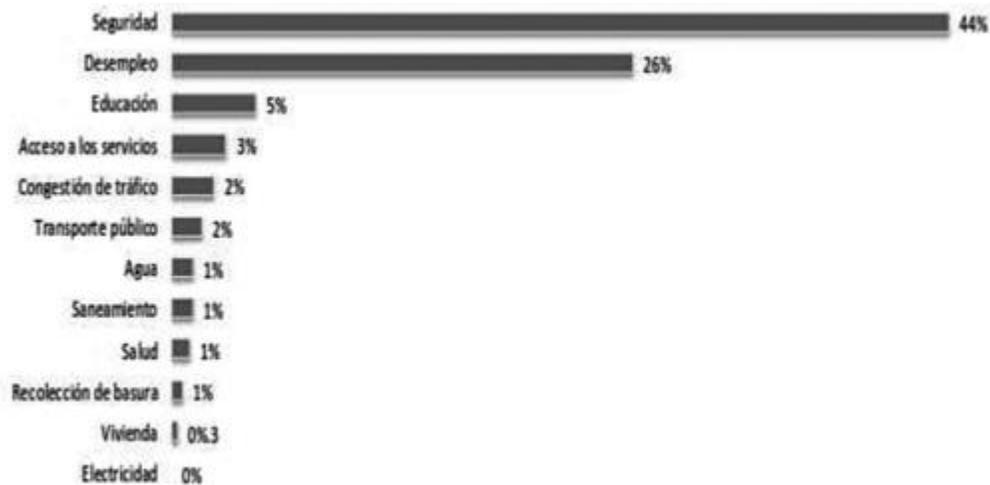
En la tabla, se detalla el crecimiento poblacional escalonado que han tenido las Zonas Metropolitanas, en donde se tiene que de cada 10 mexicanos, seis habitan en ellas, lo que urge a un trabajo milimétrico en el diseño de un nuevo orden urbano.

El acrecentamiento de población en las Zonas Metropolitanas, tiene que ver con la inercia perceptiva de que en estas áreas, se conjunta la mayor cantidad de opciones labores, una mejor calidad de vida, lo que es referenciado con estabilidad económica y social.

“En 2010 la superficie urbana de las 59 ZM y ciudades mayores de 50 mil habitantes abarcó 1.14 millones de hectáreas, un 600% más respecto a 192,000 que ocupaban en 1980. La mayor parte de esta la ocupan las 11 ZM de más de un millón de habitantes con una densidad promedio de 62 habitantes por hectárea; el crecimiento físico de estas zonas fue superior al de la cobertura de sus necesidades, la población creció 1.8 veces mientras que la superficie se multiplicó por cinco”.⁶

El crecimiento en las Zonas Urbanas, ha ocasionado que se acrecienten diversos problemas como lo son movilidad, vivienda, inseguridad, pobreza, falta de suministro y saneamiento de agua, recolección y disposición de residuos sólidos deficiencia en la infraestructura, congestión, deterioro ambiental e inequidad social.

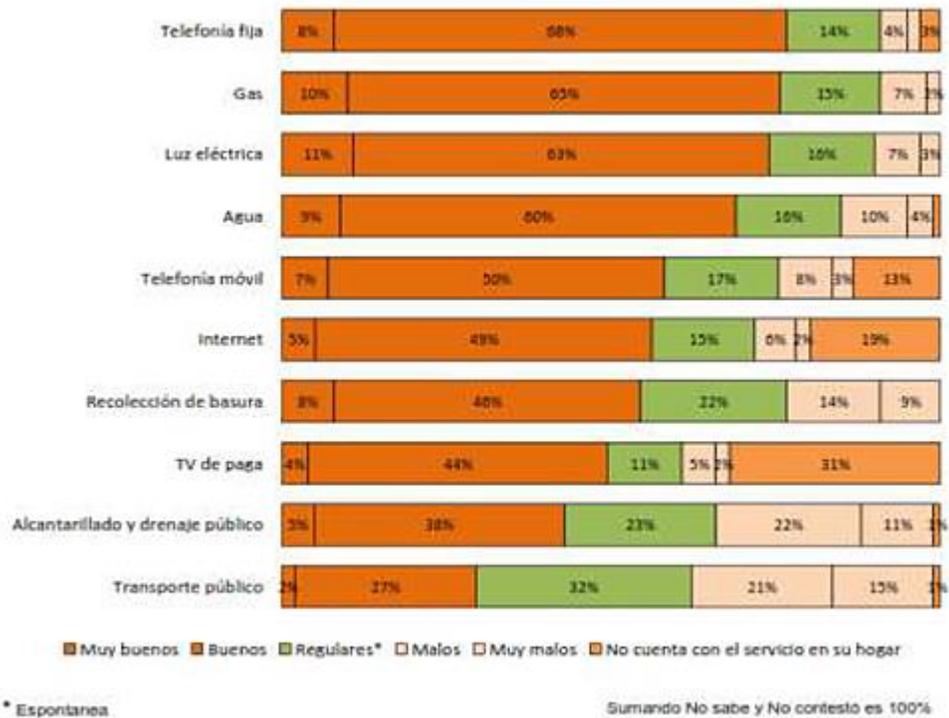
Gráfica 1. En su opinión, ¿cuál es el principal problema que hay en su ciudad? (porcentajes)



Sumando "No sabe" y "No contestó" es 100%

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Encuesta telefónica sobre problemas en las zonas metropolitanas*, Cámara de Diputados, noviembre de 2013, México.

Gráfica 4. Pensando en su ciudad, ¿qué opinión tiene respecto a la calidad de los siguientes servicios?



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Encuesta telefónica, Cp. Ctl.

De acuerdo al estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social, sobre la “Pobreza urbana de las zonas metropolitanas en México”, uno de los problemas más recurrentes entre los habitantes de las zonas metropolitanas en México, es la pobreza, que afecta a más de 35 millones de mexicanos que residen en localidades urbanas, prevaleciendo insuficiencia de ingresos, vivienda, salud, educación y equipamiento urbano.

“Es necesario atender las dos facetas paradójicas del desarrollo metropolitano mediante estrategias que, al mismo tiempo que permitan aprovechar óptimamente las ventajas productivas y competitivas de la concentración e integración económica, de la infraestructura y el equipamiento con que cuentan estos territorios; permitan también ordenar su expansión sobre el territorio, evitando la ocupación irregular del suelo, la especulación inmobiliaria, la saturación urbana, déficit de servicios públicos y el deterioro ambiental, que resultan en una gran inequidad social entre sectores de la población, entre municipios y entre entidades federativas y regiones del país”, Pedro Pérez, expone que en los espacios metropolitanos, prevalecen tres contradicciones:⁷

1. **Ámbito territorial de gobierno y la gestión local** .- los problemas rebasan los límites territoriales.

2. **Ámbito territorial y representación política** .- hay disparidad entre los problemas metropolitanos y la representación política.

3. **Desvinculación entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos** .- polarización municipios ricos con pocas necesidades y municipios pobres con muchas necesidades.

Al respecto, Alfonso Iracheta Cenecort, expone que las contradicciones indicadas obligan a plantear la necesidad de gobiernos metropolitanos que trascienden las demarcaciones locales... las políticas que se requieren y los servicios que exigen el funcionamiento de las metrópolis.⁸

La planeación regional y metropolitana es necesaria, en donde todos los tres niveles de gobierno participen, encuentren las coincidencias, dejar a un lado las medidas a corto plazo, los intereses particulares y alcanzar conjuntamente el verdadero objetivo que debe ser que “las ciudades, las metrópolis y las regiones de nuestro país se desarrollen en todo su inmenso potencial”.⁹

En esta correlación entre ciudades, se impacta favorable o negativamente a las mismas, al ser que no se puede separar a una ciudad de su región de influencia, por lo que es una prioridad que prevalezca una capacidad de respuesta, legítima y eficaz sobre la atención de las demandas sociales.

Se debe trabajar en una mayor coordinación que confluya para que de esa manera se coadyuve en la planeación y ejecución de instrumentos que permitan impulsar integralmente el desarrollo económico, urbano, sustentable.

La Cámara de Diputados por su parte, ha establecido diferentes esfuerzos para crear la instrumentación necesaria que permitan legislar con respecto al desarrollo metropolitano, en la búsqueda por establecer las bases sobre los cuales los diferentes niveles de gobierno se coordinen en lo conducente a Zonas Metropolitanas. Todo esto, en marco de la dispersión que existe hoy en día en materia, lo que va en detrimento de un efectivo, acorde, próximo desarrollo urbano.

Por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115 (reformado el 10-02-2014) establece que:

Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I a V...

...VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, 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.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la obligación de los tres órdenes de gobierno de planear de forma conjunta y coordinada el desarrollo de zonas metropolitanas, sin embargo, no se ha facultado al Congreso de la Unión, en el artículo 73 Constitucional, que es el que le otorga las materias de su competencia legislativa, para emitir la Ley Federal que regule las Zonas Metropolitanas.

La adición del inciso b) de la fracción XXIX-C al artículo 73 Constitucional y la reforma al artículo 115 fracción V, actual fracción VI en materia de zonas metropolitanas, no se entiende que es la facultad del Congreso de la Unión para emitir la ley que las regule.

La Legislatura en turno, tiene un compromiso histórico para abonar y hacer reiterativo ese interés que permita subir el fenómeno metropolitano a los primeros escaños en la agenda nacional, para con ello, asegurar el desarrollo equilibrado y sustentable de las zonas metropolitanas.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente:

Decreto

Artículo Único. Se crea un inciso b) en la fracción XXIX-C del artículo 73 y el artículo 115 en su fracción VI, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas de México, para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: I. a XXIX-B. ...

XXIX-C.- Para expedir:

a) Las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de 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, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

b) La legislación general en materia de gestión metropolitana, que contemplará la regulación derivada de la continuidad demográfica de dos o más municipios ubicados en una o más entidades federativas.

XXIX-E 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 V. ...

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. **La Federación, los Estados y sus municipios, así como el Distrito Federal convendrán planes de desarrollo económico y social que articulen las distintas zonas metropolitanas, para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones entre sí.**

VII. a X. ...

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión emitirá la Ley Federal de Zonas Metropolitanas dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 Consejo Nacional de Población (Conapo), et al., Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010. Pág. 25.

2 Consejo Nacional de Población (Conapo), et al., Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, 2004, página 11.

3 Identificó tres tipos de zonas metropolitanas: **zonas metropolitanas subdelimitadas**, cuyos límites político- administrativos definidos por los municipios que la componen son excedidos por la superficie poblada o el área urbana continua; las **zonas metropolitanas supralimitadas**, cuyo perímetro abarca a todos los municipios ocupados total o parcialmente por el área urbana continua y las **zonas metropolitanas bien definidas**, cuyo perímetro coincide tanto con el área urbana continua, como con la jurisdicción político-administrativo.

4 La metropolización como el proceso de expansión de algunas ciudades, que incorporan zonas continuas que pertenecen a distintas jurisdicciones político-administrativas y son ocupadas con usos de suelo habitacional, industrial, de servicios o equipamiento. Anavel. "Estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano en México". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. Número 151. México, 2013. Pág.5

5 Gustavo Garza citado por Moreno Pérez, Salvador. “La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. Número 9. México, 2006. Pág.3

6 Senado de la República, et al., Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015. Pág. 22

7 Dictamen de reforma constitucional en materia de desarrollo metropolitano”, Congreso de la Unión, Comisión de Puntos Constitucionales, México, 2011 citado en Monterrubio, Anavel. *Op . Cit.* Pág.7

8 Pedro Pérez, Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina, Homo Sapiens, Buenos Aires, 2001. Pág. 5.

9 Iracheta Cenecorta, Alfonso, “Gobernar la Mega Metrópoli Mexicana”, Compromiso Metropolitano, año 1, núm. 1, Gobierno del Estado de México, 2006, pág. 25

10 Jiménez, Horacio et Francisco Nieto. “Sin Plan Urbano, 383 ciudades: diputados”. El Universal. Nación 3 de enero 2014 [en línea], [Fecha de consulta 25 de marzo 2018]. Disponible en:

http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/imp_reso/sin-plan-urbano-383-ciudades-diputados-212010.html

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 16 días del mes de mayo de 2018.

Diputado Alfredo Miguel Herrera Deras (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 16 de 2018.)

QUE REFORMA EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL CONGRESO DE VERACRUZ EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE MAYO DE 2018

Diputado Édgar 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 XXIX del Apartado A del artículo 123, del Título Sexto 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
Xalapa, Ver., mayo 8 de 2018.

Diputada Elisa Manterola Sáinz (rúbrica)
Presidenta
Diputado Juan Manuel del Castillo González (rúbrica)
Secretario

Iniciativa ante el Congreso de la Unión con proyecto de decreto que reforma la fracción XXIX del Apartado A del artículo 123, del Título Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción XXIX del apartado A del artículo 123, del Título Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Sexto Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a XXVIII. ...

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados, **trabajadores domésticos** y otros sectores sociales y sus familiares.

XXX. a XXXI. ...

B. ...

I. a 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.

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 a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para los efectos legales procedentes.

Dada en el salón de sesiones de la LXIV Legislatura del honorable Congreso 'el estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los ocho días del mes de mayo del año dos mil dieciocho.

Diputada Elisa Manterola Sáinz (rúbrica)

Presidenta

Diputado Juan Manuel del Castillo González (rúbrica)

Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 23 de 2018.)

QUE ADICIONA LA FRACCIÓN IV AL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL CONGRESO DE VERACRUZ EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE MAYO DE 2018

Diputado Édgar 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 adiciona una fracción IV al artículo 105 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

Xalapa, Veracruz, mayo 8 de 2018.

Diputada Elisa Manterola Sáinz (rúbrica)

Presidenta

Diputado Juan Manuel del Castillo González

Secretario

Iniciativa ante el Congreso de la Unión con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 105. ...

I a III. ...

...

...

IV. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso de la Unión no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución. Se entenderá que existe dicha afectación cuando, por el propio mandato constitucional, el Congreso de la Unión esté obligado a expedir alguna ley o decreto, y aquél no lo haga.

Las acciones por omisión legislativa podrán ejercitarse en cualquier tiempo mientras subsista la omisión, por:

- a) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, por la omisión legislativa de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;
- b) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, por la omisión legislativa de normas en materia electoral, tanto federales como locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de la omisión de normas electorales que debería expedir la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;
- c) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la inacción legislativa que derivara en leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como por la omisión legislativa que provenga de obligaciones establecidas en tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere 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, por la omisión legislativa de sus Legislaturas en la materia;
- d) El organismo garante que establece el artículo 60 de esta Constitución por la omisión legislativa de normas de carácter federal y local, así como por la inacción legislativa que provenga de obligaciones establecidas en tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulnere el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, por la omisión legislativa de sus Legislaturas en la materia; y
- e) El Fiscal General de la República respecto a la omisión legislativa de normas de carácter federal y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

La resolución que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación que decrete el reconocimiento de la omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente del Congreso de la Unión, pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

Si transcurrido este plazo no se atiende la resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

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 a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para los efectos legales procedentes.

Dada en el salón de sesiones de la LXIV Legislatura del honorable Congreso 'el estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los ocho días del mes de mayo del año dos mil dieciocho.

Diputada Elisa Manterola Sáinz (rúbrica)

Presidenta

Diputado Juan Manuel del Castillo González (rúbrica)

Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 23 de 2018.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LOS DIPUTADOS ALICIA BARRIENTOS PANTOJA Y VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE MAYO DE 2018

Los suscritos, Alicia Barrientos Pantoja y Virgilio Caballero Dante Pedraza, diputados de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 78, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentan ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 30. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la agenda legislativa del Grupo Parlamentario del Morena, la educación pública en todos los niveles ocupa un lugar prioritario. A pesar del avance en materia de calidad y cobertura de la educación en México, experimentado en las últimas décadas, existen rezagos que es necesario abatir, para garantizar su pleno desarrollo, así como permitir el acceso de quienes lo demanden, desde la educación básica hasta el nivel superior. La presente iniciativa tiene como antecedente la pieza legislativa que quien suscribe presentó en la Cámara de Diputados, junto con las diputadas Patricia Elena Aceves Pastrana, María Antonia Cárdenas Mariscal, Delfina Gómez Álvarez y Guadalupe Hernández Correa, el 22 de septiembre de 2015, y que quedó sin dictaminar.

La educación es un derecho humano fundamental y un elemento clave en el desarrollo de nuestro país. A lo largo de la historia de México la educación ocupó un lugar privilegiado en sus documentos fundacionales. Morelos, en los Sentimientos de la Nación, otorga a la educación una jerarquía esencial para lograr la igualdad entre los mexicanos. Aparece en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán en 1814. En la consolidación como país independiente, la concepción educativa de los liberales del siglo XIX quedó plasmada en la Constitución de 1857 como un compromiso programático con la escuela pública y gratuita. Estos principios fueron ratificados por el Constituyente de 1917 que amplió su alcance social como un derecho de todos los mexicanos.

El texto original de los artículos 30. y 31 constitucionales, no deja duda sobre el proyecto educativo concebido por los constituyentes: su carácter laico, gratuito y obligatorio.

Ese propósito originario se desarrolló en el artículo 30. a lo largo de varias reformas posteriores como un modelo educativo y cultural de gran alcance, limitado por las políticas sexenales o por los francos retrocesos legislativos.

En el artículo 3o. se refleja el ideal democrático, el progreso científico, la libertad de creencias, la independencia económica y política, la igualdad y la diversidad cultural, entre otros principios que encierra.

El mandato del artículo 3o. constitucional ha permitido ampliar la cobertura de la educación básica y elevar los niveles de escolaridad, extender la educación obligatoria hasta el bachillerato, así como reducir paulatinamente el índice de analfabetismo. Sin embargo, existen rezagos en materia de calidad de la enseñanza, cobertura y equidad. A Morena le preocupan los enormes rezagos en los niveles medio superior y superior, que provocan inequidad y exclusión social, y que si no se atienden oportunamente pueden ser fuente de conflicto. Además, sin la solución adecuada de esos rezagos México no podrá integrarse plenamente a la revolución del conocimiento.

El propósito de la reforma que aquí se sustenta es darle a la educación superior un carácter obligatorio como un esfuerzo más por cumplir el ideal del Constituyente de Querétaro. También tiene el objetivo de elevar a rango constitucional la obligación del Estado de destinar recursos suficientes a la educación superior y a la investigación científica y tecnológica, como palanca de desarrollo y bienestar social, sin desequilibrar las finanzas públicas.

Con información contenida en el quinto Informe de Gobierno, se estima que en el ciclo escolar 2016-2017, se registró una matrícula en educación superior 3 millones 762 mil 700 alumnos, distribuidos de la siguiente manera:

Normal licenciatura: 94 mil 200;

Licenciatura universitaria y tecnológica: 3 millones 429 mil 600; y

Posgrado: 238 mil 900.

En eficiencia terminal la educación superior se estima en 69.4.

Con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, se registra que el presupuesto asignado en educación es de 676 mil 624.4 millones de pesos, equivalente a 2.9 por ciento respecto al producto interno bruto (PIB) estimado para 2018.

A la educación superior se asignó un presupuesto por 117 mil 531.0 millones de pesos, equivalente a 0.5 por ciento respecto al PIB en 2018.

A educación de posgrado 7 mil 450.7 millones de pesos, equivalente a 0.03 por ciento respecto al PIB en 2018.

El gasto en inversión pública en educación para 2018, es por un monto de 13 mil 874.2 millones de pesos, para educación superior es por un monto de 5 mil 065.0 millones de pesos, y en posgrado se destinó un gasto de inversión pública por 6.3 millones de pesos.

Para 2018 en el Presupuesto de Egresos de la Federación se asignaron los siguientes montos:

UNAM: 41 mil 300.4 millones de pesos; que incluye para inversión 1 mil 637.3 millones de pesos.

IPN: 19 mil 188.7 millones de pesos, que incluye para inversión 12.3 millones de pesos.

UAM: 7 mil 147.0 millones de pesos y en inversión 55.6 millones de pesos.

Para la subfunción de ciencia e innovación tecnológica se asignó un presupuesto para 2018 por un monto de 53 mil 298.3 millones de pesos, equivalente a 0.2 por ciento respecto al PIB.

No existen datos disponibles sobre la cobertura para el ciclo en curso, pero según la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES, el sistema educativo nacional del nivel superior absorbe menos de una tercera parte de la demanda potencial de los jóvenes de 19 a 23 años con posibilidad de estudiar¹. ANUIES reconoce que este porcentaje es inferior al promedio de los países de América Latina, y se encuentra muy por debajo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que de acuerdo con datos de la UNESCO se situaron en 38 por ciento y 66 por ciento respectivamente.

La anterior cifra revela el enorme drama que significa para nuestra juventud la imposibilidad de acceder a estudios superiores, así como, por este medio, conseguir empleos de calidad y bien remunerados.

La insuficiente cobertura es profundamente inequitativa y deja a los jóvenes, en edad de estudiar, sin horizonte cierto o de plano a merced de la delincuencia y la violencia que priva en amplias zonas del país.

Hacer obligatoria la educación de ese nivel, como se propone en la presente iniciativa, llevará a asumir una política de educación superior, ciencia y tecnología con visión de Estado, que tienda a abatir el rezago, elimine la inequidad y la exclusión y que brinde mejores oportunidades de estudio a los jóvenes que lo demanden.

Pero hacer obligatoria la educación superior como un medio para ampliar su cobertura, no bastaría para convertirla en realidad como derecho humano. Se requiere un compromiso presupuestal del Estado y de colocar el incremento de su financiamiento en el centro de las prioridades nacionales, lo cual no implica la adquisición o aumento de la deuda pública o que se busque compartir la responsabilidad presupuestal del Estado con los capitales privados.

Se requieren recursos presupuestales suficientes para crear nuevas instituciones y ampliar la infraestructura de las existentes, contratar personal académico y mejorar la oferta educativa, lo que conlleva el incremento gradual del gasto público.

El mandato constitucional para que el Estado financie la educación pública está plasmado implícitamente en las responsabilidades que establece el artículo 3o. constitucional, así como en un conjunto de leyes secundarias.

Sin embargo, hasta la fecha el gasto público ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de educación superior e investigación científica de nuestra nación. Diversos organismos educativos, investigadores, académicos, alumnos y organizaciones no gubernamentales se han pronunciado por un aumento sustantivo y creciente de la inversión estatal en educación y han propuesto alcanzar como mínimo un monto anual equivalente a 2 por ciento del PIB, para educación superior y del 1 por ciento del mismo indicador para la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas. Propuesta que el Grupo Parlamentario de Morena hace suya con este proyecto de decreto.

Javier Mendoza Rojas en su estudio *Financiamiento Público de la Educación Superior en México*, sostiene que el incremento sostenido del gasto en este reglón no se vio reflejado en los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación enviados a la Cámara de Diputados de 2000 a 2011 y que ha sido la acción de los diferentes actores involucrados en el sector lo que ha permitido modificar, aunque de manera errática, la propuesta original del Ejecutivo. Por ello concluye que “Estos comportamientos variables del presupuesto muestran nuevamente la carencia de una política de financiamiento de la Federación con una visión de mediano y largo plazos”.³

El mismo autor demuestra que en la década 2000-2010 el gasto público en educación superior como porcentaje del Producto Interno Bruto alcanzó la cifra más alta en 2009, que representó el 0.89 por ciento de ese indicador para caer nuevamente en 2010 a 0.83 por ciento como proporción del PIB. Para 2018, como ya lo señalamos, el gasto en este rubro se ubica apenas en el 0.5 por ciento del PIB, lejos de aquel 0.89 por ciento.

Todo ello a pesar de que el artículo 25 de la Ley General de Educación establece desde 2002 que el Estado –federación, estados y municipios– destinará a la educación el equivalente a 8 por ciento del PIB, y que de éste el 1 por ciento del PIB se destinará a investigación y desarrollo tecnológico de las instituciones públicas de educación superior.

Por esto es de suma urgencia modificar y mejorar gradualmente las condiciones presupuestales de las instituciones públicas de educación superior ya existentes, para que cumplan la premisa de ser espacios para la formación de profesionales en donde se cultiven las ciencias, las humanidades y las artes. Además, se debe considerar un equilibrio entre los recursos disponibles y la enseñanza de calidad.

Desde la óptica de Morena, el Estado debe fortalecer y ampliar el funcionamiento del Programa Nacional de Posgrados de Calidad, a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología formulando un proyecto nacional de investigación científica que incorpore la generación y la aplicación del conocimiento como un recurso que contribuya a consolidar con mayor autonomía y competitividad el crecimiento y el desarrollo sustentable del país.

Elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación superior será un gran paso adelante en la ruta que trazó el Constituyente de 1917 y generará expectativas de futuro

para millones de jóvenes. Asimismo, destinar mayores recursos a este nivel educativo y a la investigación científica y tecnológica por mandato constitucional, como lo proponemos en esta iniciativa, será una determinación histórica que nos permitirá acercar la norma suprema a la realidad nacional que nos exige mejorar la calidad de vida de las nuevas generaciones y alcanzar los niveles de bienestar esperados por todos los mexicanos.

Por lo expuesto, y de conformidad con las disposiciones invocadas en el proemio sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman el artículo 3o., párrafos primero y tercero; y fracción V; y el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Ciudad de México y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y **superior**. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta, la media superior y **superior** serán obligatorias.

...

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa, la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. **El monto anual que el Estado destine al gasto en educación pública superior no podrá ser menor al equivalente al dos por ciento del producto interno bruto del país, ni menor del uno por ciento de este indicador el que se destine a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas.**

I. ...

II. ...

a) a d)...

III. ...

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.

V. a IX. ...

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, **superior** y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. a IV. ...

Transitorios

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

Segundo. La educación superior será obligatoria, para todos los estudiantes a partir del ciclo escolar 2019-2020, implantándose esta obligatoriedad de manera gradual hasta universalizar dicho servicio en todo el país, conforme a la disponibilidad presupuestal que al efecto se cuente en los distintos órdenes de gobierno.

Tercero. Para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 3o. de esta Constitución, los presupuestos del Estado considerarán un incremento gradual hasta alcanzar la meta de financiamiento público destinado a la educación pública y a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, que mandata la presente reforma.

Cuarto. En un plazo no mayor a 200 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán adecuar en el ámbito de sus respectivas competencias, la legislación aplicable en la materia.

Notas

1 Inclusión con responsabilidad social, ANUIES, 2102, página 19.

2 *Ibíd.*, página 39.

3 Mendoza Rojas, Javier, Financiamiento Público de la Educación Superior en México, fuentes de información y cifras del período 2000 a 2011, México, UNAM/DEGEL, 2011, página 29.

Ciudad de México, a 23 de mayo de 2018.

Diputados: Alicia Barrientos Pantoja y Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 23 de 2018.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL CONGRESO DE COLIMA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2018

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

Por instrucciones de la Presidencia y en cumplimiento al acuerdo aprobado por esta soberanía, en la sesión pública ordinaria número 3, de fecha 25 de abril de 2018, en el punto de asuntos generales se aprobó remitir la iniciativa con proyecto de decreto, que en su parte resolutive dice:

Primero. Esta Quincuagésima Octava Legislatura del honorable Congreso del estado, acuerda remitir a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto, relativa a reformar 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, portación de arma de fuego sin la licencia correspondiente, delitos de posesión de arma de fuego reservados para el uso exclusivo del Ejército, Armada, 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.

Lo que se le comunica para los efectos legales correspondientes, anexándose al presente la iniciativa de referencia. Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente

Colima, Col., 25 de abril de 2018.

Diputado Nicolás Contreras Cortés (rúbrica)

Secretario del Honorable Congreso del Estado

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL CONGRESO DE SAN LUIS POTOSÍ EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2018

Mayo 24 de 2018.

**Honorable Congreso de la Unión
Cámara de Diputados**

Presente

La Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del estado en sesión ordinaria de la data señalada al rubro, resolvió, con fundamento en lo dispuesto por la fracción III del artículo 71 de la Constitucional Federal, proponer iniciativa de decreto que insta reformar el artículo 135, en su párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo cual, en cumplimiento a lo establecido en el instrumento parlamentario aprobado por mayoría de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales, la remitimos a esa Cámara de origen para los efectos legales procedentes.

Por la Directiva

Legisladora Dulcelina Sánchez de Lira (rúbrica)
Primera Secretaria
Legislador Jorge Luis Miranda Torres (rúbrica)
Segundo Secretario

Proyecto de Decreto

Único. Se **reforma** el artículo 135, en su párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas, **en su totalidad o en parte**, por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. **En el caso de que alguna de las legislaturas no comparta el sentido de la minuta que le sea enviada, por una sola ocasión y en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de su recepción, podrá poner a su consideración, una propuesta de modificación ante el Congreso de la Unión, así como ante el resto de las legislaturas, con el objetivo de que sea analizada y, en su caso, aprobada.**

...

Transitorios

Primero. Este decreto entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez que se haya cumplido con el procedimiento de reforma especial a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo. Remítase la minuta a las Legislaturas de las entidades federativas, y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, para su aprobación.

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

Dado en la sala “Licenciado Luis Donald Colosio Murrieta” del honorable Congreso del estado de San Luis Potosí, a los veinte días del mes de abril de dos mil dieciocho.

Por la Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Lucila Nava Piña (rúbrica), presidenta; Juan Manuel Reyes Monreal (rúbrica), vicepresidente; J. Guadalupe Torres Sánchez, secretario; Fernando Chávez Méndez (rúbrica), Esther Angélica Martínez Cárdenas (rúbrica), Xitlalic Sánchez Servín, Héctor Mendizábal Pérez (rúbrica), vocales.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 6 de 2018.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 15 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y 26 DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO ALEX LE BARON GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2018

Quien suscribe, Alex Le Baron González, 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 consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 15 del Código Penal Federal y 26 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

1. Antecedentes

El delito es ante todo una acción típica y antijurídica, es decir, contraria al ordenamiento jurídico y prevista como tal en el mismo. Las causas de exclusión de la antijuridicidad o

causas de justificación también denominadas, son aquellas que excepcionalmente impiden que una conducta pueda revestir los caracteres del delito, al faltar en ella la nota de la antijuridicidad, es decir, en caso de concurrir las causas de exclusión, la acción realizada será conforme a derecho, aunque aparentemente reúna los caracteres del delito.

La característica fundamental de una causa de justificación es la de excluir totalmente la posibilidad de cualquier consecuencia jurídica: no sólo penal, sino también civil, administrativa, etcétera; y no sólo respecto del autor, sino también de quienes lo hayan ayudado o inducido.

La legítima defensa constituye una de las más tradicionales y reconocidas causas de exclusión del delito. Es común en la doctrina que la naturaleza de la legítima defensa consiste en ser una causa que excluye la antijuridicidad de la conducta y de ahí se le conoce como una causa de justificación.

Así pues, por antonomasia el instituto jurídico de la legítima defensa es el prototipo de la antijuridicidad negativa, que hace inexistente la ofensa a la norma de cultura que va implícita en la norma penal y, por ende, la del delito previsto en la legislación punitiva.

Desde el ámbito conceptual y académico, se entiende por legítima defensa, como aquella defensa que es necesaria para alejar de sí o de otro un ataque actual antijurídico con ciertos límites.

Doctrinalmente se entiende por ataque y agresión la conducta de un ser viviente que amenaza lesionar intereses jurídicamente protegidos. Ahora bien, de acuerdo con esta noción jurídica, resulta indudable que repeler un ataque, esto es, el rechazo de la agresión debe ser coetáneo a ésta, de lo que resulta, el instituto jurídico de la legítima defensa.

No obstante, debemos resaltar que, en el código punitivo federal limita el ejercicio de este instituto, tales como: la necesidad de la defensa debido a una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, la racionalidad de los medios empleados y que no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte de la víctima o de la persona que se defiende, tal como lo establecen las fracciones IV y V del artículo 15. En la misma inteligencia, diversos códigos represores de las entidades federativas tienen previstas similares limitantes respecto al ejercicio de esta figura.

De lo anterior se advierte que en el código punitivo federal no sólo se creó la legítima defensa, sino también el exceso en la misma, cuando no había necesidad racional en el medio empleado, cuando el daño que iba a causar al agresor era fácilmente reparable después por medios legales o era notoriamente de poca importancia comparados con los que causó la defensa, o cuando existía un dolo al rechazar una agresión.

Sin embargo, es dable señalar que la defensa propia es históricamente tan antigua como el hombre, que va anclada a uno de sus más fundamentales instintos: el de la conservación y supervivencia.

Al respecto, la historia nos enseña que en su origen la defensa privada hoy conocida como legítima defensa se encontraba vinculada a cuestiones relacionadas con la vida, la integridad física y el honor, y posteriormente como es inconcuso, paulatinamente se fue ensanchando hacia todo bien jurídicamente protegido, sin embargo, como lo hemos señalado, a la legítima defensa se le han puesto límites.

Por otro lado, es un derecho constitucional poseer armas para la seguridad y legítima defensa con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, según lo establece la Carta Magna en su artículo 10.

En tal virtud, poseer armas en México es un derecho humano garantizado por la Constitución Política Federal, de tal suerte, que es legal no sólo la venta y compra de armas, sino también, portarlas y poseerlas en domicilio privado, usarlas en defensa propia en determinadas circunstancias. La ley que regula dicho derecho es la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

De lo anterior se desprende que la legítima defensa, así como el uso de armas de fuego, es un tema que tiene vinculación en sí, y que además diversos estudios sobre la materia concluyen que el uso de armas de fuego en defensa legítima es eficaz, ya que cuando la víctima se encuentra en posesión de un arma, las posibilidades de un ataque son menores. Además, varias investigaciones señalan que las víctimas de algún delito que no opusieron resistencia fueron lesionadas el doble que las víctimas que se resistieron mediante el uso de un arma de fuego (Encuesta Nacional sobre Victimización del Crimen).

Por último, es muy importante advertir que la posesión y el uso de armas de fuego en legítima defensa no debe considerarse como hacerse justicia por su propia mano, ya que nuestra ley fundamental prevé el derecho humano de posesión y uso de armas en el artículo 10, y la prohibición de hacerse justicia por propia mano se encuentra mandatado en el artículo 17 constitucional, como una garantía; es decir como un medio para la defensa y protección de los derechos fundamentales que la propia Constitución establece.

2. Consideraciones

Actualmente no han existido novedades en cuanto a la regulación de la legítima defensa, pues desde hace ya bastante tiempo no ha sido objeto de modificación alguna, al menos en el ámbito federal.

Debemos reconocer que existe un interés por parte de la sociedad respecto a problemáticas que en los últimos tiempos se han ido planteando en los sistemas de justicia penal, tanto en el ámbito local, nacional, como internacional, tales como aquéllos que se relacionan con hechos en los que incurren miembros de la delincuencia organizada que ocasionan ilícitos penales relevantes y graves como privación de la vida, lesiones, privación de la libertad, secuestros, robos a casa habitación, negocios y vehículos; entre muchos otros.

Ante tales ilícitos, los mexicanos se ven afectados y atemorizados de sufrir las consecuencias lacerantes de un ilícito, siendo víctimas plenamente de la delincuencia, sin

conocer debidamente el alcance del privilegio que conlleva la legítima defensa, para de esta forma, repeler una agresión de conformidad con la ley.

Muchos testimonios de ciudadanos mexicanos y en particular de ciudadanos del estado de Chihuahua, entidad federativa de la cual forma parte el distrito que represento, son en el sentido de que, por un lado, se sienten atemorizados por los delitos que se perpetran día a día y, por otro lado, que ante el desconocimiento de los alcances de la legítima defensa, al repeler una agresión muchas veces genera que sean juzgados y condenados como si fueran delincuentes.

En esa guisa, se vuelve verdaderamente preocupante para los ciudadanos, el que a pesar de estar sufriendo por sí, por sus familiares, por sus seres queridos o por terceras personas los efectos lacerantes de un delito (privación de la vida, lesiones, privación de la libertad, secuestros, robos o daños patrimoniales, entre muchos otros), también resulte preocupante el que si actúas para repeler la agresión, para defenderte, defender a tu familia, defender a tus seres queridos o a terceras personas, esa actuación a pesar de que en el momento de la perpetración del ilícito se crea que sea permitido por la ley, esta defensa no lo sea y por ende se convierta en un hecho punible.

No podemos soslayar que muchas personas han actuado bajo ese supuesto, y a pesar de que en el momento consideraron que la defensa era lo correcto, conforme a la ley vigente en muchos de casos hipotéticos se excedieron y por ende fueron enjuiciados y condenados. En pocas palabras, nos encontramos ante el desconocimiento de la ley por parte de los ciudadanos que de buena fe actuaron en su defensa ante un riesgo inminente provocando un tipo de lesión o inclusive de privación de la vida al agresor, lo que se traduce en el desconocimiento del privilegio de la legítima defensa y por ende en la comisión de un delito.

En pocas palabras, las limitantes de la legítima defensa, en muchos de los casos puede ser perjudicial para las propias víctimas en la comisión de un delito. Desconocer este instituto jurídico, sus alcances y consecuencias puede resultar contraproducente en caso de defenderse contra el delincuente y causarle algún daño.

En esa inteligencia, y ante el surgimiento de la problemática de la delincuencia organizada, es que se considera que este instrumento jurídico, como derecho positivo vigente, no debe permanecer estático, sino debe de ser dinámico y renovarse de acuerdo y al paso con que cambia y transforma la sociedad, y bajo esa premisa se estima que la panorámica jurídica actual de la legítima defensa plasmada en el Código Penal Federal debe ser reformada, en aras de aumentar la protección jurídico-penal de los gobernados frente a una conducta reprochable que invariablemente afecta a la población; por tal motivo, es que la presente propuesta se pretende precisar que si se ocasionaron lesiones e inclusive homicidio, lo que conlleva a lesionar un bien mayor al salvaguardado, no sea causal de excepción a la legítima defensa y por ende se vea perjudicado el victimario.

Debemos subrayar que lo anterior no significa que no existan límites a la legítima defensa, sino que simplemente se aumenta su protección, basada en la actuación de un peligro implícito inminente, lo que fortalece a la justicia social.

Al respecto, debemos decir que diferentes códigos locales penales han transitado a extender el radio de acción de la legítima defensa, como es el caso, de Nuevo León, Guanajuato, entre otros.

Por otro lado, y como ya lo mencionamos en el capítulo anterior, la portación y el uso de armas de fuego ligado a la legítima defensa, muchas veces su implementación es de gran importancia, dado que reduce los riesgos que pudiera sufrir el victimario frente a los delincuentes, de tal suerte que, examinando la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ordenamiento legal que regula el ejercicio de este derecho humano consagrado en el artículo 10 de la ley fundamental, se observa que el término de la expedición de licencias a particulares para portar armas por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, es de 50 días hábiles contados a partir de que se presentó la solicitud correspondiente.

Sobre este tópico, se estima que dicho término es muy extenso, puesto que muchos de los ciudadanos se encuentran atemorizados ante la delincuencia que observan día a día y realizar un trámite de esta naturaleza desmotiva su implementación, aunado a que además los requisitos para la solicitud son muy numerosos, lo que evidentemente afecta en cierto grado a una eficaz legítima defensa. Por tanto, con la presente iniciativa también se propone reducir el término de expedición de licencias a 30 días hábiles, tiempo razonable para que la autoridad competente valore el cumplimiento de los requisitos, así como el motivo justificado de su solicitud.

3. Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa tiene por objeto extender el radio de acción de la legítima defensa, así como reducir el término para la expedición de licencias a particulares para portar armas.

En tal virtud, se propone modificar las fracciones IV segundo párrafo y V del artículo 15, del Código Penal Federal, así como el último párrafo del artículo 26 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta honorable soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se reforma por modificación las fracciones IV, segundo párrafo, y fracción V del artículo 15 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 15. ...

I. a III. ...

IV. ...

Se presumirá como defensa legítima, salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño, **lesiones u homicidio** a quien por cualquier medio trate de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga la obligación de defender, al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión;

V. Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor, igual **o mayor** valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo;

VI. a X. ...

Segundo. Se reforma por modificación el último párrafo del artículo 26 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, para quedar como sigue:

Artículo 26. ...

I. a II. ...

...

El término para expedir las licencias particulares y colectivas será de **treinta** días hábiles, contados a partir de que se presenta la solicitud correspondiente.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal deberá adecuar sus normas reglamentarias y disposiciones administrativas de la materia de conformidad con el presente decreto, en un plazo no mayor a sesenta días naturales a la entrada en vigor del presente decreto.

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 6 de junio de 2018.

Diputado Alex Le Baron González (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Justicia. Junio 6 de 2018.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PENA DE MUERTE, ENVIADA POR DIPUTADOS Y SENADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2018

Los diputados y senadores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Verde Ecologista de México en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pena de muerte, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

México es un país cuya riqueza, más allá de sus vastos y variados recursos naturales, está en su gente y en su cultura. Somos una sociedad de gente trabajadora, creativa, solidaria y generosa. A pesar de que en nuestro carácter se asoman trazos de un México bronco, somos un pueblo pacífico y, como cualquier otra sociedad, anhelamos paz y tranquilidad para vivir y trabajar en armonía, para que cada individuo pueda desarrollar al máximo sus capacidades y talentos y a través de ello ir en busca de su propia felicidad y la de su comunidad.

Lamentablemente, hoy vivimos una crisis de inseguridad en el país, y en diversas regiones la paz y la tranquilidad les han sido arrebatadas a las personas y a las familias, quienes son asoladas por delincuentes sin escrúpulos que todos los días realizan los más deleznable actos.

La violencia es inaceptable para cualquier país, es por ello que en pos de asegurar los bienes jurídicos de las personas, incluido la vida, el Estado debe asumir medidas drásticas para evitar que continúe en aumento la vorágine de destrucción y muerte que los criminales han desatado.

Las medidas para enfrentar este tipo de problemas deben ser drásticas y estar basadas en análisis fenomenológicos que demuestren objetivamente la coherencia de la posible solución. En otras latitudes, la pena de muerte ha sido una alternativa para reducir los índices de los crímenes que más lastiman a la sociedad.

Por lo expresado, la pena de muerte no debe identificarse con un discurso demagógico, sino de imperiosa necesidad con miras a disuadir conductas ilícitas y disminuir los ingresos a centros penitenciarios, pero sobre todo a proteger la vida, la seguridad y la libertad de las personas que desean vivir de forma armoniosa con sus semejantes, respetando los derechos de los demás, que no ven en la delincuencia un modo de vida, sin importar a quien o a quienes dañen con la realización de hechos delictivos.

Desde el año 2001 se han publicado en Estados Unidos una serie de estudios académicos, los cuales afirman que la pena de muerte tiene efectos disuasorios en delitos como el asesinato. Estos estudios estiman entre tres y 18 vidas que se pueden salvar con la ejecución de cada asesino convicto.

La lógica de estos estudios, los cuales analizan el número de ejecuciones y homicidios, por año y por estado o condado, intentando establecer la correlación de la pena de muerte con la reducción de los homicidios, es simple y parte del supuesto de que si el costo de algo se vuelve demasiado alto (ya sea adquirir un bien o servicio o cometer un determinado delito), las personas modifican su conducta, absteniéndose de comprar un bien o evitando delinquir).

Entre las conclusiones de los estudios que consideran a la pena de muerte como una medida que inhibe la comisión de delitos destaca lo siguiente:

-Cada ejecución impide un promedio de 18 asesinatos, según un estudio nacional de 2003 realizado por profesores de la Universidad de Emory. (Otros estudios han estimado los asesinatos inhibidos por ejecución en tres, cinco y 14).

-La moratoria de las ejecuciones en Illinois en el año 2000 provocó 150 homicidios adicionales en los cuatro años siguientes, según un estudio de 2006 realizado por profesores de la Universidad de Houston.

-Acelerar las ejecuciones fortalecería el efecto disuasivo. Por cada 2.75 años de tiempo pasado en el corredor de la muerte, se prevendría un asesinato, según un estudio realizado en 2004 por un profesor de la Universidad de Emory.

I. Laceramiento de la delincuencia a la sociedad

En México existe un halo de desesperanza, de dolor, de angustia, provocado por una violencia exacerbada que a la fecha ha cobrado miles de vidas dejando a madres sin hijos o esposos; niños y jóvenes que han perdido a sus padres y madres por el actuar insensato de personas cuyo único lenguaje es el terror.

En este contexto, la descripción fenomenológica de la realidad nos lleva a verificar un cóctel perverso que afecta a la sociedad desde sus instituciones básicas como la familia hasta la descomposición de la sociedad en general cuya preocupación constante es que vive en un entorno de inseguridad. De este modo, los ingredientes de ese cóctel perverso son el crimen organizado en todas sus manifestaciones, la violencia; así como la falta de voluntad de quienes han sido reclusos por la comisión de delitos para modificar su conducta antisocial y dañina y ven la delincuencia como un modo más de vivir, lo que los convierte en reincidentes.

Así las cosas, en México hemos observado infinidad de casos ocurridos a lo largo del territorio nacional en donde una persona, consciente de que afecta a otra u otras con su actuar (homicidio, narcotráfico, tráfico de personas, violación) incluso, en muchos casos

habiendo purgado una pena por conductas iguales o relacionadas, adopta la delincuencia como un modo de vivir en el cual ya no le importa ingresar o reingresar a los centros de reclusión, y mucho menos, seguir con un programa cuya finalidad sea la reinserción social; constatando de modo inductivo el fracaso de la plena reinserción a la sociedad de personas que delinquieron y todavía más, el daño irreparable que provoca a la sociedad y su convivencia.

II. Reincidencia

En este contexto, como ya señalamos, la reinserción de los delincuentes implica un reto que va más allá del deseo y la voluntad de la persona por reintegrarse a la vida comunitaria; es decir, trasciende lo meramente individual para colocarse como un verdadero problema social.

En este sentido, apreciamos como la finalidad de la prisión cambió radicalmente desde el año 2008 (con el nuevo sistema penal), pues la finalidad de la prisión ya no sería la de “readaptar” al sujeto sino la de “reinsertar” [lo] a la sociedad. Con esta figura, ya no se intentará “readaptar”, sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación.¹

Así las cosas, la Constitución Política federal establece, en el artículo 18, segundo párrafo lo siguiente:

“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley”.

Las premisas de la anterior transcripción son las siguientes:

- a) reinsertar al sujeto activo de los delitos a la sociedad;
- b) procurar que no vuelva a delinquir el propio sujeto activo.

En este sentido, y bajo una interpretación a contrario se entiende que no ha lugar a la reinserción si: lugar a la reinserción si:

- a) el sujeto activo del delito es un riesgo a la sociedad;
- b) existe la posibilidad o bien, está comprobado que el sujeto activo vuelva o ha vuelto a delinquir.

La reinserción social es, de acuerdo a la ley nacional de ejecución penal, la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.

Si la persona, derivada de sus conductas antisociales, no puede ser reinsertada plenamente y, si además, los medios estatales no pueden prever si cometerá un ilícito nuevamente o no, entonces no debería reintegrarse socialmente, porque el sujeto activo de los ilícitos representará un peligro significativo a los demás bienes jurídicos tutelados de otras personas, tales como la vida o la libertad.

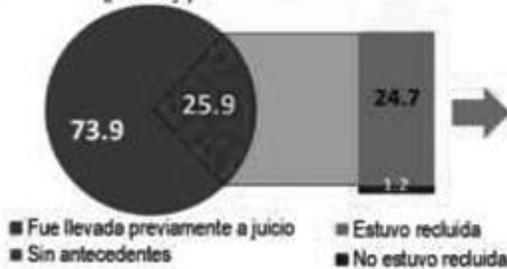
En este sentido, estudios realizados² por instituciones serias comprueban a nivel nacional, que existe una reincidencia equivalente al 25.9 por ciento del total de la población privada de la libertad; sin embargo, hay entidades federativas que su problema es mucho mayor, ya que su porcentaje de población reincidente es mayor que el porcentaje nacional, tal es el caso de Jalisco con 31.3 por ciento o Ciudad de México con 44.9 por ciento.

Sentencia previa (reincidentes)

ENPOL 2016

A nivel nacional, 25.9% de la población privada de la libertad en 2016 fue juzgada penalmente por algún delito de manera previa al proceso que determinó su reclusión actual; y 24.7% estuvo reclusa previamente en un Centro Penitenciario.

Población privada de la libertad según sus antecedentes penales, 2016 (porcentaje)



Tiempo que permaneció recluso y en libertad en relación con la última vez que estuvo interno en un Centro Penitenciario



Reincidentes – Delitos por los cuales ya habían sido sentenciados

ENPOL 2016

60% de la población privada de la libertad con antecedentes penales fue sentenciada por el delito de robo la última vez que fue juzgada penalmente, mientras que 12.9% fue procesada por posesión ilegal de drogas*.

Principales delitos por los que fue sentenciada la población privada de la libertad la ocasión inmediata anterior a su actual reclusión*



Tipos de robo*



Además de lo expresado, la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL, realizada por el Inegi en el año 2016) proporciona una diversidad de datos

interesantes que sin duda deben ser considerados seriamente para la conformación de leyes y políticas públicas.³ En este orden de ideas, del total de la población recluida, el 25.9 por ciento es reincidente.

En este contexto, según la ENPOL, el 63.6 por ciento de la población privada de la libertad fue sentenciada penalmente por la comisión de un delito antes de su reclusión actual, mientras que el 36.1 por ciento de dicha población fue sentenciada penalmente por la comisión de más de un delito.

Las conductas ilícitas más frecuentes por las cuales ha sido sentenciada la población privada de la libertad previamente se encuentran: robo de vehículo (16.2 por ciento), robo a transeúnte en vía pública (16 por ciento), robo a casa habitación (13.3 por ciento), posesión ilegal de drogas (12.9 por ciento), robo a negocio (12 por ciento), portación ilegal de armas (9.7 por ciento), lesiones (8.8 por ciento), entre otros delitos.

En cuanto a los centros en los cuales ha sido recluida la población reincidente y actualmente presa; el 71.2 por ciento de la población privada de la libertad juzgada penalmente por la comisión de un delito antes de su reclusión actual estuvo presa en centros penitenciarios estatales; 12.4 por ciento en centros penitenciarios municipales; 11 por ciento en centros penitenciarios federales; 3.9 por ciento en correccionales; 2.3 por ciento en centros penitenciarios locales y; 0.9 por ciento en otros.

Por lo que hace al lapso en el cual tarda la población reincidente y actualmente presa en volver a delinquir, el 44.3 por ciento de la población privada de la libertad juzgada penalmente por la comisión de un delito antes de su reclusión actual reincidió más de dos años después del delito anterior; 16.5 por ciento reincidió más de un año y hasta dos años después del delito anterior; 17 por ciento reincidió más de seis meses y hasta un año después de ser juzgado por delito anterior y; 18.9 por ciento reincidió en más de seis meses o menos.

Con los datos previos se aprecia que la reincidencia no es de una sola ocasión, sino que en los hechos, se actualiza una “reincidencia sobre la reincidencia”, esto implica que por lo menos, en un 63.6 por ciento, de acuerdo la ENPOL, los procesados eran reincidentes de una vez, mientras que el 36.1 por ciento, eran reincidentes dos veces; en consecuencia, bajo esta temática, la premisa del segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución federal, no se está cumpliendo, por lo cual se actualiza en lo fenomenológico, una vulneración a la propia Constitución.

III. Casos sobre reincidencia

Como hemos señalado, en México, el 25.9 por ciento de la población privada de la libertad son personas reincidentes, es decir, que han sido sentenciadas por algún delito de manera previa al proceso que determinó su situación actual; de este porcentaje la ENPOL 2016 señaló que los cinco principales delitos por los que fue sentenciada la población reincidente privada de su libertad es por robo (60 por ciento), posesión de drogas (12.9 por ciento), portación ilegal de armas (9.7 por ciento), lesiones (8.8 por ciento) y homicidio (5.4 por ciento).

Un factor importante a considerar es que en el año 2012 De Buen y Ley, y Solís expresaron en un estudio que la reincidencia es una medición imperfecta, esto es así porque se basa en que no todos los delitos cometidos son denunciados y por lo tanto investigados, ni mucho menos sancionados. Por lo cual, quienes cumplieron una pena privativa de libertad en realidad podrían cometer más crímenes en el futuro, aunque las estadísticas no lo registren.⁴

Si bien, los programas de reinserción tienen como objetivo sembrar la motivación en los individuos para que éstos dejen de delinquir, también existen otros factores como la capacidad social y las redes de apoyo con las cuales pudiera llegar a contar la persona al salir de prisión.

Además de las circunstancias antes descritas, existen condiciones determinantes que forjan la personalidad y comportamiento del individuo que ha cometido delitos; estas condiciones las refirió, Bravo, Sierra y del Valle en el año de 2009, con un grupo de jóvenes españoles que habían cometido acciones delictivas en términos de reincidencia, nos referimos pues a factores de riesgo como las problemáticas en el hogar, la deserción escolar, adicciones o grupo de pares con actividades antisociales, sobre todo en el ámbito socio-familiar.⁵

De lo anterior, podemos apreciar que los programas de reinserción no son determinantes al momento de establecer las causas por las cuales existen personas reincidentes, sino que implica una serie de instituciones que fallan, desde la familia, el entorno social, las condiciones económicas, entre otras; las cuales propician que el individuo caiga en las redes de la delincuencia; sin embargo, dichos daños, en muchos casos son irreversibles cuando se llega a la etapa adulta y más, cuando la persona realiza actos ilícitos de manera recurrente (reincidencia delictiva).

La pregunta entonces es: ¿existen individuos que verdaderamente tengan la intención de no volver a delinquir?

Muchos de los individuos que han ingresado a un reclusorio lo han hecho por más de dos veces, incluso existen casos de personas que han ingresado al reclusorio hasta 14 ocasiones, situación que demuestra que no tienen ninguna intención de reinsertarse a la sociedad y modificar su conducta. A continuación ejemplificamos este fenómeno:

En el mes de mayo de 2018, Noticieros Televisa publicó una noticia en la cual José Gil García, subsecretario de Información e Inteligencia Policial de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México dio a conocer información interesante para nuestro fin:

“José Gil García, subsecretario de Información e Inteligencia Policial de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México, informó que van en aumento los casos de delitos cometidos por delincuentes reincidentes.

‘Delincuentes que primero asaltaban... en un lugar donde la gente no se daba cuenta, donde no había violencia... hoy los tenemos asaltando en la vía pública con armas de fuego’, afirmó.

En la Ciudad de México, cada día se detiene a cuatro reincidentes, como Iván Luna Sánchez, quien se dedica al robo y ha sido detenido 14 veces.

Para evitar que lo relacionen con casos anteriores, Iván se cambia el nombre a Ricardo, Julio, César o Alejandro. Otro caso es el de José Luis Pérez Ruiz, quien ha sido detenido en cuatro ocasiones. El 27 de febrero por robar dentro del Metro; el 6 de marzo, robó otra vez; el 2 de abril, asaltó a un transeúnte, y el 22 de abril, por portación de arma de fuego.

‘Lamentablemente, hoy, aun a pesar de tener ese delito, seguramente estará en la calle porque la portación no es un delito grave’, apuntó José Gil García.

Harold Medina Martínez, de origen colombiano, ha sido detenido en nueve ocasiones; la última, el 6 de marzo. Actualmente, no está encarcelado.

‘Esta persona hoy sabemos que se encuentra en libertad y es el líder de una banda de robo a casa habitación... Tiene tres ingresos al Reclusorio’, detalló el subsecretario de Información e Inteligencia Policial de la SSPCDMX....’⁶

Por otro lado, en el caso de delitos contra la salud como el narcotráfico, encontramos testimonios de niños, adolescentes e incluso adultos en los cuales observamos que a pesar de nunca haber sido detenidos e ingresados a un reclusorio, afirman haber realizado actos ilícitos, como el homicidio; adolescentes de entre 17 y 18 años que han matado a más de una docena de personas a tan corta edad.

Tal es el caso de la historia que narra la BBC en marzo de 2011, de la cual señalamos un fragmento a continuación:

“Beto” (su nombre ha sido cambiado) acaba de cumplir 17 años, pero ya ha asesinado al menos a 18 personas. La mayoría fueron “encargos” de su jefe, pero otros cayeron víctimas del azar: estaban en el sitio y momento en que no debían.

Beto es sicario del cartel conocido como *La Familia Michoacana*, uno de los más peligrosos de México.

Los muertos que más recuerda fueron los tres primeros, contó el adolescente a la investigadora mexicana Rossana Reguillo, académica del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

“La verdad no sentí nada, les metí el chivo (rifle AK-47) como si ya supiera y mi jefe nomás se reía, ‘bien bravo *salistes*, mi Beto’...’⁷

Lo más lamentable es que individuos sin escrúpulos, sin valores y sin la convicción de querer modificar sus vidas una vez que recibieron el castigo del Estado por cometer actos ilícitos, y que deciden realizar nuevamente este tipo de actos o que han decidido dedicar su vida a la delincuencia ya sea organizada o no; afectan de modo irreparable a más de una persona y a la sociedad en su conjunto.

La pérdida de un jefe o jefa de familia, de un hijo, de una hija, de un padre o una madre, es lamentable, más cuando es por causa de delincuentes, quienes han decidido arrebatar una vida o vidas, cometer periódicamente actos ilícitos y por los cuales a pesar de ser privados de su libertad por un lapso determinado, como pena por la comisión de ese delito, deciden reincidir en este tipo de conductas, pero no es sólo eso, sino también la afectación social, económica y familiar que provoca en aquellas personas, dependientes directos de la víctima.

Por ejemplo, uno de los sectores más afectados por la guerra contra el narcotráfico han sido los elementos del ejército, quienes de acuerdo con la Sedena, de enero de 2007 hasta julio de 2016 combatieron en 3 mil 842 enfrentamientos armados con elementos de cárteles y grupos de la delincuencia organizada.

Asimismo, en el lapso comprendido del 1 de diciembre de 2006 al 1 de agosto de 2017, en los casi 12 años que inició la guerra contra el narcotráfico, 522 efectivos militares en activo han sido asesinados, lo anterior de conformidad con la “Relación de Personal Fallecido en la Aplicación de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”.⁸

IV. Estadísticas criminales sobre la reincidencia

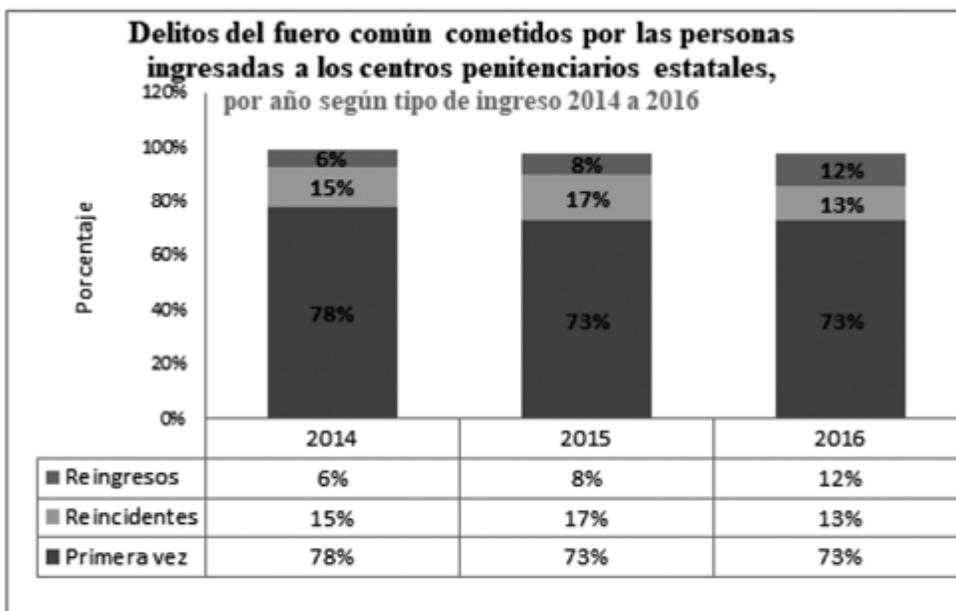
La reincidencia es un fenómeno criminológico que consiste en la repetición de actos delictivos.⁹

Con base al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario en 2016, el 13 por ciento de los delitos del fuero común cometidos por personas ingresadas fueron de tipo reincidente, es decir, aquellas que cometieron un nuevo delito sin que haya transcurrido, desde el cumplimiento de la primera condena, un término igual al de la prescripción de la sanción.

Por su parte, los reingresos son aquellos en los cuales las personas regresan a los centros penitenciarios, por la presunta comisión de un delito, pero no han recibido hasta ese momento una sentencia ejecutoriada. En 2016, la cifra de éstos fue de un 12 por ciento.¹⁰

El fenómeno de reincidencia durante los últimos tres años tiene un promedio histórico de 15 por ciento, mientras la media para los reingresos es de 9 por ciento para el mismo periodo.

Debido a que las cifras indican que los delitos cometidos por primera vez, por las personas que ingresan, disminuyeron en cinco puntos porcentuales de 2014 a 2016, **el fenómeno de la reincidencia y los reingresos son una preocupación constante dentro del sistema penitenciario estatal del país** tal y como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Nota: Para cada año, el resto del porcentaje corresponde al tipo de ingreso no especificado.
Fuente: INEGI. Cifras calculadas con base en datos obtenidos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015 a 2017.

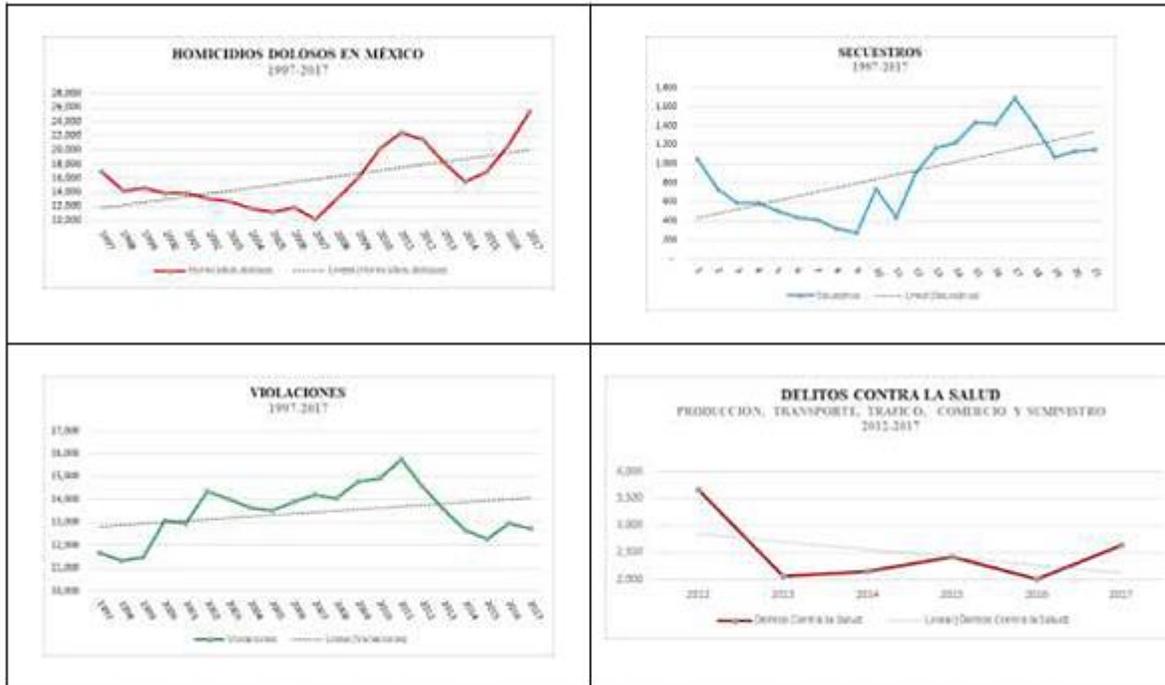
Entre los delitos del fuero común asociados a la reincidencia en 2016 estuvieron aquellos que afectan el patrimonio (52 por ciento); **delitos contra la vida y la integridad corporal** (15 por ciento); delitos contra la seguridad pública y la seguridad del Estado (14 por ciento).

El principal ilícito dentro de los delitos contra el patrimonio fue el robo con 92 por ciento.

Por tipo de delito específico, los más frecuentes fueron robos diversos; homicidio; robo simple; posesión simple de narcóticos; robo de vehículo; lesiones y; robo a casa habitación. Los que en conjunto representaron 57 por ciento de los delitos por reincidencia.

V. Homicidios dolosos; secuestros; violaciones y delitos contra la salud

No sólo la reincidencia ha maltratado terriblemente a la sociedad, también actos delictivos que durante los últimos veinte años han azotado a la población nacional, causando muerte, lesiones y en términos generales, daños irreparables.



Elaborado con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>

De acuerdo a la estadística, los ilícitos descritos reflejan una tendencia al alza, por lo cual la vorágine de daño a la sociedad es latente para cualquier persona.

En este contexto, tomado la muestra (figura 03 –Delitos del fuero común cometidos por las personas ingresadas a los centros penitenciarios estatales) de los últimos tres años 2014; 2015 y; 2016, apreciamos una disminución de “ingresos por primera vez”, a centros penitenciarios, ya que en el año 2014 era de 78 por ciento, mientras que en 2015 y 2016 ese rubro se mantuvo en 73 por ciento, pero lamentablemente se apreció que el porcentaje de reincidencia, conformado por reincidentes y reingresos fue en aumento, pues mientras en el año 2014 fue de un 21 por ciento, en el 2015 y 2016 fue de 25 por ciento, siendo que en el último año aumentaron las simples reincidencias en un 4 por ciento.

Además de lo expresado se pide atender las estadísticas graficadas de los últimos veinte años sobre delitos específicos que demuestran incidencias elevadas de conductas sumamente dañinas a la sociedad.

En este orden de ideas, consideramos que sancionar de modo más severo al sujeto activo reincidente de delito doloso que atente contra las fuerzas armadas o los cuerpos de policía, tanto municipales, como estatales y federales y los civiles en concursos de delitos, contribuiría a reducir el crimen, la inseguridad y la muerte que hoy afecta a nuestro país.

VII. Análisis de derecho internacional

El Estado mexicano en el presente ha ratificado instrumentos internacionales para abolir la pena de muerte, éstos son:

-Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

-Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte, adoptado en la ciudad de Nueva York, el 15 de diciembre de 1989;

-Convención Americana sobre Derechos Humanos;

-Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, adoptado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990.

En este sentido, para la aplicación de la pena de muerte resulta necesario denunciar los tratados que la prohíben, es decir, los tratados constitutivos, éstos son, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como los protocolos de ambos.

Cabe destacar que la denuncia de este tipo de tratados internacionales la han hecho otros países como el caso de Trinidad y Tobago, incluso en el Sistema Europeo, el mismo derecho internacional permite en casos de excepción, el uso de este tipo de penas. (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; Convenio Europeo de Derechos Humanos y Protocolo número 6 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte).

Procedimiento para su denuncia

La participación de un Estado en un tratado internacional, es un atributo esencial de su soberanía. En principio, cada Estado decide libremente si se vincula o se desvincula de un tratado internacional. Para desvincularse de un tratado internacional, un Estado parte debe seguir las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Según el artículo 54 de tal norma, un Estado puede retirarse de un tratado:

- (a) conforme a las disposiciones del propio tratado relativas a la denuncia;
- (b) con el consentimiento de todas las partes después de consultar a todos los Estados contratantes; o
- (c) en el caso de un tratado que no contenga ninguna disposición sobre el retiro o la denuncia, dando un aviso previo de al menos doce meses.

Esta última posibilidad, según el artículo 56, está sometida a dos condiciones: (i) que se determine que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o retiro; o (ii) que el derecho de denuncia o retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado. La carga de probar que se cumple una de estas dos condiciones recae sobre el Estado que desee retirarse de un tratado que no contenga disposiciones sobre denuncia.

Cabe mencionar que la presente iniciativa de reforma constitucional es complementada por las iniciativas de reformas a la legislación secundaria correspondiente, las cuales se presentan en esta misma fecha de manera separada,¹¹ en cumplimiento del artículo 171 del Reglamento del Senado de la República, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 171

1. Una propuesta que involucra disposiciones de la Constitución y de otros ordenamientos secundarios relativos, se presenta mediante una iniciativa para la reforma constitucional y otra u otras para la legislación secundaria. En este caso, se indica en cada iniciativa la correlación entre las mismas.
2. Las iniciativas que se refieren a modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se presentan en forma separada de cualquier otra”.

Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa de reformas a la Carta Magna tiene por objeto eliminar los obstáculos constitucionales para el establecimiento de la pena de muerte en México, adecuando las disposiciones que resulten pertinentes para su aplicación.

La pena de muerte se encuentra proscrita del orden jurídico mexicano desde el año 2005, la Constitución Política expresamente la prohíbe, por ello, para implementarse nuevamente debe adecuarse el orden jurídico en los siguientes términos:

1. Modificar el párrafo segundo, del artículo 18 constitucional, relativo a la reinserción social como base del sistema penitenciario.

La presente disposición constitucional describe las bases sobre las cuales se organiza el sistema penitenciario en México, incluyendo, entre otras, la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

Si se toma en consideración que el objetivo de la presente iniciativa de reformas constitucionales consiste en establecer la pena de muerte en México, resulta evidente que dicha consecuencia jurídica, derivada de la comisión de un delito, resulta incompatible con el principio de reinserción social, pues materialmente sería imposible que una persona condenada a muerte pueda ser reinsertada a la sociedad.

Por ello, se estima necesario reformar el precepto constitucional que nos ocupa, a efecto de establecer una excepción al principio de reinserción social como base del sistema penitenciario, relativa a los casos en que la legislación penal prevea la pena de muerte.

Mediante la presente propuesta de modificación se busca armonizar el esquema constitucional de la pena de muerte, subsanando cualquier resquicio que pueda propiciar su inconstitucionalidad.

En este sentido, se busca con la modificación al artículo 18, que se establezcan las bases, para que no pueda impugnarse la inconstitucionalidad de la pena de muerte por atentar contra el principio de reinserción social, pues desde el propio texto constitucional se consagrará una excepción a dicho principio.

Además de lo expuesto, estimamos necesaria la separación de aquellos procesados por delitos que merezcan pena de muerte debido a la peligrosidad que éstos significan para el resto de la población carcelaria, en este contexto proponemos la creación de centros especiales.

2. Reformar el artículo 22 constitucional, relativo a la prohibición de la pena de muerte.

El artículo 22 de nuestra Carta Magna establece un catálogo expreso de penas cuya imposición se encuentra prohibida en México. Una de esas penas prohibidas conforme al texto constitucional vigente es la muerte, de tal manera que resulta necesario eliminar dicha prohibición a fin de abrir la posibilidad legal para el establecimiento de la pena de muerte como consecuencia jurídica de un delito que, en congruencia con este precepto constitucional, deberá ser proporcional a: (i) el delito sancionado y (ii) el bien jurídico afectado.

Cabe mencionar que, tal como se advertirá en la iniciativa de reformas legales que complementa a la presente iniciativa de reformas constitucionales, el tipo penal al que se propone que se aplique la pena de muerte es el homicidio doloso, siempre que se cumplan dos condiciones:

- a) Que la privación dolosa de la vida sea derivada de la comisión de los delitos de violación, delitos contra la salud en relación con narcóticos, secuestro y trata de personas, o
- b) Que sea cometido por una persona reincidente, en los términos de la legislación penal respectiva.

De esta forma, se cumplirá plenamente con el principio constitucional de proporcionalidad de las penas, pues se busca que la pena de muerte sea aplicada al delito de homicidio doloso cometido bajo alguna de las circunstancias descritas, con lo cual dicha pena será proporcional al delito cometido (homicidio doloso) y el bien jurídico afectado (la vida misma).

3. Reformar el párrafo segundo del artículo 29 constitucional, relativo a las materias excluidas de los decretos de restricción o supresión de derechos.

El artículo 29 constitucional contempla el Estado de excepción, como un mecanismo para que el presidente de la República decrete, con la aprobación del Poder Legislativo federal, la suspensión o restricción de derechos para hacer frente a casos de invasión, perturbación

grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El párrafo segundo de este artículo constitucional establece un catálogo de materias que quedan excluidas de los decretos por los que se suspenden o restringen derechos, el cual incluye la prohibición de la pena de muerte.

Considerando que, derivado de la propuesta integral contenida en la presente iniciativa de reformas constitucionales, la pena de muerte ya no estará prohibida en nuestro país, se estima pertinente eliminar dicha referencia.

4. Se adiciona un último párrafo a la fracción V del artículo 107 constitucional a efecto de que la Corte conozca de manera oficiosa los amparos promovidos contra la sentencia de pena de muerte.

Para mayor claridad sobre las disposiciones que se proponen reformar, se presenta el siguiente cuadro, que compara el texto vigente y el texto propuesto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 18. ...</p> <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 18. ...</p> <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley, excepto en los casos en que la legislación penal prevea la pena de muerte. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada y delitos que merezcan pena de muerte se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.</p>
<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</p>	<p>Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas 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</p>

<p>trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.</p> <p>...</p> <p>I. a III. ...</p>	<p>trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.</p> <p>...</p> <p>I. a III. ...</p>
<p>ARTÍCULO 29.- ...</p> <p>En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>ARTÍCULO 29.- ...</p> <p>En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I a IV</p> <p>...</p> <p>V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:</p> <p>a) a d)</p> <p>La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la</p>	<p>Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I a IV</p> <p>...</p> <p>V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:</p> <p>a) a d)</p> <p>La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la</p>

República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.	República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Asimismo, resolverá de oficio y en Pleno, de aquellos amparos en los que el promovente haya sido sentenciado con pena de muerte, en estos casos se requerirá para su aprobación, la mayoría calificada de ocho votos.
---	---

5. Disposiciones transitorias

Se proponen cinco artículos transitorios, a saber:

- a) El primero, para determinar la entrada en vigor de las reformas constitucionales contenidas en el decreto que se propone, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación;
- b) El segundo, para establecer el mandato constitucional de que, a la entrada en vigor del decreto que se propone, el Estado mexicano iniciará los trámites para la denuncia de los instrumentos internacionales en materia de pena de muerte, en los que es parte.

Al respecto, se estima que lo que primero que debe de ocurrir es la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional, para que, una vez vigente la eliminación de la prohibición de la pena de muerte, el Estado mexicano inicie los trámites de denuncia de los instrumentos internacionales correspondientes, precisamente con fundamento en la presente reforma constitucional.

Esta lógica es congruente con: (i) la jerarquía normativa y el bloque de constitucionalidad previstos en el artículo 133 constitucional, y (ii) el siguiente criterio judicial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rango de jurisprudencia:

“Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional .

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma

constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encubramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.”

c) El tercero, para establecer el mandato constitucional de que, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto que se propone, la Secretaría de Salud del gobierno de la república expedirá el instrumento administrativo que reglamente la aplicación de la pena de muerte como consecuencia jurídica de los delitos previstos en la legislación penal que la contemple. Dicho instrumento administrativo podría revestir la forma de un lineamiento, un manual o una Norma Oficial Mexicana, a fin de regular, desde el punto de vista técnico y desde el particular ámbito de atribuciones de la autoridad de la administración pública federal en materia de salud, la manera en que se aplicará la pena de muerte;

d) El cuarto, para establecer el mandato constitucional para que, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto que se propone, las legislaturas de las entidades federativas, si así lo determina su autonomía, armonicen su marco jurídico a las disposiciones contenidas en el mismo, en lo relativo a:

1. La aplicación de la pena de muerte a los delitos de homicidio doloso cometido por reincidentes, y
2. Violación cuando dolosamente los autores o partícipes priven de la vida a su víctima.

e) El quinto, para establecer una formula residual a fin de derogar todas las disposiciones legislativas y reglamentarias que se opongan al decreto que se propone.

En atención a lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta soberanía, 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

Único. Se reforma el segundo y último párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 22; y el párrafo segundo del artículo 29; así como, se adiciona un último párrafo a la

fracción V del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18. ...

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley, **excepto en los casos en que la legislación penal prevea la pena de muerte.**

Las mujeres compurarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

...

...

...

...

...

...

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada y **delitos que merezcan pena de muerte** se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas 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.

...

I. a III. ...

Artículo 29. ...

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

...

...

...

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

I. a IV. ...

...

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

a) a d)

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los amparos en los que el promovente controvierta la resolución definitiva en la que haya sido sentenciado con pena de muerte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerciendo su facultad de atracción, será el único órgano facultado para conocer y resolver este tipo de asuntos, para ello, se requerirá la aprobación de ocho votos en la que haya sido sentenciado con pena de muerte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejerciendo su facultad de atracción, será el único órgano facultado para conocer y resolver este tipo de asuntos, para ello, se requerirá la aprobación de ocho votos.

Transitorios

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

Segundo. A la entrada en vigor del presente decreto, el Estado mexicano iniciará los trámites para la denuncia de los instrumentos internacionales en materia de pena de muerte, en los que es parte.

Tercero. Dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, la Secretaría de Salud del Gobierno de la República expedirá el instrumento administrativo que reglamente la aplicación de la pena de muerte como consecuencia jurídica de los delitos previstos en la legislación penal que la contemple.

Cuarto. Dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las legislaturas de las entidades federativas armonizarán su marco jurídico a las disposiciones contenidas en el mismo, en lo relativo a la aplicación de la pena de muerte a los delitos de homicidio doloso cometido por reincidentes, y violación cometida por reincidentes o cuando dolosamente los autores o partícipes priven de la vida a su víctima.

Quinto. Se derogan todas las disposiciones legislativas y reglamentarias que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Décima Época; Registro digital: 2005105; Instancia: Pleno; Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I; Materia (s): Constitucional; Tesis: P./J. 31/2013

(10a.) ; Página: 124

2 Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016; realizada por el Inegi. Para dar cumplimiento al mandato legal contenido en el artículo 29 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)

3 El Universal. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/blogs/observatorio-nacionalciudadano/2017/08/11/reincidencia-delictiva-que-dicen-los-datos-y-la>

4 Solís, L., de Buen, N., & Ley, S. (2012). La cárcel en México: ¿Para qué? Distrito Federal: México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, AC.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102017000100220#B22

5 Bravo, Amaia. «Evaluación de resultados de la ley de responsabilidad penal de menores. Reincidencia y factores asociados», s. f., 7.

6 Noticieros Televisa, México, 2018. Disponible en: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/aumentandelitos-cometi-dos-reincidentes-ciudad-mexico>

7 BBC. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/03/110324_mexico_ninos_soldados_narcotrafico

8 <http://froji.mx/militares-los-otros-muertos-la-guerra-narco>

9 Ossa, María Fernanda, “Aproximaciones conceptuales a la reincidencia penitenciaria”. Ratio Juris, núm. 14 (enero-junio 2012), 113-140,

<http://132.248.9.34/hevila/Ratiojuris/2012/vol7/no14/4.pdf>

10 http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

11 Cfr. Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de esta misma fecha.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores, sede de la Comisión Permanente durante el segundo receso del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, a los seis días del mes de junio del año dos mil dieciocho.

Diputado José Refugio Sandoval Rodríguez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, Junio 6 de 2018.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA HILDA MIRANDA MIRANDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2018

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la suscrita, Hilda Miranda Miranda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados en la LXIII Legislatura, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El desarrollo democrático en México está en crisis debido a una serie de factores de diversa índole, entre los que destacan la desigualdad social, la inseguridad, la falta de oportunidades y de empleos, las nuevas formas de defraudación electoral, como el abusivo uso e incluso el desvío de recursos públicos a favor de clientelas electorales, la falta de ofertas políticas atractivas para la ciudadanía y la frivolidad de los mensajes políticos a partir del modelo comunicacional delineado en el marco jurídico-electoral.

La presente iniciativa pretende reformar el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de cambiar el modelo de comunicación política durante las campañas electorales para eliminar los spots, donde se privilegian imágenes de candidatos o de elementos impactantes e introducir mensajes políticos de fondo donde se privilegie la propuesta política de los partidos y candidatos y candidatas.

La evolución de la normatividad electoral en el país ha sido sumamente compleja y, sin duda, ha impulsado la construcción de reglas para la contienda electoral cada vez más justas, aunque siempre que hay avances en la ley, vemos cómo surgen de inmediato retrocesos en la práctica, derivados de la no aplicación de la norma, o de su aplicación amañada.

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

Recordemos cómo durante las campañas políticas del siglo pasado, hasta mediados de la década de 1990 había gran cobertura para los candidatos oficiales y una pírrica y hasta ridícula cobertura para los opositores. Para los candidatos oficiales había todos los espacios, y para los opositores no había imágenes ni audio juntos; es decir, a veces había audios sin imagen y a veces había imágenes congeladas sin audio.

Sin embargo, la presión ciudadana y la oposición política tuvieron la capacidad de forzar al régimen a construir marcos jurídicos sucesivos, en materia electoral, de 1989 a la fecha, donde la pluralidad política empezó a encontrar asideros en el sistema político y el oficialismo de antaño fue quedando atrás, pero no muerto, fue quedando atrás en estado de latencia.

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

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

Si bien ahora la autoridad electoral ha buscado implementar formatos más flexibles y novedosos para el debate entre los candidatos, falta justamente impulsar este tipo de esquemas para que sea justamente el debate político y el contraste de las ideas y propuestas entre los candidatos el contenido esencial de las campañas políticas.

El propósito de esta iniciativa es reformar la fracción tercera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de modificar el modelo comunicacional para las campañas y precampañas electorales para que los mensajes sean breves, pero que logren contener las propuestas fundamentales de los candidatos a cualquiera de los puestos de elección popular. Incluso, en estos mensajes se podrían replicar los momentos fundamentales de los debates entre los candidatos para reforzar las propuestas de cada quién entre la ciudadanía.

De esta manera, la ciudadanía tendrá más elementos para distinguir las propuestas y ofertas políticas de los partidos políticos y candidatos y candidatas, y por consiguiente, contar con elementos suficientes para emitir un voto más razonado e informado. Este tipo de mensajes pondría el acento en las propuestas y no en imágenes ni tonadas musicales, lo cual alentaría el debate político, el contraste entre las ideas y el involucramiento de la ciudadanía con las campañas electorales, y con el tiempo, este modelo comunicacional abonaría en una mayor cultura política de la sociedad en general.

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

tendrán mensajes a diario, y los más pequeños no alcancen pautas diarias de difusión, pero sin duda sus mensajes también serán de mayor calidad y profundidad.

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

La saturación y frivolidad que tenemos hoy con los spots hacen que el ciudadano se cierre a escuchar este tipo de propaganda, lo cual genera un efecto negativo para todos, sobre todo para los partidos políticos y sus candidatos y candidatas. La apuesta es abandonar el spot y adoptar mensajes con una producción de calidad y propuestas de calidad que ayuden al desarrollo de la cultura democrática de nuestra sociedad.

Por todo lo expuesto someto a consideración de esta soberanía, con el siguiente fundamento legal, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del modelo de comunicación y propaganda en radio y televisión

Único. Se **reforman** los incisos a) y b) del Apartado A de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. (...)

(...)

I. a III. (...)

Apartado A. (...)

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en **tres** y hasta **cincominutos** por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

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

e) a g) (...)

(...)

(...)

(...)

Transitorio

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

Dado en la sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 6 de junio de 2018.

Diputada Hilda Miranda Miranda (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 6 de 2018.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LOS DIPUTADOS JUAN ROMERO TENORIO Y ALFREDO BASURTO ROMÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JUNIO DE 2018

Juan Romero Tenorio y Alfredo Basurto Román, en su carácter de diputados federales de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, pertenecientes al Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten 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 2008¹, tuvo como 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.

El artículo 20 constitucional fue modificado 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 doloso².

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 presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”.

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 ocho⁴.

Por su parte la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 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 reparación⁶.

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 que apenas ha entrado en funcionamiento, es claramente superior al modelo inquisitorial anterior. Lo que se requiere, sin embargo, 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

encuentre a los presuntos responsables **enposesión, 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 ó 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 ó 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 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.

Aunado a lo expuesto, si bien una 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 relacionadas 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 Público⁷.

Ello, sin contar la denominada cifra negra, que según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa fue de 93.7 por ciento a nivel nacional durante 2015, porcentaje que refleja un aumento en relación con 2014 que fue de 92.8 por ciento⁸.

Aunado a ello, las denuncias ante el Ministerio Público de la Federación por delitos cometidos con armas de fuego en México durante 2014 fue de 17 mil 453⁹.

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 ejecución¹⁰.

Según el Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa 2016, en 2014 el total de armas y municiones aseguradas en el combate a los delitos contra la salud en la República Mexicana fue de 11 mil 776¹¹.

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 México¹².

Los homicidios dolosos en México siguen en incremento. De enero a abril de 2018 se registraron 10 mil 395 asesinatos, cifra que equivale a un incremento superior al 80 por ciento en la violencia homicida en un lapso de solo tres años.

Los datos oficiales de incidencia delictiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública arrojan que en abril se registraron dos mil 720 homicidios, lo que lo convierte en el abril con más asesinatos del que haya registro. Es el mismo fenómeno que se ha registrado todos los meses de 2018.

Con lo anterior el primer cuatrimestre de este año cierra con 10 mil 395 homicidios, que equivale a una tasa de 8.3 víctimas de asesinato por cada cien mil habitantes. Es la cifra más alta de violencia para cualquier primer cuatrimestre de los últimos 20 años.

Incluso, si se compara con la tasa registrada en el primer cuatrimestre de 2017 –que hasta era el año más violento de las últimas dos décadas– el incremento de los homicidios en este periodo es de más de 20 por ciento.

Los datos oficiales arrojan que en el primer cuatrimestre de 2015 la tasa de víctimas de homicidio doloso es de 4.6 por cien mil habitantes; en 2016 es de 5.3 homicidios; en 2017 es de 6.9; y en 2018 es de 8.3. Esto significa que en un periodo de tres años los asesinatos han repuntado más de 80 por ciento.

En cuanto al número de carpetas de investigación abiertas por homicidio doloso, en lo que va del año se han iniciado 8 mil 900 en el país, que en comparación con las 7 mil 604 del año pasado que ya era récord, es un incremento de 17 por ciento.

Los estados con la tasa más alta de casos de homicidio doloso en lo que va de 2018 son Colima con 26.7 casos por cien mil habitantes; Baja California con 22.9; Guerrero con 21.2; Guanajuato con 12.9; y Chihuahua con 12.08.

En cuanto a feminicidios, los datos oficiales actualizados arrojan para el primer cuatrimestre de este año se registraron 269 víctimas, que es un incremento de 19 por ciento respecto a los 226 feminicidios del año pasado.

Este repunte en la violencia se produce cuando México está en plena efervescencia electoral rumbo a las elecciones generales en las que se votará por presidente de la república, se renovarán las dos Cámaras del Congreso de la Unión y miles de cargos estatales y municipales, incluyendo cargos diversos en la Ciudad de México.

Entre las víctimas de la violencia en los últimos meses se cuentan varios políticos locales, entre ellos candidatos, que han sufrido ataques, han sido asesinados o denuncian amenazas de muerte.

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.

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 sirva 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 entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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%2FProfessionalInterest%2FPages%2FCCPR.aspx&usg=AFQjCNE-ySDoYpvZXVt_0hIgrfIGF71HKg

Incidencia Delictiva 2016, Fuero Común. Secretaría de Gobernación (SEGOB), y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP).

7 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-armedocto183.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-ARMAS.-Entorno-propuestas-legislativas-yopinion-publica>

Recinto de la Comisión Permanente, a 6 de junio de 2018.

Diputados: Juan Romero Tenorio (rúbrica) y Alfredo Basurto Román.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 13 de 2018.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JUNIO DE 2018

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 reforma el párrafo primero del artículo 70, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a la siguiente

Exposición de motivos

Una práctica nociva que se realizó reiteradamente a lo largo del gobierno de Enrique Peña Nieto fue la aprobación ‘fast track’ de reformas constitucionales y legales de primera importancia por parte de la Cámara de Diputados y Senadores. Como un retorno a la época del partido hegemónico, el Poder Ejecutivo asumió un rol predominante por sobre los otros poderes del Estado y la voluntad del Presidente se acató sin mayores cuestionamientos. Las Cámaras legislativas, en muchas ocasiones, funcionaron como meras oficialías de partes de la Oficina de la Presidencia.

De los últimos tres mandatarios, y de acuerdo con datos recabados en 2015, el Congreso de la Unión aprobó 68 de las 81 propuestas enviadas por Vicente Fox, con un 83.9 por ciento de iniciativas respaldadas; 56 de las 63 iniciativas enviadas por Felipe Calderón, es decir, 88.8 por ciento de propuestas avaladas; y, 56 de las 69 iniciativas enviadas por Enrique Peña Nieto, un 81.5 por ciento de propuestas respaldadas.¹ En ese sentido, para 2018, “el Poder Ejecutivo [...] [ha sido el] iniciador de leyes más eficiente de la [LXIII] Legislatura: ha presentado 36 iniciativas, de las cuales 30 ya fueron aprobadas (83 por ciento), cinco están pendientes de dictaminar y sólo una ya fue desechada”.²

Algunos ejemplos del actuar irresponsable del Poder Legislativo: El 30 de noviembre de 2017, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen de la Ley de Seguridad Interior que recién se había aprobado fast track horas antes en comisiones. El Pleno no tomó en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ni de las 150 organizaciones que integran el colectivo #SeguridadSinGuerra. Ignoró, además, la opinión de organismos internacionales y de la propia ciudadanía.³

Posteriormente, el 15 de diciembre de 2017, el Senado de la República aprobó la Ley de Seguridad Interior, nuevamente, sin tomar en consideración a las organizaciones de la sociedad civil ni a los organismos de defensa de los derechos humanos, nacionales e internacionales.⁴ Como resultado, -y tras su publicación en el Diario Oficial de la

Federación, el 21 de diciembre de 2017-⁵ contra la Ley de Seguridad Interior se presentaron “14 controversias constitucionales, 9 acciones de inconstitucionalidad y 700 demandas de amparo”,⁶ así como el “abierto rechazo por parte de organismos internacionales como la ONU y ahora la CIDH”,⁷ haciendo de ésta la Ley “más impugnada en el país”.⁸

De igual manera, recientemente el Congreso de la Unión aprobó ‘al vapor’ la Ley General de Comunicación Social⁹ que, ante una omisión legislativa de más cuatro años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mandató al Congreso aprobar antes de la conclusión del segundo período ordinario de sesiones, del tercer año de la LXIII Legislatura. Sin embargo, ante la imperiosa necesidad de regular el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, en materia de publicidad oficial, diversas organizaciones de la sociedad civil,¹⁰ académicos, así como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,¹¹ manifestaron su total rechazo a la Ley aprobada por el Congreso de la Unión, por atentar contra la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a saber, así como al ejercicio democrático de derechos y libertades,¹² por lo que se le consideró una “ley regresiva, una ley que seguirá vulnerando nuestros derechos como sociedad”.¹³

Por ello, es necesario recordar que, ante la irrefutable condición del legislador como intérprete de la Constitución, pues “[e]s uno de los operadores constitucionales por excelencia, ya que si le toca dictar leyes, debe hacerlo conforme a las directrices de forma y de contenido que dispone la Constitución; y para eso, obviamente, tiene que interpretarla. No se puede hacer funcionar a la Constitución [...] sin interpretarla”.¹⁴

En ese sentido, “el Congreso tiene que interpretar a la Constitución no solamente cuando sanciona leyes. También debe hacerlo cuando realiza el largo rosario de actos constitucionales que la Constitución le encomienda: v. gr., controlar al Poder Ejecutivo y a sus miembros principales, revisar los decretos de necesidad y urgencia emitidos por el presidente; decretar o no el estado de sitio, aprobar el presupuesto, interpelar a un ministro, etcétera”.¹⁵ Sin embargo, nos dice Néstor Pedro Sagüés, “es particularmente en su función legisferante [...] donde la interpretación constitucional campea. Así, al Congreso le toca desaprobando proyectos de leyes inconstitucionales, y derogar las vigentes que padezcan de tal vicio”.¹⁶

Así, y ante la innegable actividad del legislador, como intérprete de la Constitución, resulta imperante que, como el resto de las autoridades intérpretes de la Constitución, tanto diputados como senadores se vean obligados a fundar y motivar, no sólo sus iniciativas de Ley, así como la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución, sino también, de los votos que emitan en ejercicio de su encargo, pues ello abonaría en la certeza jurídica, y en la rendición de cuentas, y por ende, en la consolidación de un Estado democrático de Derecho.

La presente iniciativa tiene por objeto, reformar el párrafo primero del artículo 70, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que, toda vez que las resoluciones del Congreso tienen el carácter de ley o decreto, éstas deberán estar debidamente fundadas y motivadas. De igual manera que, tanto diputados como senadores deberán, igualmente, fundar y motivar las iniciativas de Ley que presenten, así como los

votos que emitan en ejercicio de su encargo. Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo primero del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, y deberá estar debidamente fundada y motivada. Los diputados y senadores deberán, igualmente, fundar y motivar las iniciativas de Ley que presenten, así como los votos que emitan en ejercicio de su encargo. 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)”.

[...].

[...].

[...].

Transitorio

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

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

Notas

1 “Fox y Calderón, con más respaldo en el Congreso”, Excélsior, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/03/1016933> (consultado el 4 de junio de 2018).

2 “Arrastra Congreso 4 mil 500 iniciativas”, Reforma, disponible en: <https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1308431&sc=672> (consultado el 4 de junio de 2018).

3 “Cámara de Diputados aprueba en ‘fast track’ la Ley de Seguridad Interior”, Huffington Post, Disponible en https://www.huffingtonpost.com.mx/2017/11/30/camara-de-diputados-aprueba-en-fast-track-la-ley-de-seguridad-interior_a_23293438/ (consultado el 4 de junio de 2018).

4 “Pleno del Senado discute Ley de Seguridad; ante críticas, gobierno defiende que no es para militarizar”, Animal Político, Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/12/senado-cambios-ley-seguridad-interior/> (consultado el 4 de junio de 2018).

5 Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, Diario Oficial de la Federación, Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508716&fecha=21/12/2017 (consultado el 4 de junio de 2018).

6 “A oídos sordos, impugnaciones a la LSI”, Animal Político, Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2018/03/05/a-oidos-sordos/> (consultado el 4 de junio de 2018).

7 Ídem.

8 Ídem.

9 “Aprueba el senado en fast track la Ley General de Seguridad Pública”, La Jornada, Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2018/04/26/politica/017n2pol> (consultado el 4 de junio de 2018).

10 “Un golpe bajo a la libertad de expresión”, Animal Político, Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante/2018/05/03/un-golpe-bajo-a-la-libertad-de-expresion/> (consultado el 4 de junio de 2018).

11 “Ley de Comunicación Social no reúne criterios mínimos internacionales”, La Jornada, Disponible en: <http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/04/19/ley-de-comunicacion-social-no-reune-criterios-minimos-internacionales-4809.html> (consultado el 4 de junio de 2018).

12 “Un golpe bajo a la libertad de expresión”, Animal Político, Op. cit., supra nota 10.

13 Ídem.

14 Sagüés, Néstor Pedro, El Congreso como intérprete de la Constitución, en Valadés, Diego, et al. (coordinador), Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías, Universidad Nacional Autónoma de México, Acervo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003, pp. 301 - 301. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/16.pdf> (consultado el 4 de junio de 2018).

15 Ídem.

16 Ídem.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 13 de junio de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 13 de 2018.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA HILDA MIRANDA MIRANDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JUNIO DE 2018

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la suscrita, diputada Hilda Miranda Miranda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, en la LXIII Legislatura, presenta ante esta soberanía la presente iniciativa, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión sesiona durante los recesos de las Cámaras de Diputados y Senadores, es decir, anualmente sesiona por lo menos durante cinco meses y medio y durante ese largo periodo se registran una gran cantidad de acontecimientos y asuntos de la mayor relevancia, los cuales requieren muchas veces la presencia de los integrantes del gobierno federal, para atender cuestionamientos, propuestas y dudas de los legisladores integrantes de la Comisión Permanente, y aunque la práctica de la comparecencia de aquéllos está establecida en la práctica parlamentaria, no está debidamente regulada en nuestro marco jurídico vigente.

México ha hecho un lento y largo tránsito hacia esquemas de mayor democracia en el ámbito social, electoral y en el ámbito del ejercicio del Poder, y aunque se ha avanzado en lo general, falta mucho camino por recorrer ya que las resistencias a los cambios, a los procesos de apertura democrática, de participación ciudadana, de transparencia, rendición de cuentas y ejercicios de control y equilibrio democráticos se manifiestan dentro de todas las instituciones, formaciones y corrientes políticas y desde luego, en los poderes fácticos que se han vuelto determinantes en la vida del país.

Por lo tanto, la tarea democratizadora de nuestras instituciones tiene que ser de carácter permanente y no debemos retroceder en este propósito. En este orden del ideas, refiriéndome a la materia de esta iniciativa, podemos decir, con cierto orgullo, que desde que empezó a manifestarse la pluralidad política de la sociedad mexicana en el Congreso mexicano, éste ha ido recuperando sus funciones esenciales, legislativas y de control político en relación al Poder Ejecutivo, y tal ha sido el caso de la práctica de las comparecencias de los secretarios y las secretarías de despacho, a invitación expresa de cualquiera de las cámaras o bien, incluso de la Comisión Permanente.

Cabe señalar que la facultad para llamar a comparecer a los servidores públicos está conferida en el artículo 93 de la Constitución Política para las dos Cámaras del Congreso, y no así para la Comisión Permanente. Sin embargo, la práctica de comparecer ante la Comisión Permanente se ha hecho por analogía y práctica parlamentaria y más bien, por

qué no decirlo, por la voluntad política de los grupos parlamentarios en un entorno de apertura democrática, aunque estas se convocan con el eufemismo de “reunión de trabajo”, por carecer la Comisión Permanente de la atribución constitucional y legal para llamar a comparecer formalmente a los servidores públicos.

Sin embargo, en los últimos años, se ha descalificado esta práctica de comparecer ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, aduciendo que no hay facultades expresas para ello, pero que en realidad, lo que significa este razonamiento, es que se ha cancelado la voluntad política para realizar estos sanos ejercicios de rendición de cuentas e intercambio de puntos de vista entre dos poderes fundamentales de la República. Esto es un signo alarmante y contundente de regresión autoritaria que no debemos permitir ni soslayar.

El propósito de esta iniciativa es poner fin a la creciente oposición, abierta o velada de los servidores públicos, a comparecer ante la Comisión Permanente, por las razones antes mencionadas, generando el efecto de que durante los recesos del Congreso de la Unión se debilita la supervisión de los actos administrativos, en menoscabo del estado de derecho y el equilibrio de poderes.

Se ha querido imponer alguna noción en el sentido de que si los funcionarios responden a la convocatoria de la Comisión Permanente, lo hacen como si fuera un acto de cortesía, lo cual reduce la facultad de aquélla para observar que los actos administrativos se ciñan a la Constitución y las leyes que de ella emanen.

La Comisión Permanente, como sabemos, es una institución nacida en el derecho hispánico, que concretamente se consagró en la Constitución de Cádiz de 1812, y sin embargo, sus antecedentes se remontan más atrás en el tiempo, hasta la época del Reino de Aragón y otros reinos de la península Ibérica, de manera que en los recesos de las Cortes, se encargaba de que las conquistas en favor del pueblo, no fueran menoscabadas por el Poder Real.

En México, la Comisión Permanente, ha sido parte del diseño republicano desde el siglo XIX, y ha jugado en diferentes momentos de la historia, papeles de suma relevancia, como quizás el más célebre, cuando acuercó al gobierno itinerante del presidente un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.

El presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Por otra parte, el artículo 78 Constitucional, concentra, más no agota, las facultades de la Comisión Permanente, entre otras:

- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.
- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnadas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.
- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias.
- Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;
- Ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.
- Conforme al artículo 29, en el marco de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, le corresponde a la Comisión Permanente autorizar, la restricción o suspensión de los derechos humanos y sus garantías, por citar algunas.

La Comisión Permanente, es un punto de equilibrio, entre el trabajo ininterrumpido del Congreso de la Unión, que algunos consideran aumentaría las fricciones con el Ejecutivo federal en menoscabo del equilibrio de Poderes y, la ausencia total de un órgano legislativo en los recesos de éste, que acabaría con todo control y vigilancia sobre el Ejecutivo federal, lo que también afectaría tal equilibrio de Poderes. Control, no sólo jurídico sino político de la Comisión Permanente sobre el presidente de la república.

Por la descripción de las facultades de la Comisión Permanente, podemos ver la enorme trascendencia de algunas de ellas; y como dice el principio jurídico, “quien puede lo más, puede lo menos”. Inclusive el artículo 88 constitucional, señala la obligación presidencial de informar a la Comisión Permanente de los resultados de sus gestiones en caso de ausentarse del territorio nacional.

Con base en lo dicho, por analogía y aún por mayoría de razón, debería reconocerse como facultad de la Comisión Permanente el llamar a comparecer a los funcionarios públicos, sin embargo, para no dejar duda alguna, proponemos que se reconozca de manera expresa esta atribución, mediante la siguiente modificación del artículo 78 de la Constitución.

Decreto por el que se reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 78. ...

I. a VIII. ...

IX. Convocar a los secretarios de Estado, al Fiscal General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Transitorio

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

Dado en la Sede de la Comisión Permanente, a 13 de junio de 2018.

Diputadas: Hilda Miranda Miranda y Cristina Ismene Gaytán Hernández (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 13 de 2018.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JUNIO DE 2018

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La creciente preocupación de los ciudadanos por los temas que involucran la vida pública, es decir, la política, se expresa –en palabras de Alejandra Moreno Toscano¹– en una crisis de confianza y de credibilidad profundas que ponen en duda lo que se dice y hace desde el Gobierno –y agregamos, desde los Poderes de la Unión–, cuyo malestar Jesús Silva Herzog resume con la frase: “la perversión de las funciones elementales de la democracia”.²

Como bien apunta Alejandra Moreno: “la cultura política es resistente al cambio. Como hábito aprendido de la sociedad funciona instintivamente ante impulsos externos”³, diagnóstico del que, evidentemente, no escapa el Congreso de la Unión. Sin embargo, como consecuencia de la realidad por la que atraviesa este país, se exige un papel mucho más activo por parte del Congreso de la Unión. Por tanto, es urgente un cambio que impacte en la vida activa del Poder Legislativo.

Resulta inconcebible que, dada la carga de trabajo del Congreso de la Unión, los periodos de sesiones ordinarios, es decir, “los espacios de tiempo hábil en los que el Congreso de la Unión o sus Cámaras pueden reunirse para realizar sus funciones”⁴, sean tan reducidos, haciendo propicia la acumulación de trabajo legislativo, en asuntos fundamentales para el futuro del país. Es decir, no es justificable que, a pesar del trabajo pendiente, el Congreso de la Unión tenga periodos de receso tan extensos.

Lo anterior, se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“**Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en

cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica.

Artículo 66. Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.”

Por ende, como explica Miguel Carbonell “El tiempo normal de funcionamiento de una legislatura, sumando los dos periodos ordinarios, es de 5 meses al año. Es decir, durante 7 meses al año las Cámaras no sesionan de forma ordinaria.”⁵

La consecuencias de periodos ordinarios de sesiones tan reducidos son, en palabras de Susana Thalía Pedroza de la Llave, “por un lado, la ineficacia y, por otro, la antidemocracia, que perjudican a uno de los órganos o instituciones del Estado”⁶, principalmente por cinco razones:

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

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

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

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

Quinta. Las iniciativas de ley o cualquier otro asunto se conocen de manera superficial o, en lenguaje coloquial, “al vapor”.⁷

No es óbice que estos periodos tan acotados pudieran haber tenido alguna razón de ser en el pasado, “cuando la labor de los representantes y en general la tarea parlamentaria era mucho más simple”⁸, sin embargo, “en la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las Cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo”⁹.

Además, y como bien indica Miguel Carbonell, “Los periodos ordinarios de sesiones tan breves provienen de disposiciones que estaban en la Constitución de 1857. En ese entonces se dijo que los periodos breves se justificaban por lo demorado de los trayectos que debían recorrer los legisladores desde todas las entidades federativas (trayectos que podían durar varias semanas). Además, se dijo que no se podía comenzar a trabajar antes del mes de septiembre, porque durante la temporada de lluvias *los caminos están intransitables*”¹⁰.

En ese sentido, resulta inconcuso que la única razón por la cual se mantiene la actual duración de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, es histórica, pues, las condiciones actuales del país, y el desarrollo tecnológico, han resuelto los problemas que dieron origen a la duración de dichos periodos ordinarios. Por si fuera poco, con periodos de sesiones tan breve, explica Miguel Carbonell,¹¹ se rompe la continuidad del trabajo legislativo, pues no permite un análisis y un estudio detenido, detallado, ni facilita las tareas de fiscalización y de control político que debiera ejercer el Congreso de la Unión sobre el Poder Ejecutivo, por lo que, resulta incongruente que, mientras los demás Poderes de la Unión trabajen de manera continua todo el año, el Congreso lo haga apenas la mitad de ese tiempo, para realizar sus tareas, imposibilitando el equilibrio que debe haber entre los Poderes de la Unión.

Por ello, resulta pertinente lo señalado por Diego Valadés, con respecto a que “los principios que han de regir los controles entre los órganos de poder son los de responsabilidad, efectividad, utilidad, publicidad, estabilidad y regularidad”¹², por tanto, su propuesta pasa por la ampliación de los periodos de sesiones del Congreso de la Unión.

Es así que Valadés argumenta que la tendencia a la ampliación de los periodos de sesiones tiene que darse de manera progresiva: “La presencia de los debates en el Congreso capta la atención ciudadana hacia los órganos del poder; encauza la manifestación de las inconformidades; permite advertir y prever la orientación de las demandas; habitúa a que sea en ese ámbito donde se ventilen las discusiones políticas, y permite que las expresiones de todos los partidos y de los representantes populares sitúen la magnitud de los problemas y de sus posibles soluciones.”¹³

Así, la ampliación del periodo de sesiones, reafirma el papel de los legisladores como actores centrales de la vida política del país y fortalece al sistema democrático y representativo:

“Es indispensable ampliar y mejorar el concepto del servicio civil existente, para que la eventual alternancia de los partidos que ocupen el gobierno y la nueva relación con el Congreso, no suscite dudas y reservas en la ciudadanía. Esas dudas podrían incluso distorsionar el sentido del voto, privilegiando sólo por esa razón al partido que ya estuviera en el poder. Paralelamente, será necesario construir un servicio civil tan amplio como sea necesario y altamente profesional, en el Congreso. Además del apoyo indispensable para el cumplimiento de las labores legislativas, permitirá que la experiencia institucional acumulada facilite la acción de los representantes populares”.¹⁴

Por lo tanto, siguiendo a Diego Valadés¹⁵, es necesario dotar a los legisladores de los insumos adecuados para el desempeño de sus responsabilidades, por lo que es pertinente ampliar los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, a fin de que el Poder Legislativo sesione de manera permanente, por lo que es conveniente reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de ampliar los dos periodos ordinarios de sesiones a diez meses y únicamente dos meses de receso, con lo que se estarían ampliando las oportunidades congresuales para desarrollar sus iniciativas; elaborar, discutir y aprobar las reformas que el país requiera, y, resolver “los demás asuntos que le correspondan de acuerdo con la Constitución”.¹⁶

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa – que acompaña a una diversa que plantea reformar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos– con proyecto de:

Decreto por el que se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 65 y el párrafo primero del artículo 66, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto; y a partir del **15 de enero** para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

[...].

[...].

Artículo 66. Cada periodo de sesiones durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del **31 de julio** del mismo año.

[...].

Transitorios

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 contravengan al presente decreto.

Notas

1 Moreno, Alejandra, Volver al Congreso, Nexos, consultado en: <http://www.nexos.com.mx/?p=26961>

2 *Ibíd.*

3 *Ibíd.*

4 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación. UNAM. 1997, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=142>

5 Carbonell, Miguel, Reforma del Estado y Cambio Constitucional en México. Documento de Trabajo. No. 2. Segunda versión. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, mayo, 2000, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/418/5.pdf>

6 *Op. cit.*, Pedroza de la Llave, Susana Thalía.

7 *Ibíd.*

8 Carbonell, José, ¿Dónde están nuestros legisladores?, Nexos, consultado en: <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=1499>

9 *Op. cit.*, Carbonell, Miguel.

10 Carbonell, Miguel, Los recesos de nuestros legisladores federales, El Universal. Disponible en:

http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/Los_recesos_de_nuestros_legisladores_federales.shtml

11 *Op. cit.*, Carbonell, Miguel.

12 Carbonell, Miguel, Valadés, Diego, Constitución y democracia, México, UNAM, 12 Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, 197 pp., Biblioteca Jurídica Virtual, consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/6/rb/rb9.htm>

13 Valadés, Diego. La transición del Sistema Presidencial Mexicano. Este país. Consultado en:

http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/65/8_ensayo_la%20transicion_valades.pdf

14 Ibíd.

15 Valadés, Diego, Constitución y democracia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4>

16 Op. cit., Pedroza de la Llave, Susana Thalía.

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 13 de junio de 2018.

Diputado Germán Ernesto Ralis Cumplido (rubrica en nombre del diputado Jorge Álvarez Maynez)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 13 de 2018.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JUNIO DE 2018

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados 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 diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a la siguiente:

Exposición de Motivos

Ninguna medición en los últimos años ha demostrado que en México se han presentado mejoras sustantivas en el combate a la corrupción. Parecería que los esfuerzos que se han hecho no han presentado ninguna mejoría para combatir uno de los mayores obstáculos para el desarrollo. Informes como el índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, indican que el país ha retrocedido. Mientras que en 2005 ocupábamos el lugar 65 de 155 países,¹ en 2014 bajamos casi 40 posiciones situándonos en el lugar 103 de 175,² ocupando la última posición, dentro de los 34 países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico; para 2017, la situación empeoró, pues México descendió al lugar 135 de 180 países,³ con 29 puntos del IPC, que, “correspondiente a un país o territorio, indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas de país, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy ⁴

En México, los actos de corrupción no sólo son tolerados por buena parte la sociedad sino que son aceptados y aun reproducidos de manera sistemática.

Entonces, como sostiene el escritor Gabriel Zaid,⁵ parecería que habría que resignarnos a explicaciones absolutas como que la corrupción está en nuestra cultura, nuestra historia, nuestros genes o soluciones radicales como que hay que enseñar a ser de otra manera desde la infancia, o que hay que rehacer las instituciones, una nueva Constitución, o incluso reinventar el país. Zaid sostiene que “todos somos corruptibles, más esto implica libertad no fatalidad”.⁶

La presente iniciativa se ha realizado retomando el planteamiento original de Gabriel Zaid, quien menciona que “hay que combatir la impunidad sin estorbar el ejercicio legítimo del poder”,⁷ para ello, resulta necesario “facilitar la transparencia, la denuncia y el debido enjuiciamiento y castigo”.⁸ Así, uno de los primeros pasos para el combate a la corrupción es transparentar la asignación de obra pública y compras gubernamentales sin que la

solicitud de dicha información requiera de justificación, identificación del interesado y objetivo de la consulta.

Si bien es cierto que el país, en los últimos años, ha sido testigo del surgimiento de una sociedad civil más activa que ha pugnando por un gobierno más abierto, transparente y que rinda cuentas, aún falta la construcción de un marco legal secundario que garantice este derecho a todos los ciudadanos mexicanos. No hay en la administración pública federal -y mucho menos a nivel nacional, común a las entidades federativas- un sistema de información homogéneo, que funcione como un mecanismo de rendición de cuentas, para presentar a la sociedad toda la información concerniente a las adquisiciones, arrendamientos y servicios por parte de las dependencias federales.⁹

A pesar de que cada dependencia debe presentar la Cuenta Pública Federal ante el Congreso de la Unión, no tienen la obligación de transparentar trámites específicos como las compras realizadas, los tipos de licitación efectuadas, los precios de adquisición de los bienes y demás información sobre las adquisiciones, que resultan de gran relevancia para lograr una efectiva rendición de cuentas. Actualmente, la información disponible sobre licitaciones es actualizada cada tres meses en Compranet y se entrega un informe a principio y fin del periodo; sin embargo, estos mecanismos hacen imposible identificar en qué específicamente gastan las dependencias del gobierno y genera desconfianza hacia sus instituciones.

Existe una falta de cultura de planeación, ejecución y control de las adquisiciones de bienes y servicios por parte de las dependencias. Los procesos de compra gubernamental en México son ineficientes y opacos.¹⁰ Por ejemplo, aún no tenemos información sobre los resultados de cada ejercicio fiscal en materia de adquisiciones; la administración carece de jerarquización de prioridades que permiten definir el nivel de importancia de cada una, no hay organización para dar seguimiento y control a las compras que se realizan, ni contamos con un indicador comparable entre todas las dependencias para adquisiciones que no son gasto en obra pública, que defina cuánto gasta cada dependencia y cuales han sido los resultados.

Si queremos que el derecho al acceso a la información de los mexicanos sea garantizado es necesario definir un sistema que simplifique y homogenice los procesos de adquisiciones y unifique los sistemas de registro, clasificación y análisis de la información de todas las dependencias. Urge la creación de un modelo inicial de buenas prácticas, que se rija por cuatro ejes: eficiencia, eficacia, transparencia y legalidad. Un sistema transparente que sea un mecanismo de rendición de cuentas frente a la sociedad, y para esto el diseño de un sistema de administración, desarrollo y control de los programas de adquisiciones es indispensable.

De acuerdo al apartado A, fracción I, del artículo 6o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, toda la información de un organismo que utilice recursos públicos es pública y deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Asimismo, en conformidad con las fracciones V y VI del referido artículo, esta iniciativa busca establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Reconociendo que en materia de tratados internacionales, México ha firmado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que, en su artículo 9o. reconoce que: “Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción.”¹¹

Siguiendo los objetivos planteados en las fracciones V y VII del artículo 2 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta iniciativa busca “establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente”, así como “promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público”.

La Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública establece, en su artículo 23, como sujetos obligados a transparentar información a las entidades, órganos y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos que reciba y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal. En su artículo 24, la referida ley define como obligaciones de los sujetos que marca la ley en sus fracciones IV y V, “promover la generación, documentación y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles y fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos”.

Asimismo, de acuerdo al artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los sujetos obligados deben poner a disposición del público las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación; las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos; también, debe publicarse información sobre los procesos de adjudicación directa, licitaciones e invitaciones restringidas.

En ese sentido, resulta relevante no sólo garantizar los derechos, en materia de acceso a la información, consignados en la referida normativa, tanto nacional como internacional, sino también maximizarlos, en pro de revertir los márgenes de discrecionalidad en torno a la contratación pública, y de este modo, combatir la corrupción que prevalece en los distintos niveles de gobierno.

Recientemente, el Instituto Mexicano para la Competitividad publicó los resultados del análisis que, junto con OPI Analytics, llevó a cabo, respecto “del sistema electrónico de contrataciones públicas CompraNet, en el que se creó una base de datos con seis millones de líneas de datos y más de 200 millones de celdas, información proveniente de nueve fuentes distintas, de las cuales CompraNet fue la principal. Esta tarea comprendió la revisión de 700 mil procedimientos de contratación, correspondientes a 2.3 billones de pesos, en el periodo de 2012 a 2017”,¹² que concluyen -entre otra cosa- que “Compranet es un sistema de difícil acceso a la información e insuficiente para llevar a cabo una vigilancia adecuada de los procedimientos de contratación del gobierno federal. Es también incompleto porque no abarca las tres etapas del ciclo de la contratación pública”;¹³ y, que “uno de los más alarmantes es el abuso de las excepciones previstas en la Ley de Obra Pública y la Ley de Adquisiciones, en específico la adjudicación directa, dado que el 71 por ciento de los contratos obtenidos por las mil empresas más ganadoras fueron otorgados por esta vía entre el 2012 y el 2017.”¹⁴

Así, “de las 129 mil 411 empresas distintas que han ganado un procedimiento de contratación, las primeras 30 (0.02 por ciento) representan el 20.8 por ciento del total de montos asignados. Los primeros 2 mil 512 (1.9 por ciento) ostentan el 80 por ciento del monto total asignado”.¹⁵ Además, el índice de Riesgos de Corrupción, elaborado por el IMCO, que “evalúa las prácticas de competencia, transparencia e integridad de las unidades compradoras (UC) de las dependencias y/o entidades del gobierno federal para identificar riesgos de corrupción”,¹⁶ arrojó que “las 10 dependencias o entidades más riesgosas son la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Aeropuertos y Servicios Auxiliares, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Coordinación Nacional de Prospera, Liconsa, SA de CV, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alinientación (Sagarpa) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat),”¹⁷ pues, “concentran 286 UC de las 500 más riesgosas. Las primeras cinco: CFE, ISSSTE, IMSS, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y SCT, representan más de la mitad de todo el gasto correspondiente a las contrataciones públicas en el periodo analizado.”¹⁸

Lo anterior muestra que “el riesgo de corrupción es alarmante y no existe una tendencia que pueda sugerir un cambio en las prácticas”,¹⁹ es decir, “la falta de competencia y la falta de transparencia son la norma, además de existir una preocupante y pobre rendición de cuentas”,²⁰ por lo que el IMCO propone -entre otras cosas- lo siguiente:²¹

-Crear una Ley General de Compras Públicas;

-Desarrollar una plataforma digital nacional de contrataciones públicas que sea de uso obligatorio, tanto para la federación como para los estados, desde la planeación, licitación, ejecución y auditoría. La plataforma debe ser completamente transaccional y transparente;

-Una nueva ley de obra que se apeguen a los estándares internacionales, eliminen excepciones, establezcan procedimientos más sencillos y eficientes, y regulen la planeación y la ejecución de manera integral;

-Eliminar el uso de efectivo en transacciones gubernamentales. El efectivo no deja registro electrónico y por ende es poco fiscalizable; y,

-La creación del Instituto Nacional de Política de Contrataciones Públicas. Encargado de la planeación a mediano y largo plazo, así como de generar políticas que ayuden a utilizar de mejor manera los recursos y que promuevan alternativas con el uso de la tecnología.

A fin de retomar las referidas propuestas, se considera necesario adicionar una fracción XXXI, recorriendo la subsecuente, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para facultar al Congreso de la Unión para expedir una Ley General de Compras Públicas, que establezca los principios y bases en materia de contratación pública para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción; y, reformar el artículo 134, para la creación del Instituto Nacional de Política de Contrataciones Públicas, para desarrollar una plataforma digital nacional de contrataciones públicas, y, para eliminar el uso de efectivo en transacciones gubernamentales.

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

Decreto

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de contratación pública

Único. Se reforma el artículo 134; y, se adiciona una fracción XXXI, recorriendo la subsecuente, del artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. ... XXX.

XXXI. Para expedir la Ley General de Compras Públicas, que establezca los principios y bases en materia de contratación pública para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y

critérios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces , entre otras cosas, para prevenir la corrupción; y,

XXXII. [...].

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 llevarán a cabo únicamente** 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. **Queda prohibido el uso de dinero en efectivo en transacciones gubernamentales.**

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, **la Ley General de Compras Públicas establecerá** las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

La Federación contará con un Instituto Nacional de Política de Contrataciones Públicas, organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de la planeación de las compras públicas a mediano y largo plazo, de la Plataforma Digital Nacional de Contrataciones Públicas, así como de generar políticas que ayuden a utilizar de mejor manera los recursos y que promuevan alternativas con el uso de la tecnología, en los términos que establezca la Ley General de Compras Públicas. El Instituto deberá elaborar, a partir de las bases de datos con que cuente, un índice de Riesgos de Corrupción, a fin de evaluar las prácticas de competencia, transparencia e integridad de las Unidades Compradoras de las dependencias y/o entidades de los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para identificar riesgos de corrupción.

El organismo autónomo previsto en este artículo, se regirá por la Ley General de Compras Públicas que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases y principios generales. En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. Los acuerdos, criterios, recomendaciones, programas de planeación, políticas y demás resoluciones que tome el Instituto, respecto de la planeación, publicitación, transparencia y rendición de cuentas, materia de contratación pública, son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

El Instituto Nacional de Política de Contrataciones Públicas se integra por cinco Consejeros. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Consejero que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político. El comisionado presidente será designado por los propios comisionados; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la Secretaría de la Función Pública, y con las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, las entidades federativas, a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, con el objeto de fortalecer la evaluación, la fiscalización y la rendición de cuentas del Estado mexicano materia de contratación pública.

La Plataforma Digital Nacional de Contrataciones Públicas será de uso obligatorio para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, desde la planeación, licitación, ejecución y auditoría. Dicha plataforma será transaccional, estandarizada, confiable, transparente, interconectada a otros sistemas y amigable al usuario.

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo, a la **Ley General de Compras Públicas** y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

[...].

[...].

[...].

[...].

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente a 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 expedir en cientos veinte días naturales la Ley General de Compras Públicas, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Decreto, y que se apegue a los estándares internacionales; elimine excepciones a la licitación pública, esto implica que debe limitar la adjudicación directa de manera adecuada; establezca procedimientos sencillos y eficientes; y regule la planeación y la ejecución de manera integral.

Cuarto. El Congreso de la Unión deberá expedir en cientos veinte días naturales, una nueva Ley de Obras Públicas, que se adecue a lo dispuesto en el presente decreto.

Quinto. Los Congresos de las entidades federativas deberán adecuar y homologar su normativa en materia de contratación pública, a lo dispuesto en el presente decreto.

Notas

1 Índice de Percepción de la Corrupción 2005, *Transparency International*. La coalición contra la corrupción, disponible en:

<https://www.tm.org:mx/wp-content/uploads/2012/08/%C3%8Dndice-de-la-Percepci%C3%B3n-de-la-Corrupci%C3%B3n-2005.pdf> (consultado el 31 de mayo de 2018).

2 Índice de Percepción de la Corrupción 2014, *Transparency International*. La coalición contra la corrupción, disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2014/results> (consultado el 31 de mayo de 2018).

3 Índice de Percepción de la Corrupción 2017, *Transparency International*. La coalición contra la corrupción, disponible en: https://transparencia.org.es/wpcontentluploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf (consultado el 31 de mayo de 2018).

4 Ídem.

5 Zaid, Gabriel, “Saneamiento gradual”, *Letras Libres*, disponible en:

<http://www.letraslibres.com/mexico-espana/saneamiento-gradual> (consultado el 31 de mayo de 2018).

6 Ídem.

7 Ídem.

8 Ídem.

9 Azuela, Antonio (coord.) “Las compras del gobierno: datos blandos, percepciones duras”, El Colegio de México, Foro Internacional, Vol. XLVII, núm. 4, octubre-diciembre, México, Distrito Federal, 2007, pp. 1002-1007.

10 Transparencia, objetividad y competencia en las contrataciones públicas: evaluación legal en el gobierno federal, en el Distrito Federal y en el estado de Puebla sobre el cumplimiento del artículo 9o. de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013, p. 126. Disponible en:

https://www.unodc.org/documents/mexico/publications/Transparencia_Publicas.pdf (consultado el 31 de mayo de 2018).

11 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, disponible en: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf (consultado el 31 de mayo de 2018).

12 Alcázar, Fernando, “¿Cuál es el panorama de las compras del gobierno federal?”, Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/panorama-las-comprasdel-gobierno-federal> (consultado el 31 de mayo de 2018).

13 ídem.

14 ídem.

15 ídem.

16 ídem.

17 ídem.

18 ídem.

19 ídem.

20 ídem.

21 Vid., Alcázar, Fernando, “¿Cuál es el panorama de las compras del gobierno federal?”, Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/panorama-las-comprasdel-gobierno-federal> (consultado el 31 de mayo de 2018); e, “índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas”, Instituto Mexicano para la Competitividad, disponible en: <https://imco.org.mx/articulos/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contratacionespublicas/> (consultado el 31 de mayo de 2018).

Diputados Jorge Álvarez Máynez, Germán Ralis Cumplido (rúbrica), Macedonio Salomón Tamez Guajardo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 13 de 2018.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JESÚS GILBERTO RODRÍGUEZ GARZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE JUNIO DE 2018

El suscrito, diputado Jesús Gilberto Rodríguez Garza, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción 11, 78 fracción 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 fracción 11,176 Y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Durante el primer debate a la Presidencia de la República que se celebró el 22 de abril de este año en la Ciudad de México, el Candidato Independiente Jaime Rodríguez Calderón mejor conocido como El Bronco, propuso que para acabar con la corrupción de servidores públicos “tenemos que mocharle la mano a quien robe”, asegurando que se trata de una propuesta literal, que se apruebe un castigo para que se corte la mano a quien robe.

El que suscribe, coincide plenamente con la propuesta realizada por el candidato independiente a la presidencia de la República, en virtud de estar convencido de que se necesitan medidas radicales para terminar de tajo con este cáncer que corroe a la sociedad mexicana, que es la corrupción. Por lo anterior y en mi carácter de legislador federal es que hacemos nuestra la propuesta de mutilación y la fortalecemos con la pena de muerte, ya que consideramos que la corrupción y la inseguridad están creciendo de forma alarmante en nuestro país, para reforzar estos dichos se presentan los siguientes argumentos.

El problema de la violencia ha ido en incremento a lo largo de las últimas décadas en nuestro país, generando una creciente ola de inseguridad que afecta principalmente a los mexicanos que no dañan a la sociedad y que, por el contrario, son los más vulnerables por la tibia impartición de justicia que proporcionan nuestro marco jurídico penal.

Se debe tomar en consideración que la pérdida de valores y la falta de penas severas ante los delitos de alto impacto, son las causas fundamentales por las cuales los delincuentes cada vez son más violentos al momento de realizar un robo, o peor aún, al momento de decidir realizar un secuestro, una violación o incluso para privar de la vida a otra persona.

Tal aumento en los niveles de violencia lo vemos claramente reflejado en delitos como el feminicidio y aquellos perpetrados por el crimen organizado, como sucedió con la joven de 23 años que fue asesinada en el cuarto de un hotel, para posteriormente dejar su cuerpo bajo el agua hirviendo de la regadera por más de 10 horas; el desmembramiento de cinco

cuerpos en el estado de Veracruz; o el crimen acaecido el pasado 19 de marzo en el municipio de Tonalá, Jalisco cuando integrantes del cartel Jalisco Nueva Generación secuestraron a tres jóvenes estudiantes de cine para torturarlos, asesinarlos y posteriormente diluir sus cuerpos en ácido.

Los casos anteriormente mencionados son sólo pequeñas muestras de la gravedad de la situación que enfrenta nuestro país en materia de seguridad y del claro aumento de violencia, alevosía, brutalidad, crueldad y premeditación en la comisión de los delitos.

En ningún momento se ha optado por englobar la gravedad de los delitos, pero los que atentan contra la integridad física de las personas y sus propiedades, por los bienes jurídicos tutelados y derechos que afectan tienen una mayor relevancia en comparación con otros delitos. No puede ser juzgado de la misma forma y en el mismo lugar a un secuestrador, violador o asesino, que el primo delincuente que roba para comer, pero ello no exenta que, en ocasiones, los delincuentes al no tener una sanción ejemplar, escalan en la gravedad de los delitos.

De acuerdo con el Reporte sobre delitos de alto impacto publicado en el mes de febrero de 2018 por el Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad¹ ; durante los últimos años nuestro país ha enfrentado un aumento de la incidencia delictiva, tan sólo en el primer bimestre de este año los homicidios dolosos crecieron 17.58 por ciento, el narcomenudeo un 39.67 por ciento, el robo de vehículos aumentó un 9.16 por ciento y los delitos de violación un .026 por ciento; todos ellos en comparación con el mismo periodo del año inmediato anterior.

Asimismo, el citado reporte hace énfasis en la persistencia de las desapariciones forzadas e involuntarias que, aunadas a los hechos violentos ocurridos tan solo en febrero de este año, como el secuestro por un comando armado de nueve personas en una carretera del estado de Guerrero, la ejecución de seis personas en un restaurante de Tlaquepaque Jalisco, el asesinato de los cuatro ocupantes de una camioneta que viajaba hacia Oaxaca, el rescate de 14 víctimas de trata de personas el 10 de febrero en Acapulco, la balacera ocurrida el 23 de febrero en Naucalpan, estado de México, el asesinato de dos agentes de la Procuraduría General de la República en Nayarit o el descubrimiento de cinco cuerpos en la autopista Celaya, Querétaro; entre muchos otros lamentables acontecimientos, dan cuenta de la crisis de inseguridad y violencia que se vive diariamente en todo el territorio nacional.

Al respecto, es importante mencionar que el reporte sobre delitos de alto impacto se basa en los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; por lo tanto, con base en dichos datos y del análisis realizado por el observatorio, se desprende que durante el primer bimestre de este año se registraron 5 mil 62 víctimas de homicidio doloso y feminicidio, lo que representa un aumento de 757 víctimas en comparación con el mismo periodo de 2017. Tan sólo en febrero de este año las víctimas de homicidio doloso ascendieron a 2 mil 389 y 60 víctimas por feminicidio, de las cuales 2 mil 163 eran hombres y 256 mujeres, incluidos 92 menores de edad; tales cifras representan un promedio de 87.46 víctimas de estos delitos por día y un aumento en el número de las víctimas en 15 de las 32 entidades federativas.

En lo que respecta al secuestro, durante enero y febrero de 2018 hubo 249 víctimas, cifra menor en 11.70 por ciento a los mismos meses de 2017, siendo los estados con mayor incidencia de este delito Veracruz, Tamaulipas y el estado de México. De las 249 víctimas en febrero se registraron 119, lo que representa una disminución de 8.46 por ciento con respecto a enero del mismo año y del 9.16 por ciento en comparación con febrero de 2017.

Asimismo, el reporte establece que durante febrero de este año se registraron 15.96 casos de extorsión, lo que significa un promedio de una víctima de extorsión cada hora y media, siendo Baja California Sur el estado con mayor incidencia en este delito con 2.16 víctimas por cada 100 mil habitantes. Otro de los delitos abordados por el Observatorio es la Trata de Personas, cuya incidencia en el mes de febrero registró una disminución de 62.22 por ciento con respecto al mismo mes del año pasado, pero que en comparación con enero de 2018 presenta un aumento de 8 víctimas, es decir, de 30.77 por ciento. Sumando las cifras del primer bimestre de este año se contabilizan 60 víctimas de las cuales casi 90 por ciento fueron mujeres y de ellas 49 por ciento eran menores de edad. Sobre este delito es importante recalcar que desde hace 13 meses Yucatán, Sonora, Durango y Colima reportan la inexistencia de este ilícito entre su población.

Sobre los diferentes tipos de robo con violencia el reporte establece que en el mes de referencia se iniciaron 19 mil 78 carpetas de investigación por este delito, lo que significa que cada 2 minutos y 7 segundos se denunció la comisión de este ilícito; siendo las modalidades de mayor incidencia el robo de vehículo automotor con 5 mil 482 reportes; robo a transeúnte con 3 mil 787 investigaciones y robo a negocios con 3 mil 31. Con base en estas cifras, se identifica un aumento de mil 596 carpetas de investigación en comparación con febrero del año anterior y de 4 mil 133 carpetas si consideramos la totalidad de investigaciones del primer bimestre de 2018 y 2017.

Además, durante el primer bimestre de 2018 se iniciaron mil 940 carpetas de investigación por el delito de violación y 9 mil 647 por narcomenudeo; ambas cifras son mayores en 0.26 por ciento y 39.67 por ciento respectivamente, en comparación con el mismo periodo del año anterior.

En la misma tesitura, de acuerdo con el Reporte Mensual sobre la Delincuencia en México², Baja California y Colima presentan las mayores tasas de homicidios culposos por cada 100 mil habitantes; el estado de México la tasa más elevada de robo de automóviles con violencia seguido por Puebla. En lo referente al delito de secuestro Tamaulipas y Morelos poseen las tasas de crímenes más altas a nivel nacional y las extorsiones se presentan con mayor recurrencia en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur y Zacatecas.

Por su parte, el propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) en el instrumento de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018³ que contiene la información de los presuntos delitos registrados en carpetas de investigación de las 32 entidades federativas de los meses de enero a abril de este año, reporta un total de 597 mil 288 delitos cometidos contra la vida y la integridad corporal; que incluyen 13 mil 994 homicidios; de los cuales 8 mil 900 fueron de tipo doloso y se cometieron 6 mil 113 con arma de fuego; 939 con armas blancas y mil 848 con otros elementos o sin especificación

de estos. En esta misma clasificación se incluyen 59 mil 866 carpetas de investigación por lesiones y 258 por feminicidios.

Respecto a los **delitos contra la libertad personal** el SESNSP informa que en lo que va del año se han registrado 5 mil 471 delitos; entre los que se encuentran 324 secuestros, de los cuales 279 fueron de carácter extorsivo, 9 secuestros con calidad de rehén, 2 para causar daño, 18 de carácter exprés y 16 con otra clasificación. Siendo el mayor número de reportes en esta categoría el denominado como otros delitos que atentan contra la libertad personal con un total de 5,091 delitos.

En lo que corresponde a los delitos contra la libertad y la seguridad sexual el documento señala que se han registrado un total de 12 mil 95 infracciones entre las cuales, 5 mil 381 se refieren a abusos sexuales; 3 mil 431 a violaciones simples; 738 a abusos sexuales; 861 violaciones equiparadas y 1,319 a otros delitos que atentan con la libertad y seguridad sexual.

El documento en comento, también señala que el mayor número de delitos se ha cometido en contra del Patrimonio de las personas con un total de 314 mil 996 averiguaciones, de las cuales 234,192 fueron robos en sus distintas modalidades como robo a casa habitación con violencia 2,098 delitos y sin violencia 23,909; robo de automóviles con violencia 20 mil 295 reportes y 34 mil 862 sin violencia; robo a negocio con violencia 13 mil 833 reportes y sin violencia 15 mil 747; robos de motocicleta con violencia 3 mil 433 delitos y 8 mil 55 sin violencia. Así como un total de 3 mil 895 robos a transportistas; 19 mil 373 a transeúntes en vía pública; 4 mil 105 robos en transporte público y 71 mil 664 delitos citados como otros robos, sólo por mencionar algunos ejemplos.

Por último, es importante mencionar que se registran un total de 67 mil 491 delitos contra la familia que incluyen 56 mil 973 denuncias por violencia familiar y 544 por violencia de género; mil 999 delitos contra la sociedad y 119 mil 234 delitos contra otros bienes jurídicos afectados incluyéndose, entre otros, en esta clasificación 19 mil 398 delitos por narcomenudeo, 3 mil 792 por allanamiento de morada y 5 mil 273 delitos cometidos por servidores públicos.

Las cifras de homicidios doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos de 1997 a 2017 dada a conocer por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual está sustentada en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas, con corte informativo al 30 de septiembre de 2017, arrojan la siguiente información:

Datos a nivel nacional	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión	Robo de vehículo con violencia	Robo de vehículo sin violencia
2013	18,106	1,688	8,213	56,794	131,910
2014	15,520	1,396	5,779	47,998	116,687
2015	16,907	1,069	5,128	45,136	112,714
2016	20,547	1,130	5,267	45,152	116,618
ene-sep 2017	18,505	866	4,315	45,747	93,008

Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Como se puede apreciar en los datos aportados a lo largo de la presente iniciativa, la incidencia delictiva en los actos más perjudiciales para los mexicanos se ha mantenido, y no solo ello, para el primer trimestre del año 2017 ya se había incluso alcanzado el tope de los años anteriores y en lo que va del presente año la tendencia continúa gravemente a la alza.

Desafortunadamente la impartición de justicia y las condenas de las penas en los mal llamados centros de readaptación social, no arrojan una sanción ejemplar que sugiera la disminución en la comisión de los delitos, sino por el contrario, tenemos la certeza que delincente que entre a los reclusorios del país y salga, es una persona más especializada para delinquir, motivo por el cual se deben analizar otras alternativas que reduzcan efectivamente la comisión de delitos y con ello aumenten los niveles de seguridad.

En ese orden de ideas, es necesario tomar en consideración que por una parte los delincuentes no son contenidos por las penas actualmente establecidas por el sistema de justicia penal, e incluso por las instituciones de seguridad pública. De tal suerte que, ni el Ejército ni las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia, son totalmente protegidas por el Estado al momento de enfrentar a los delincuentes, esto se ve todos los días cuando en enfrentamientos con el crimen organizado son abatidos y tales delitos quedan impunes, y muy por el contrario, ha sido ampliamente documentado cómo incluso las propias organizaciones de derechos humanos han protegido en más ocasiones a las personas que atacan a los elementos de las Fuerzas Armadas que a los propios elementos que trabajan día con día en salvaguardar la integralidad de los mexicanos.

Según cifras oficiales, de lo que va en este sexenio, la Secretaría de la Defensa Nacional, a través del fideicomiso de apoyo para deudos de militares fallecidos o militares que hayan adquirido alguna incapacidad en el ejercicio de sus funciones, se contabilizan según los Informes de Labores de dicha Secretaría, 189 fallecidos y 103 militares lesionados (2012-2017). En el mismo periodo la Secretaría de Marina gestiona 193 pensiones a deudos de mariones caídos en el cumplimiento de su deber.

Es necesario darle fortaleza y respaldo a las Fuerzas Armadas frente a los delincuentes que, sin algún temor de ser encarcelados en el mejor de los casos para los mexicanos, no tienen piedad para cometer delitos inhumanos en contra de quienes protegen a los mexicanos; los

policías, soldados y marinos, que día a día arriesgan su integridad por mantener un estado de derecho en nuestro país.

Es por ello que, un especial pronunciamiento a favor de la labor que hacen los policías y elementos de las fuerzas armadas de nuestro país, es la de asegurar que quienes arrebatan sus vidas en el cumplimiento de su deber, el cual es la protección de todos los mexicanos, deban cumplir con la pena capital, demostrando así el respaldo de la ciudadanía en favor de quienes se preparan día a día para enfrentar el peor de los males que aqueja a nuestro país, la inseguridad.

Aun cuando en las mesas y foros de discusión sobre derechos humanos, impunidad y delincuencia mucho se ha abordado sobre la pertinencia de la instauración de la pena de muerte en nuestro país, como medio eficaz para combatir los altos índices de inseguridad y violencia, debemos advertir que a lo largo de la historia de nuestro país, particularmente en la época prehispánica, la pena de muerte fue aplicada en nuestro país como castigo a ciertas conductas como traición al soberano, adulterio, homicidio y corrupción de doncellas. Por ejemplo, los Mayas catalogaban los asuntos dañinos graves como aquellos que atentaban contra la integridad nacional, personal, el honor en relación con el matrimonio y la propiedad, mismos que podían materializarse en delitos como el adulterio, plagio, rapto, homicidio, traición, lesiones, robo, acusación falsa, entre otros y cuyos castigos iban desde la indemnización y la afrenta hasta la pena de muerte. Tales rangos de sanciones tenían como finalidad por un lado compensar el daño causado y por el otro castigar ejemplarmente para evitar la comisión de delitos futuros.

Por su parte, dentro del derecho penal Azteca el Código Penal de Nezahualcóyotl contemplaba la aplicación de la pena de muerte para quienes pusieran en peligro la estabilidad del gobierno o la vida del soberano, para los criminales reincidentes y homicidas. Además, el robo grave, la destrucción de la propiedad ajena, la tala de árboles, el asalto en camino público, la usurpación de terrenos, la alta traición, el espionaje, la incitación al duelo, la calumnia grave y la injuria a los padres eran también delitos que ameritaba la pena capital.

Como puede advertirse, dentro del marco jurídico nacional la inclusión de la pena de muerte no es un tema reciente, desde el Código Penal del estado de Veracruz de 1835 (considerado el primer Código Penal del México Independiente) se estableció la posibilidad de aplicar la pena de muerte a quienes intentaran matar o herir al gobernador, atentaran contra un diputado, incitaran u obligaran a otro a quitarse la vida, a los homicidas con premeditación, a los parricidas, incendiarios, estupradores y agentes de la autoridad pública que haciendo mal uso de sus facultades o atribuciones causaran premeditadamente la muerte de alguna persona, entre otros.

A nivel nacional, las Bases Orgánicas de la República Mexicana las Bases Orgánicas de la República Mexicana⁴contemplaban en su artículo 181 “la pena de muerte se impondrá sin aplicar ninguna otra especie de padecimientos físicos que importen más que la simple privación de la vida”⁵. Posteriormente, los artículos 56 y 57 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 18566 contuvieron las disposiciones relativas a la aplicación de la pena capital, previendo tal castigo para los homicidas que actuaran con

ventaja o premeditación, los salteadores, incendiarios, parricidas, traidores a la independencia, los que apoyaran a un enemigo extranjero, quienes atentaran contra el orden establecido y para los delitos militares, dejando además sentada la obligación de probar plenamente la culpabilidad del acusado.

Un año más tarde en el texto de la Constitución de 1857 se condicionó la abolición de la pena de muerte al establecimiento de un régimen penitenciario adecuado que asegurara la rehabilitación de los reos y se específicamente se prohibió su aplicación para castigar los delitos políticos, pero se mantuvo vigente para los traidores a la patria en guerra extranjera, salteadores de caminos, incendiarios, parricidas, homicidas con alevosía, premeditación o ventaja y para los delitos graves del orden militar o piratería⁷. En un sentido similar, el párrafo 40 del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 estableció: “Queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a incendiario, al plaguario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar”⁸; de dicha redacción se colige que tratándose de civiles, la posibilidad de emplear la pena capital sólo se contemplaba por la comisión de algunos delitos considerados como graves y para su aplicación requería que los legisladores ya fuera estatales o federales contemplaran esta sanción dentro de sus respectivos códigos penales.

Del contenido mencionado se desprende que, a lo largo de la historia de nuestro país, la pena de muerte ha sido concebida y empleada como una medida eficaz para combatir ciertos delitos graves que ponen en riesgo los fines del orden común y el bienestar. Tal y como lo describen Ernesto Santillana Santillana y Ricardo Tejeda en su libro *La pena de muerte como medio de control social*, la pena de muerte posee una gran eficacia intimidatoria para luchar contra el número notable de la criminalidad, pudiendo ser abordada incluso como una medida de seguridad social que como una pena y es considerada (por algunos autores) como una medida “insustituible, pues la que propone para reemplazarla, que es la prisión perpetua, si se ejecutan en condiciones de rigor, resulta al penado más intolerable aún que la muerte misma y si se atenuaran las modalidades de su ejecución constituirán una pena inadecuada por su suavidad para castigar a los grandes y perversos criminales”⁹.

En el ámbito internacional, en Estados Unidos de América, la pena de muerte se encuentra establecida en el United States Code (principal código penal del gobierno federal) que incluye un catálogo de 42 delitos que a nivel federal son sancionados con la pena máxima, como son: el espionaje, terrorismo, genocidio, homicidio en primer grado; además del homicidio del presidente, vicepresidente, congresistas, jueces federales, testigos, jurados, oficiales de la corteo, prisioneros federales y los homicidios producidos como causa de un secuestro, toma de rehenes, tráfico de personas, destrucción de aeronaves, vehículos o instalaciones oficiales, uso de armas de destrucción masiva, explotación sexual, tortura o transportación de armas con la intención de causar la muerte. Incluso, esta pena es aplicada a quienes estando bajo la influencia de estupefacientes causen la muerte de otros, ya sea durante un tiroteo o accidente vial.

Por otro lado, encontramos también países que establecen una aplicación limitada de la pena de muerte, tal es el caso de:

- Brasil, que la contempla exclusivamente en caso de guerra;
- Chile que permite su aplicación por la comisión de los delitos contemplados en las leyes secundarias, siempre que éstas sean aprobadas por mayoría calificada;
- Cuba y Perú que la imponen a los traidores a la patria;
- El Salvador y Nicaragua que la consiente para los delitos y casos previstos en las leyes de orden militar siempre que se encuentren en una guerra internacional, e
- Italia que a pesar de prohibirla para los casos del fuero común la contempla cuando se trate de delitos graves del orden militar.

De esta revisión de algunos sistemas jurídicos internacionales es posible aducir que la aplicación de la pena máxima se encuentra legitimada principalmente para los delitos de orden militar, pero también para castigar a quienes en su actuar demuestran haber perdido el respeto por la vida de sus semejantes o atentan contra la paz social. Destaca en la materia el caso de EUA que a pesar de contar con un marco institucional y jurídico de corte garantista impone la pena de muerte a todos aquellos que por acción u omisión ocasionen la muerte de otro ser humano; situación que de hecho obliga a los ciudadanos a hacerse responsables de sus acciones y a ejercer responsablemente sus derechos y libertades.

A pesar de la evolución jurídica de la figura de la pena de muerte y de su relevancia para preservar el orden social, hasta el momento son pocas las fuentes que se enfocan en la percepción ciudadana sobre su aprobación, tal es el caso del estudio realizado en 2007 en nueve países por la encuestadora AP-Ipsos, cuyos resultados arrojaron que la mayoría de los mexicanos (60 por ciento) consideran que la aplicación de la pena de muerte lograría reducir el número de homicidios en el país, asimismo 71 por ciento de los participantes en el sondeo manifestó estar algo o muy a favor de la aplicación de la pena de muerte para los homicidas.

En el mismo orden de ideas, en 2009 la empresa Consulta Mitofsky¹⁰ señaló que 7 de cada 10 mexicanos se encuentran en favor de la pena capital como sanción por la comisión de delitos graves como la violación, el homicidio, robo de niños y el secuestro; siendo que la aprobación social sobre la aplicación de dicha pena aumentó de febrero de 2007 a julio de 2009 en 1.8 por ciento.

Por su parte la encuesta aplicada por la empresa Parametría en mayo de 2012¹¹, de la cual se desprende que 54 por ciento de los mexicanos encuestados están en favor de la pena de muerte, principalmente para castigar los delitos de violación, homicidio y secuestro. Además, dentro de los entrevistados el 45 por ciento consideró que la pena de muerte es una violación a los derechos humanos, sin embargo, 55 por ciento está de acuerdo en que la aplicación de esta pena ayudaría a reducir los índices de inseguridad en nuestro país.

En el mismo año, la compañía Defoe¹², realizó un estudio de opinión pública a fin de conocer los niveles sociales de aprobación o desaprobación de la pena de muerte en México; de dicho estudio se desprende que 56 por ciento de los encuestados manifestaron estar en favor de la legalización de la pena de muerte, de ellos 26 por ciento está muy de acuerdo con la media y 30 por ciento medianamente de acuerdo. Siendo las principales justificaciones para manifestar su aprobación la disminución de los costos asociados con la manutención de los presos en las cárceles y el establecimiento de una medida preventiva orientada a disuadir a los posibles delincuentes; al respecto destaca que 6 de cada 10 encuestados consideran que la aplicación de la pena capital lograría reducir la tasa de violencia y de homicidios.

Además de estas encuestas y estudios de opinión, diversas expresiones políticas se han manifestado en favor de restablecer la pena de muerte en nuestro marco jurídico, tal es el caso del proyecto de Decreto presentado el 11 de diciembre de 2008 por legisladores integrantes del Congreso de Coahuila para reformar y adicionar los artículos 14 y 22 a fin de que las entidades federativas y el Congreso de la Unión pudieran incluir en sus ordenamientos penales, y dentro de su ámbito de competencia, la sanción de la pena capital para el delito de secuestro cuando éste culminara con la muerte de la víctima¹³.

En el mismo sentido, en el Senado de la República el 19 de febrero de 2009 el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México 14 presentó una iniciativa que proponía reformar los artículos 14, 18 Y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de volver a incluir las bases constitucionales para regular los supuestos en que podría ser aplicada la pena de muerte a los responsables de la comisión del delito de terrorismo, privación ilegal de la libertad y homicidio calificado, esta iniciativa proponía también modificaciones a diversos artículos del Código Penal Federal, la Ley de Delincuencia Organizada y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación a fin de regular los casos y procedimientos para su aplicación. Asimismo, en la Cámara de Diputados el 19 de octubre de 2010¹⁵ el diputado Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre del Grupo Parlamentario del PRI presentó una iniciativa para reformar el artículo 22 de nuestra Carta Magna a fin de establecer la pena de muerte cuando se cometieran delitos que atenten contra la vida y la integridad de las personas.

Ahondando un poco sobre la búsqueda del restablecimiento de la pena de muerte, resulta necesario mencionar que en países como Suiza, España, Italia, Guatemala, Colombia y Perú, se han presentado, principalmente por colectivos ciudadanos, iniciativas que buscan restaurar en sus respectivos marcos jurídicos la pena de muerte contra aquellos delincuentes que hubieren abusado sexualmente y asesinado a menores de edad, contra los homicidas, secuestradores o quienes atenten contra las fuerzas del Estado.

No podemos olvidar que, a pesar del incremento en la severidad de las penas privativas de la libertad, los índices de inseguridad, violencia y criminalidad continúan a la alza, ello en gran medida por la impunidad prevaleciente en nuestro país, que fomenta que los delincuentes continúen cometiendo crímenes sin recibir castigo alguno. Aunado a los altos índices de impunidad, debemos considerar que nuestro sistema jurídico no ha podido atacar efectivamente la creciente ola de delitos asociados con la Delincuencia Organizada y las

redes de corrupción, que actualmente provocan graves laceraciones en las libertades, vida y bienes de la sociedad.

Es lógico imaginar que, de continuar la situación económica y social de nuestro país, caracterizada por la marginación, pobreza, desempleo, impunidad y corrupción, los índices de criminalidad continuarán creciendo y ante ello el Estado Mexicano debe encontrarse preparado para responder y acabar de raíz con estos delitos. Bajo esta percepción, la pena de muerte debe ser entendida como la medida punitiva consistente en privar de la vida, mediante procedimientos y órganos de ejecución establecidos, a una persona condenada culpable por haber cometido un delito calificado como grave; así, de legalizarse la aplicación de la pena de muerte nos encontraríamos ante un castigo lícito y ejemplar que permitirá recobrar la seguridad, estabilidad y paz social.

Ahora bien, por lo que se refiere a corrupción durante este sexenio hemos conocido diversos casos de corrupción como: Odebrecht, la estafa maestra, la casa blanca, los desvíos de recursos de la Secretaría de Hacienda hacia un partido político, los casos de los ex gobernadores Duarte, Padres; Andrés Granier, Jesús Reyna, Roberto Borge, entre otros.

¿Hasta cuándo castigaremos a esos servidores públicos y particulares que hacen negocios y se enriquecen con cargo al erario público? A nivel internacional, tan sólo por el caso Odebrecht después de estar nueve meses acaban de salir de la cárcel el ex presidente Ollanta Humala y su esposa. 16 Otro expresidente que se encuentra en prisión preventiva es el ex presidente de Guatemala Álvaro Colom **¿y en nuestro país? no pasa nada.**

Cabe destacar que hay una gran desconfianza en las instituciones de nuestro país, con altos niveles de corrupción, los siguientes datos dan constancia de ello:

- De acuerdo a Transparencia Internacional, México volvió a caer en el índice de Percepción de la Corrupción 2017, pasando del lugar 123 que tenía en 2016 al 135 de 180 naciones evaluadas.
- Nuestro país se encuentra empatado con República Dominicana, Honduras, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Rusia, Kirguistán y Laos. A nivel regional, México se encuentra en la sexta peor posición, solo por arriba de Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela.
- De acuerdo al Inegi, en 2016, mil 93 unidades económicas sufrieron de actos de corrupción por cada 10 mil empresas a nivel nacional.
- De los 8.3 millones de trámites, pagos y solicitudes de servicios que realizaron las empresas en México durante el 2016, en 3.8 por Ciento de ellos las empresas fueron víctimas de algún acto de corrupción. (Inegi 2017)
- El costo promedio de un acto de corrupción fue de 2 mil 799 pesos por adulto víctima de corrupción en 2015, mientras que el costo promedio por empresa víctima de corrupción fue de 12 mil 243 pesos en 2016.

- Durante 2016, en 7 de cada 100 inspecciones realizadas en el país se observaron actos de corrupción.
- El índice Global de Impunidad México 2018, señala que, del total de las carpetas de investigación abiertas según el censo de impartición de justicia estatal, asciende a 1 millón 532 mil 403. De esas sólo 3 por ciento llega a una sentencia condenatoria.

Como podemos apreciar la corrupción va en aumento y, con la finalidad de disminuir estos actos cometidos por los servidores públicos y particulares, se propone reformar nuestra ley suprema.

Cabe señalar, que esta mutilación se lleva a cabo en países como Afganistán, Arabia Saudí, Bahamas, Botsuana, Emiratos Árabes Unidos, Rusia (Chechenia), Irak, Irán, Kenia, Libia, Nigeria, Pakistán, Singapur, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Tanzania, Yemen y Zimbabue.¹⁷

Bajo ese orden de ideas, la propuesta en la presente iniciativa es para reformar el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de eliminar del catálogo de penas prohibidas en nuestro sistema penal, la pena capital y la pena de mutilación, para acotar los delitos, dependiendo su impacto ante la sociedad y la gravedad con la que se comenten, a fin comenzar a poner castigos ejemplares con el objetivo de ver realmente una disminución en la comisión de delitos que afectan directamente no sólo a una persona, sino a toda una sociedad.

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<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>(...)</p> <p>I. a III. (...)</p>	<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>Se impondrá la pena de mutilación a los servidores públicos que cometan los delitos de cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito y cualquier otro cometido por estos en detrimento del patrimonio de la nación.</p> <p>Se impondrá la pena de muerte a quien cometa los delitos de homicidio, secuestro, violación, genocidio y traición a la patria.</p> <p>No será necesaria la acreditación de cualquier agravante para los delitos de violación a menores de edad; homicidio en contra de elementos de las instituciones de seguridad pública, del Ejército,</p>

	<p>Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en el ejercicio de sus funciones; a quien produzca, transporte, trafique, comercie o suministre aun gratuitamente o prescriba algún narcótico que por su uso indebido o abuso constituyan un problema grave para la salud pública, y por causa de enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos señalados en el artículo 111 de la presente Constitución, que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.</p> <p>(...)</p> <p>I. a III. (...)</p>
--	--

Por lo antes expuesto, propongo la discusión y, en su caso, la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el primer párrafo y se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto recorriéndose los subsecuentes del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22 . Quedan prohibidas las penas 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.

Se impondrá la pena de mutilación a los servidores públicos que cometan los delitos de cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito y cualquier otro cometido por estos en detrimento del patrimonio de la nación.

Se impondrá la pena de muerte a quien cometa los delitos de homicidio, secuestro, violación, genocidio y traición a la patria.

No será necesaria la acreditación de cualquier agravante para los delitos de violación a menores de edad; homicidio en contra de elementos de las instituciones de seguridad pública, del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en el ejercicio de sus funciones; a quien produzca, transporte, trafique, comercie o suministre aun gratuitamente o prescriba algún narcótico que por su uso indebido o abuso constituyan un problema grave para la salud pública, y por causa de enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos señalados en el artículo 111 de la presente Constitución, que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar.

...

I. a III. ...

Transitorios

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

Segundo. A la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión contará con 120 días naturales para realizar las adecuaciones al Código Penal Federal y al Código Nacional de Procedimientos Penales.

Notas

1 Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad. Reporte sobre delitos de alto impacto. Febrero 2018. Consultado en: http://one.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/RMensual_feb18.pdf

2 Valle Diego. *Crimen en México*. Reporte mensual sobre la delincuencia en México. Consultado en: <https://elcrLmen/>

3 Secretaría de Gobernación; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/ 38/ 15. Mayo 2018. Consultado en: <http://jsecretariadoejecutivo.gob.mx/docs/jpdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018.pdf>

4 Acordadas por la honorable Junta Legislativa de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional y publicadas por Bando Nacional el 14 de junio de 1843.

5 Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Bases Orgánicas de la República Mexicana (14 de junio de 1843).

Obtenido de: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/bases-organicas-de-la-republica-mexicana-de1843/htmlj4b38b9fc-06b1-4b0f-8793-925d787aa722_2.html

6 Conocido también como Código Lafragua, fue publicado el 15 de Mayo de 1856 por órdenes del presidente sustituto de la República Mexicana Ignacio Comonfort y buscaba garantizar a los mexicanos el libre ejercicio de sus libertades individuales y de los derechos del hombre así como asegurar un régimen de gobierno republicano y democrático en tanto se expedía la Constitución de 1857.

7 Artículo 23 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

8 El artículo 22 fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2005, dándose por derogada la pena de muerte en nuestro texto constitucional.

9 Santillana E. y Tejeda Ricardo. La pena de muerte como medio de control social. Pago 291. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Obtenido de:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2937/16.pdf>

10 Consulta Mitofsky. Medidas ante la Inseguridad; Opiniones Ciudadanas. Encuesta por muestreo aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño, aplicada en vivienda con representatividad nacional. Julio 2009. Consultada en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/616-medidasante-la-inseguridad-opiniones-ciudadanas>

11 Parametría. *Pena de Muerte*. Encuesta por muestreo aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño, aplicada en vivienda con representatividad nacional. Mayo 2012. Consultada en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4479

12 Defoe. Empresa dedicada a los estudios de mercado y opinión pública en México, publicados en diversos medios de comunicación.

13 Esta iniciativa fue presentada inicialmente por el Gobierno de Coahuila ante su congreso local.

14 Publicada en la Gaceta del Senado: LX/3SPO-333/19480 el jueves 19 de febrero de 2009.

15 Publicada en la Gaceta Parlamentaria número 3117-111 el jueves 14 de octubre de 2010.

16 <https://elpais.com/internacional/2018/05/01/america/1525131193391353.html>

17 https://elpais.com/diariot2002/03/09/sociedad/1015628406_850215.html

Dado en el Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a los 20 días de junio de 2018.

Diputado Jesús Gilberto Rodríguez Garza (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA TANIA ELIZABETH RAMOS BELTRÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE JUNIO DE 2018

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la suscrita, diputada Tania Elizabeth Ramos Beltrán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, en la LXIII Legislatura, presenta ante esta soberanía la presente iniciativa, al tenor del siguiente

A) Planteamiento del problema

La mayor riqueza de México es su población joven, en la cual están puestas toda clase de esperanzas para el futuro, en cualquier índole y actividad, por lo que cualquier decisión que se realice redundará no sólo en bien de este sector poblacional, también en beneficio del país entero. De acuerdo con el Programa Nacional de la Juventud 2014-2018, “con base en las recientes proyecciones del Conapo, se estima que la población juvenil en México, durante 2013, alcanzó los 37 990 448 millones de personas, lo cual representa un aumento del 4.9 por ciento respecto al Censo General de Población y Vivienda del Inegi de 2010. Este incremento fue mayor para los hombres que para las mujeres (5.5 y 4.3 por ciento respectivamente). En 2013, la población juvenil (12 a 29 años de edad) representó 32.1 por ciento del total de la población. Para 2020 se estima que dicha proporción será de 30.5 por ciento, momento a partir del cual se reducirá de manera constante hasta alcanzar 24.4 por ciento en 2050”.¹

Las anteriores estimaciones indican que México tiene una población joven la cual requiere del apoyo abriendo diversos canales que permitan el desarrollo integral entre los cuales está el del ámbito político. Por lo tanto, es necesario analizar la viabilidad y pertinencia de reformar la edad mínima establecida para la elección de los diputados federales de 21 a 18 años para hacerla coincidente con la edad de ciudadanía y de pleno goce de derechos políticos.

B) Argumentos

El 29 de enero de 1970 la juventud de México pudo ejercer su derecho democrático de votar a partir de los 18 años considerado legislativamente desde el 28 de octubre de 1969, antes de lo cual sólo se podía votar a los 18 años si la persona estaba unida por matrimonio civil, en soltería, la mayoría de edad ciudadana se alcanzaba hasta cumplirse los 21 años. El 22 de diciembre de 1969 se reformó el artículo 34 de la Constitución Política otorgándose la ciudadanía a los jóvenes mexicanos al cumplir los 18 años.

De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral, al 7 de julio de 2017, los jóvenes entre 18 y 29 años de edad representan 29.32 por ciento de las personas registradas en el Padrón Electoral y 29.21 por ciento en la lista nominal de electores; en este sentido, la participación política de este grupo representa la oportunidad de presentar sus necesidades específicas en la arena política además de la posibilidad de ejercer activamente sus derechos que impliquen reformas efectivas en el campo de la política y de los cargos de representación popular.

Sin embargo, reconoce el mismo Instituto Nacional Electoral, entre los jóvenes hay una desilusión en la cuestión política:

“En el proceso electoral federal 2014-2015, el INE identificó que los jóvenes de 20 a 29 años son quienes menos votaron, alcanzando apenas un nivel de participación de 35.66 por ciento, 11.41 puntos porcentuales por debajo de la media nacional (47.07 por ciento). No obstante, dentro de la población joven, las personas que votaron por primera vez (de 18 a 19 años) tuvieron una participación más activa, su nivel de participación fue tan solo 2.85 puntos porcentuales por debajo de la media nacional.

Parece ser que esta apatía por emitir su voto es consistente con su marcada desafección por la política, según resultados de la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012: 89.6 por ciento de las personas encuestadas contestó tener poco o ningún interés en la política. Las tres causas más mencionadas de este desinterés fueron la deshonestidad de los políticos (37.4 por ciento), no les interesa la política (22.8 por ciento) y no entienden de política (22.7 por ciento).

El abstencionismo electoral no significa una ausencia total de participación de parte de los jóvenes, sino se caracteriza por orientarse, principalmente, hacia la satisfacción de necesidades de ocupación del tiempo libre y solo de manera secundaria, a buscar satisfacer intereses sociales y políticos. En el caso de México, las asociaciones que más les interesan a los jóvenes son las especializadas en actividades deportivas y en menor medida las estudiantiles y religiosas.”²

En cuanto a los cargos de representación popular, el ideal constitucional implica que sean los mejores ciudadanos quienes asuman estas responsabilidades. No es extraño decir que en los jóvenes se encuentran las más grandes y francas potencialidades para realizar los principios más nobles del quehacer político. Es una forma de política no convencional y los partidos políticos ven en los jóvenes un potencial capital no sólo electoral sino de renovación en los distintos cargos que hacen posible este sistema democrático representativo. El poder reformador constituyente debe revalorar el papel de los jóvenes en la política para que asuman un papel protagónico en la consolidación de la democracia; en este sentido, deben abrirse espacios derribando los obstáculos de participación y esto es que, al ser capaces de tener plenos derechos políticos a partir de los 18 años, más jóvenes se interesen en asumir cargos de representación popular como el de diputado federal que, eventualmente, pueda constituir un bloque joven permanente que represente los intereses de la juventud mexicana.

En algunas legislaturas del país se han reformado los textos constitucionales o leyes electorales respectivas eliminando la edad mínima de 21 años para ser diputado, tales entidades son:

1. Baja California;
2. Baja California Sur;
3. Ciudad de México;
4. Colima (ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);
5. Hidalgo;
6. Nayarit;
7. Puebla (ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);
8. Querétaro (ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);
9. Quintana Roo;
10. Sonora (ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);
11. Tlaxcala (ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);
12. Veracruz (ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos);

Las anteriores consideraciones tienen sustento en la fracción I del artículo 34 y la fracción II del artículo 35 constitucional, así como la fracción VI del artículo 41 constitucional, en correlación con la armónica interpretación sistemática de la fracción V del artículo 99 constitucional, que señalan:

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

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I ...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III a V....

Artículo 41. (...)

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. **Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar ser votados de asociación en los términos del artículo 99 de esta Constitución.**

Sirva también la siguiente tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativo al poder de decisión de las comunidades indígenas sobre los requisitos de elegibilidad entre los que están la determinación de la edad mínima para ocupar un cargo de representación:

Tesis XLIII/2011

Usos y costumbres indígenas. Edad mínima para ocupar un cargo de elección municipal (legislación de Oaxaca). De la interpretación sistemática de los artículos 2o., párrafo quinto, apartado A, fracciones III, VII y VIII, 35, fracción II, 55, fracción II, 58, 82, fracción II, 115, 116, párrafo segundo, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, 8, párrafo 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3, 4, 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 16 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca; 131 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales; 8o. de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y 31 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa, se desprende que, en la medida que no existe una limitación expresa codificada, **las comunidades indígenas pueden decidir sobre el requisito de elegibilidad consistente en determinar la edad mínima para ocupar un cargo en un ayuntamiento, en ejercicio de su derecho fundamental de libre determinación de autogobierno y autonomía para elegir a sus autoridades de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales,** con la condición de que esa exigencia, además de resultar idónea, razonable y proporcional, se establezca por el propio colectivo a través del procedimiento y órgano correspondiente.

Quinta época:

Recurso de reconsideración. SUP-REC-2/2011. –Actor: Emilio Mayoral Chávez–. - Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. 9 de marzo de 2011. –Unanimidad de votos–. Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar. –Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el catorce de diciembre de dos mil once, aprobó por unanimidad de cinco votos la tesis que antecede.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 75 y 76.

Esta reforma cumple con una prestación ampliamente ignorada en detrimento de muchas generaciones si el ciudadano cuenta con la protección amplia de los derechos político electorales y se les reconoció capacidad cívica a esa edad al conferirse el derecho de participar con sus votos en la conformación del destino general, se cumple ahora de manera lógica con la facultad de ser votados, que no es algo fuera ni de la lógica constitucional ni de la congruencia del legislador, es una obligación hacer cumplir la norma y realizar los cambios necesarios para que exista plenamente la democracia y ciudadanía activa en los jóvenes mexicanos.

La participación compete a los ciudadanos mayores de 18 años, a los jóvenes implica una acción afirmativa constitucional que incide en una adecuada modificación jurídica a favor de los derechos humanos fundamental de igualdad. Esto propiciará la incorporación al cuerpo legislativo de ideas, inquietudes, y ánimo honesto de renovación, crítica y superación del sector más participativo de la política no sólo de ahora sino de siempre, de toda la historia de la participación social en el mundo.

Con su participación en el Poder Legislativo, los jóvenes dispondrán de los instrumentos jurídicos de acción para influir y orientar el perfil de las instituciones colectivas y participar en las decisiones políticas que determinan el rumbo de la sociedad.

En tal sentido, y considerando, de acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral se propone la reforma de la fracción II del artículo 55, que se opone a distintos artículos del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que doce entidades del país, por su poder constituyente y reformador, han decidido establecer la edad mínima de 18 años o que un joven sea ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos políticos para ser diputado local cumpliendo con la responsabilidad para hacer realidad lo plasmado en los artículos 34, 35, 41 y 99, constitucionales de conferir a los ciudadanos que cumplan 18 años, el derecho para ser electos como diputados federales, que implique la adecuada evolución de la participación política que redundará en bienestar, prosperidad, participación e inclusión de los jóvenes con legítimas ambiciones políticas para tener un cargo de representación popular. Así la reforma que se propone se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:

I. ..

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III a VII...

Propuesta de reforma

Artículo 55. ...

I ...

II. Tener **dieciocho años** c umplidos el día de la elección;

III a VII...

Esta propuesta constituye una solución democrática y una oportuna respuesta a la justificada demanda de los ciudadanos de 18 años en adelante, de ser cabalmente valorados y de contar con medios eficaces para contribuir al desarrollo de la nación.

Por lo anterior expuesto se pone a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 55, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 55, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. ...

I.

II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;

III a VII...

Transitorio

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

Notas

1 Plan Nacional de Juventud 2014-2018, 1. Diagnóstico, bono demográfico y pobreza, página 25, en: <http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/PROJUVENTUD2014new.pdf>

2 Instituto Nacional Electoral. “Día Nacional de la Juventud”. Estadísticas sobre la participación electoral de los jóvenes, en: <https://www.ine.mx/dia-internacional-la-juventud/>

Sede de la Comisión Permanente.- Ciudad de México, a 20 de junio de 2018.

Diputada Tania Elizabeth Ramos Beltrán (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 20 de 2018.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA HILDA MIRANDA MIRANDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE JUNIO DE 2018

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la suscrita, diputada Hilda Miranda Miranda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, presenta ante esta soberanía la iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

De acuerdo con lo que establece la fracción X del artículo 89 de nuestra Constitución, la Política Exterior en México es una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, de tal forma que el Congreso es prácticamente un observador de las decisiones que asume el gobierno de nuestro país en el mundo en temas fundamentales que impactan nuestra política interior.

El Congreso es el órgano que representa a la pluralidad política de nuestro país y por tanto no puede ser confinado a un sitio simplemente de testigo ante los asuntos de Estado.

El Congreso de la Unión, como portador de la representación política de la nación, y del pulso político, económico, social del país, debe asumir una participación de mucho mayor relevancia en la definición de la posición general que debe tener nuestro país en las deliberaciones internacionales frente a temas fundamentales como los derechos humanos, la trata de personas, el tráfico de armas, el cambio climático o la delincuencia organizada a escala mundial, entre otros.

En congruencia con la línea política del Partido de la Revolución Democrática y con la agenda legislativa de mi grupo parlamentario presento a esta soberanía una iniciativa para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en un tema fundamental para nosotros, la relación de nuestro gobierno con el mundo. Por ello propongo elevar a rango constitucional un precepto para que la Política Exterior adquiera una responsabilidad compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Una de las principales inconveniencias de que la política exterior se mantenga como una facultad exclusiva del Ejecutivo es que la posición de nuestro país en el mundo se basa en una visión de corto plazo, que defiende intereses coyunturales y de grupo pero no refleja una visión de Estado.

Necesitamos que el Congreso de la Unión participe con el Ejecutivo en el diseño global de la política exterior de nuestro país, manteniendo la conducción del Ejecutivo en esta materia.

Consideramos que el Ejecutivo debe seguir manteniendo la facultad de instrumentar la política exterior; sin embargo, es importante que los lineamientos y los ejes fundamentales de la misma, que necesariamente tienen rango de asuntos de Estado, sean previamente discutidos y aprobados por el Poder Legislativo y dotar al Senado de la facultad de evaluar la instrumentación de la política exterior porque las relaciones que mantiene nuestro gobierno con otros países o regiones del mundo, no pueden conducirse a partir de la improvisación o a partir de una visión de coyuntura generada a capricho del presidente en turno, sino que deben ser diseñadas a partir de una política de Estado, apegada a los principios de política exterior consagrados en la Constitución y que considere a largo plazo el rumbo que le debemos dar a nuestro país y eso debe ser una responsabilidad compartida entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Necesitamos promover cabalmente los intereses de México en el mundo, independientemente de la administración que se encuentre en el gobierno; necesitamos posicionar nuestra agenda para el desarrollo, con una visión de largo plazo, que nos permita reducir la desigualdad, la injusticia y la inseguridad que imperan en nuestro país, a la luz del esfuerzo nacional y de la cooperación a través de la experiencia internacional.

Si bien es cierto que el Congreso tiene una participación desde hace muchos años en algunos aspectos de la política exterior, ésta es muy acotada, porque se circunscribe al ámbito de las relaciones entre parlamentarios del mundo en el ámbito de la diplomacia parlamentaria, que si bien es un espacio de gran importancia, no trasciende ni incide de ninguna forma en la definición de los lineamientos generales de la política exterior.

Hoy más que nunca, que nos encontramos ante la coyuntura de estar en la discusión y de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la parte mexicana tendría más fuerza al conjuntar el mandato de dos Poderes de la República, del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la defensa de los intereses del gobierno y de la Nación mexicana.

Decreto por el que se reforman los artículos 73, 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **adiciona** una nueva fracción XXXI y se recorre la última fracción del artículo 73 que ahora será la fracción XXXII; se **reforma** el primer párrafo de la fracción I del artículo 76; se **reforma** la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-Z. (...)

XXX. ...

XXXI. Examinar, discutir y aprobar los ejes rectores de la política exterior que instrumente el Ejecutivo federal de acuerdo con los principios establecidos en la fracción X del artículo 89 de la Constitución.

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

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal **en congruencia con los ejes rectores aprobados por el Congreso** y con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

(...)

II. al XIV. ...

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

I. a IX. (...)

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

XI. a XX. (...)

Transitorio

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

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 20 junio de 2018.

Diputada Hilda Miranda Miranda (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 20 de 2018.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ÓRGANOS CON AUTONOMÍA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESÚS ZAMBRANO GRIJALVA, EN NOMBRE DE LA LEGISLADORA HILDA MIRANDA MIRANDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 26 DE JUNIO DE 2018

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la suscrita, diputada Hilda Miranda Miranda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, en la LXIII Legislatura, presenta ante esta soberanía la presente iniciativa, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La iniciativa pretende hacer explícita la obligación para hacer un uso eficiente, eficaz, transparente, honesto y austero de los recursos públicos que les son asignados, a los poderes y entes autónomos.

En el diseño institucional del Estado mexicano de los últimos 21 años, se ha dado forma a un número significativo de órganos autónomos para ocuparse de diversos aspectos fundamentales del quehacer público.

A partir de la década de los noventa del siglo pasado, se concedió este tipo de autonomía, o se construyeron como órganos autónomos, al Banco de México, al Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, al Instituto Federal de Telecomunicaciones, al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Nacional de Evaluación Educativa; está en ruta de obtener autonomía la Procuraduría General de la República, convirtiéndose en Fiscalía General de la República.

Los órganos autónomos son resultado del reclamo social y responden a la necesidad de sustraer estas materias del control político y de la influencia de los partidos, y sobre todo del gobierno en turno.

Su creación y puesta en operación ha requerido de dotarlas de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para alcanzar los objetivos que tiene encomendados, y sin duda han sido eficaces en su tarea, contribuyendo a legitimar la actuación del Estado mexicano en general.

Sin embargo, estos órganos no han estado ajenos a la amenaza constante de la partidización y del dispendio en el uso de los recursos públicos que les son asignados.

Justamente, en el renglón del dispendio del gasto público, también han incurrido, tanto el Poder Judicial como este Poder Legislativo.

Ante esta situación se hace cada vez más necesario sujetar su actuación, y sobretodo el uso de los recursos que les son asignados, a los principios de austeridad, transparencia, eficacia y eficiencia, que deben observarse en todas las actividades públicas y por todas las instituciones del Estado.

El país necesita urgentemente retornar a la senda del crecimiento económico, y es algo que no hemos logrado en las últimas tres décadas. Sí es verdad que el entorno internacional no ha sido del todo favorable, y también es verdad que el modelo neoliberal de desarrollo ha generado más desigualdad, estancamiento y el desmantelamiento del Estado, pero México también pierde gran cantidad de recursos por la vía de la corrupción, del desvío de dinero público para el enriquecimiento ilícito de servidores públicos y de amigos contratistas de aquéllos, o bien para el gasto en sus actividades políticas, de manera totalmente ilegal.

Para el ejercicio presupuestal de 2018 se asignaron al conjunto de estos organismos autónomos un presupuesto superior a los 45 mil millones de pesos, contando a la futura Fiscalía General de la República. Si le agregamos el presupuesto de los “poderes y entes autónomos”, es decir, sumando el presupuesto del Poder Judicial y el Legislativo, la cifra asciende a de 117.5 mil millones de pesos, hasta ahora no sujetos de manera explícita a los principios descritos en el artículo 134 constitucional para el uso de los recursos públicos.

El presupuesto asignado para las secretarías que integran el Poder Ejecutivo federal, descritas en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación como “ramos administrativos”, asciende a 1 billón 23 mil 678 millones 666 mil pesos, sustrayendo el rubro de la Fiscalía General. Es decir, 10 por ciento de esta enorme cantidad, la cual ejercen los poderes y entes autónomos, no está sujeto explícitamente por el mandato de la austeridad y honradez en el gasto público que invoca el artículo 134 de la Constitución Política.

Sin el establecimiento de los límites que enuncian los principios, existirá siempre la tentación de hacer un uso discrecional y abusivo de estos recursos, por lo tanto, es necesario atajar la tentación de destinar parte de estos recursos a los servicios personales de la alta burocracia de los órganos autónomos bajo la forma de pensiones vitalicias, bonos de reconocimiento, bonos de partida o cualquier otro tipo de “estímulos y reconocimientos”.

El Partido de la Revolución Democrática se ha pronunciado también por regular los ingresos de la alta burocracia, a través de diversas iniciativas en materia de salarios máximos, proponiendo incluso la expedición de una nueva ley, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, propuesta por el diputado Jesús Zambrano Grijalva en la que se plantea que ningún servidor público tendrá un ingreso superior al del presidente de la República.

Es pertinente traer a la atención de esta soberanía, y más en estas fechas, una de las disposiciones de los textos fundacionales de la nación mexicana, plenamente vigente en nuestros días, que en sus preceptos establece:

“Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.”

Así lo plasmó y lo concibió José María Morelos y Pavón, en *Los sentimientos de la nación*, en 1813.

Se podrá argumentar que el artículo objeto de esta iniciativa ya considera estos organismos en el concepto genérico de la “federación” en su primera línea que dice: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación...” y que la mención específica se encuentra en el octavo párrafo del mencionado artículo en donde se incluye a los órganos autónomos y les mandata, junto a los poderes públicos, a limitar su gasto en comunicación social con fines informativos, educativos o de orientación social y de carácter institucional.

Sin embargo, en esta etapa en donde está en juego la integridad de los poderes públicos y de los órganos autónomos ante las embestidas permanentes de los poderes fácticos, de los grandes inversionistas en sectores como el energético y el de telecomunicaciones, el Estado mexicano requiere instancias e instrumentos que nos ayuden a combatir la corrupción y que obliguen a los funcionarios de toda índole a sujetarse a los principios consagrados en el artículo objeto de la presente iniciativa.

Por tanto, es preciso incluir el concepto específico de órganos autónomos como una parte fundamental de las definiciones del artículo 134 de la Constitución Política para que todo servidor público de los poderes de la Unión, y de estos órganos autónomos, tenga claro que la pulcritud, la transparencia, honestidad, eficacia y austeridad con la que se tienen que administrar los recursos públicos es un mandato supremo de la Carta Magna.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del PRD, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los párrafos primero y séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan **los poderes públicos** de la Federación, **de las** entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y **los órganos autónomos** se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para **cumplir con** los objetivos a los que estén destinados.

...

...

...

...

...

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y de los órganos autónomos, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

...

...

Transitorio

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

Dado en la sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 20 de junio de 2018

Diputados: Jesús Zambrano Grijalva, Hilda Miranda Miranda (rúbricas)

QUE DEROGA, REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ ALONSO, EN NOMBRE DE JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 26 DE JUNIO DE 2018

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear el Tribunal de Cuentas, en atención de la siguiente

Exposición de Motivos

I. El 10 de enero de 2018 se dio a conocer que la Auditoría Superior de la Federación detectó malos manejos de por lo menos 540 millones de pesos por la Secretaría de Desarrollo Social, al entregar, mediante convenios, dichos recursos a tres universidades (Universidad Intercultural del Estado de México, Universidad Politécnica de Chiapas y Universidad Tecnológica Nezahualcóyotl) en 2015, año en el que tanto María del Rosario Robles Berlanga como José Antonio Meade Kuribreña, fungieron como titulares de la referida secretaría, la primera de diciembre de 2012 al 27 de agosto de 2015, y el segundo del 27 de agosto de 2015 al 6 de septiembre de 2016.

La Auditoría Superior de la Federación identificó que la Universidad Intercultural del Estado de México, la Universidad Politécnica de Chiapas y la Universidad Tecnológica Nezahualcóyotl recibieron en conjunto alrededor de 540 millones de pesos a fin de que fueran destinados a, entre otras cosas, identificar a personas en condiciones de pobreza extrema alimentaria. Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación detectó (según consta en el informe de resultados de la auditoría financiera y de cumplimiento 15-0-20100-02-0277 277-DS) que buena parte de los recursos desaparecieron (alrededor de 200 millones de pesos, que simplemente desaparecieron); que la propia Secretaría de Desarrollo Social negó la existencia de algunos convenios –a pesar de haberlos firmado, como consta en copias de los mismos, que hallaron los auditores–; y que la comprobación de los servicios convenidos era sospechosa.

Lo anterior puso en evidencia que tanto los titulares de la Secretaría de Desarrollo Social, como los funcionarios que resultaran responsables, pudieron haber incurrido en diversas faltas administrativas o cometido diversos delitos. Lo anterior, es así, pues, como bien señaló en su momento el otrora auditor superior de la Federación, Juan Manuel Portal, en entrevista para el portal Animal Político¹, se trata de un fraude, pues todo tiene las características propias del fraude, es decir, se trata “un claro acto de corrupción”,² pues una Secretaría del gobierno federal otorgó contratos ilegales en complicidad con universidades

públicas, situación de la que ya había advertido la propia Auditoría Superior de la Federación desde 2013, señalando que las dependencias violaban la ley al contratar a las universidades para hacer servicios que no pueden cumplir y para los que debían subcontratar a diferentes empresas.

El entonces auditor ha indicado que “ése es un modus operandi. Empresas que se prestaron igual para recibir parte del dinero y facturar; emitir los recibos correspondientes y ya. Pero sin evidencia de que tuvieran el conocimiento ni la experiencia para llevar a cabo servicios”.³ “Es una simulación de servicios muy burda no solo para el desvío de dinero, sino para la desaparición de recursos públicos”,⁴ y que la responsabilidad recae tanto en los servidores públicos involucrados en la firma de dichos convenios, como en los propios titulares de las dependencias vinculadas, ya que son estos últimos “los responsables de los recursos públicos que se”⁵ les confían.

No obstante lo anterior, a la salida de Juan Manuel Portal, como Titular de la Auditoría Superior de la Federación, y al relevo del actual Auditor, David Rogelio Colmenares Páramo, se dio el despido de la entonces Directora General de Auditoría Forense de la Auditoría Superior de la Federación, Muna Dora Buchahin, quien denunció que “fue separada de su cargo por documentar desvíos importantes de dinero en diversas entidades gubernamentales”.⁶

En una carta dirigida al titular de la Auditoría Superior de la Federación, David Rogelio Colmenares Páramo, Muna Dora Buchahin detalló que “están en proceso 8 auditorías forenses y 5 propuestas más para el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior. Dos de ellas son denuncias documentadas y vinculadas con Sedatu y convenios con instituciones públicas con desvíos de 275,2 millones de pesos que fueron descubiertos durante la ejecución de auditorías en diciembre de 2017”.⁷

De igual manera, indicó que “su área realizó informes –enviados a la Unidad de Asuntos Jurídicos– que detallaron el “modus operandi”, los probables responsables, y el grave daño social ocasionado bajo esquemas de corrupción y simulación, a través de los que se desviaron un estimado de 7 mil 700 millones de pesos e involucran a funcionarios de la Sedesol, la Sedatu, universidades y hasta terceros presuntos proveedores”.⁸

Sin embargo, para Muna Dora Buchahin el anuncio de su separación del cargo, “tanto la forma y las condiciones de la solicitud, como el fondo del asunto”,⁹ le parecieron “tan sorprendidas como improcedentes”,¹⁰ pues indicó que “cuenta con 13 años de experiencia ininterrumpida en su labor, misma que no siempre fue reconocida y valorada”.¹¹ Por ello solicitó a “Gerardo Lozano Durbernard, auditor especial de cumplimiento financiero, conocer con precisión las razones de su despido, además señaló que su integridad puede estar en riesgo ya que durante su gestión realizó investigaciones que afectan intereses”.¹²

Consecuentemente, tras las declaraciones de Muna Dora Buchahin, la Auditoría Superior de la Federación emitió un comunicado, en el que se señalaba que “Buchahin no fue separada del cargo por los resultados de las auditorías que realizó, sino por un conflicto de interés, ya que aprovechó su posición como funcionaria de la ASF”.¹³ Así, la Auditoría Superior de la Federación señaló que “Buchahin contrató a una empresa que ella encabeza

para prestar servicios de capacitación; además de que otras dos compañías de las que es socia también dieron servicios a entidades públicas auditadas por la Auditoría Superior”,¹⁴ por lo que, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, “se inició una investigación por el presunto desvío de recursos humanos de la dependencia en favor de la empresa presidida por Buchain”.¹⁵

Respecto a la situación de vulnerabilidad –que alegó Muna Dora Buchahin– en que se pudiera situar, “Lozano Dubernard señala que todo el personal que realiza las auditorías es vulnerable pues las investigaciones tienen diversos tramos de actuación en varias áreas”.¹⁶

Sin embargo, la situación se agravó, toda vez que el otrora auditor superior de la Federación Juan Manuel Portal declaró en el noticiero radiofónico de Carlos Loret de Mola que la Auditoría Superior de la Federación “está siendo desmantelada por orden de Colmenares y en medio del fin de un sexenio manchado por escándalos de corrupción”,¹⁷ pues “la remoción de Dora Buchahin Abulhosn [quien reveló los desvíos mencionados] no ha sido el único acto grave de Colmenares ya que han existido otros despidos para funcionarios de primer nivel”.¹⁸

Por si fuera poco, el propio Juan Manuel Portal, declaró en el programa de Carmen Aristegui,¹⁹ que el ahora titular de la Auditoría Superior de la Federación, David Colmenares, lo invitó a dejar su plaza –la titularidad de la Auditoría Superior de la Federación–, aduciendo que “tenía un compromiso”;²⁰ es decir, el otrora Titular de la Auditoría Superior de la Federación, Juan Manuel Portal, declaró que el Titular de la Auditoría Superior de la Federación, David Colmenares, le dijo “necesito tu plaza porque tengo un compromiso”.²¹ Cabe recordar que David Colmenares fue despedido –cuando se desempeñaba como auditor especial del gasto federalizado– de la Auditoría Superior de la Federación por el entonces auditor, Juan Manuel Portal, “por incumplimiento de sus responsabilidades”,²² “por haberse encontrado algunas omisiones delicadas”.²³

Lo anterior ha puesto en entredicho el funcionamiento, la imparcialidad y la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, específicamente del actual Titular de la Auditoría Superior de la Federación, pues las declaraciones realizadas por el otrora Auditor Juan Manuel Portal podrían indicar que el Titular de la Auditoría Superior de la Federación ha incurrido en una de las causas de su remoción: “en aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones, y conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones”, a que se refiere el artículo 93 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

II. El artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la institución encargada de, entre otras cosas, fiscalizar los recursos federales, es la Auditoría Superior de la Federación, que entre otras cosas cuenta –desde su diseño constitucional– autonomía, pero adscrita al Poder Legislativo, es decir, se trata de una autonomía parcial,²⁴ “y por tanto, limitada”.²⁵

En ese sentido, nos dice César Astudillo, que Jorge Carpizo define las características con que debe contar,²⁶ desde su diseño constitucional, cualquier órgano constitucional

autónomo, es decir, las instituciones que gocen “de una posición de paridad respecto a los otros órganos constitucionales”:²⁷

1. Es establecido por la Constitución, la cual debe señalar los principios básicos de su organización y sus facultades más importantes. La ley desarrolla esas bases constitucionales.
2. Realiza funciones públicas que corresponden al Estado; en consecuencia, su prioridad única es el interés público.
3. No depende políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guarda una relación de coordinación, no de subordinación.
4. Goza de autonomía técnica y funcional; su presupuesto debe estar asegurado y ser suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones.
5. Su titular o titulares, así como los funcionarios, no son irresponsables. Existen procedimientos precisos para exigirles, llegado el caso, la correspondiente responsabilidad. El órgano está obligado a rendir cuentas.
6. Realiza una labor técnica altamente especializada.
7. Su actuación debe estar completamente alejada de consideraciones políticas o partidistas.
8. Sus actos sólo deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley.
9. Sus miembros deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como nombramiento, estabilidad, ubicación, remuneración y responsabilidad.
10. Sus actos de autoridad, como cualesquiera otros de esta naturaleza, si presuntamente violan derechos o libertades, están sujetos a control jurisdiccional.
11. Si este órgano fuera suprimido, y sus funciones atribuidas a cualquiera de los tres poderes, se lesionaría gravemente el Estado democrático de derecho.²⁸

Sin embargo, Astudillo indica que la “dependencia orgánica respecto de la Cámara de Diputados no es, a pesar de lo anterior, lo único que le falta a la ASF para alcanzar el status aludido. Falta, ante todo, que la función de fiscalización se eleve al rango de “función estatal” tal y como está considerada, por ejemplo, la función electoral en el artículo 41 constitucional”,²⁸ “a fin de generar los presupuestos adecuados para confiar el ejercicio de tan relevante función a un órgano dotado de una autonomía plena, sin adjetivos, que impida cualquier intromisión indebida de los poderes públicos, interesados en ello por su calidad de sujetos fiscalizados”.³⁰

Lo anterior es indispensable, pues como retoma Astudillo, Fernández Ruiz ha señalado que “bajo un argumento de neutralidad [...] la ASF debería ser “un organismo constitucional autónomo que no dependiese de la Cámara de Diputados, porque los organismos constitucionales autónomos, conforme a la doctrina, deben ser instituciones ajenas al ámbito de la política, al ámbito de los intereses partidistas, deben ser, pues, instituciones neutras políticamente hablando, partidistamente hablando, para que puedan actuar con imparcialidad, y deben ser, además, autónomas para que puedan actuar con entera libertad”.³¹

Si tomamos en consideración lo dicho por Carpizo, respecto a que, “en el contexto mexicano, en donde la corrupción representa uno de sus problemas más graves, se hace necesario generar las condiciones para que este órgano cumpla bien con sus funciones, algo que, desde su perspectiva, sólo es posible si no se encuentra “ubicado dentro de ninguno de los poderes de la federación, porque ello puede vulnerar su autonomía”.³²

Por ello, al responder la pregunta “¿Es adecuado el actual diseño institucional del Estado mexicano para asegurar la rendición de cuentas?”,³³ Juan Pardinás arguye que no, que el diseño actual del Estado mexicano no sirve para asegurar la rendición de cuentas,³⁴ pues la Auditoría Superior de la Federación no cuenta con el presupuesto, ni con los empleados necesarios³⁵ para cumplir su mandato constitucional: la fiscalización. Por ello, Juan Pardinás argumenta que “lo ideal sería fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación a través de la estructura y el presupuesto que actualmente se le da a los sistemas de auditoría internas del gobierno federal”.³⁶

III. Diego Valadés³⁵ indica que en México contamos con dos niveles de fiscalización: “el control congresual y la autonomía del órgano de evaluación [...] que son compatibles, porque la evaluación que hace un órgano colegiado de representación política no tiene que ver sólo con el rigor con que se hayan llevado las erogaciones y se hayan cumplido las funciones administrativas. También tiene que ver con la valoración de los resultados alcanzados desde una perspectiva de políticas públicas, y tiene que ver con las definiciones de políticas ulteriores”.³⁸

Sin embargo, Diego Valadés considera que “un órgano como la Auditoría no puede ser sólo una magistratura de opinión [esto es, que sus decisiones no sean vinculantes, como ocurre con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, donde se justifica pues “hay órganos jurisdiccionales que hacen la función”],³⁹ porque no habría otro [órgano] con facultades decisorias sobre la misma materia”.⁴⁰

Por otra parte, Diego Valadés apunta que la “autonomía de la Auditoría no obedece a la real o supuesta corrupción, ineficiencia o contubernio de los partidos políticos y del Congreso en el que están representados”,⁴¹ por lo que argumenta, no se podría “argumentar a favor de la autonomía de la Auditoría como una reacción ante un hecho negativo, porque entonces nos estaríamos equivocando; en ese caso la solución no estaría en la autonomía de la Auditoría, sino en corregir a los partidos y al Congreso, lo que también hay que hacerlo, pero por otras razones”.⁴²

Consecuentemente, Diego Valadés concluye que es necesario “ver el proceso de autonomía de la Auditoría con argumentos positivos a favor de esa autonomía y no con argumentos negativos en contra de los partidos y del Congreso. Hacerlo así contribuirá a la consolidación de nuestro sistema institucional, que es en lo que tenemos que pensar y por lo que nos tenemos que preocupar”.⁴³

No obstante lo anterior, indica Valadés que “[s]i bien la Auditoría Superior de la Federación funciona con profesionalidad reconocida dentro y fuera de México, el impacto de su actuación es inferior al esfuerzo realizado porque la cuenta pública no es aprobada con la periodicidad anual que ordena la Constitución, y las múltiples observaciones que formula son recibidas como un simple memorial administrativo. Lo mismo sucede en los estados”.⁴⁴

Además de la Auditoría Superior de la Federación, indica Valadés, “existe el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, órgano autónomo que integra el Sistema Nacional Anticorrupción. Este Tribunal, que también goza de prestigio, incluye entre sus extensas facultades resolver acerca de las faltas administrativas graves identificadas por la Auditoría y sometidas a su conocimiento”.⁴⁵

Sin embargo, Diego Valadés retoma que en “otros sistemas constitucionales se ha adoptado una institución de origen francés que permite una acción contundente en el cuidado de los fondos públicos. En 1807 fue establecida la primera Corte de Cuentas, que ha proliferado con ese nombre y con el de Tribunal de Cuentas. La diferencia principal con las auditorías es que, además de verificar la pertinencia de lo erogado, los tribunales enjuician a quienes incurren en irregularidades al gastar”.⁴⁶ Dichos tribunales, recuerda Valadés, “existen en Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Suiza; en América Latina cuentan con ellos Brasil, Honduras y Uruguay. La experiencia aconseja que avancemos en igual dirección”.⁴⁷

Por eso, y ante la advertencia sobre “cómo se multiplican las irregularidades año con año, sin enmienda ni castigo”,⁴⁸ y ante la posibilidad moderar “muchas de las acciones y omisiones registradas”,⁴⁹ una vez que entre en plena capacidad del Sistema Nacional Anticorrupción, aun así “no se dispondrá de un instrumento tan eficaz como son los tribunales de cuentas”.⁵⁰ Es decir, para “transitar de la democracia electoral a la institucional es indispensable pensar y actuar en términos innovadores. Mucho ayudarían tribunales de cuentas en la Federación y en los estados, como órganos de apoyo de los congresos, con facultades de supervisión, evaluación y enjuiciamiento, e integrados por magistrados independientes, designados con objetividad y sin exigencias de oriundez en los respectivos estados”.⁵¹

IV. Dicho lo anterior, resulta pertinente analizar, comparativamente, la fiscalización y rendición de cuentas en España que, como propone Diego Valadés, recae sobre un tribunal de cuentas. Así, Ricardo Uvalle nos explica que dicho Tribunal “pertenece a las Cortes Generales, por lo que a pesar de no ser autónomo ni independiente, sí cuenta con los mecanismos necesarios para hacer valer las funciones que justifican su existencia y determinan la esencia de la fiscalización”.⁵²

1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.
2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.
3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.
4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.⁵³

De lo anterior, nos dice Uvalle, “podemos destacar que el Tribunal cuenta con facultades semejantes a las que la Auditoría Superior de la Federación posee; sin embargo, su naturaleza jurídica como tribunal guarda mayor congruencia con la clasificación tripartita esbozada por Schedler en el sentido de que tiene un doble aspecto operacional por lo que hace a la labor de fiscalización, así como de enjuiciamiento; es decir, el Tribunal de Cuentas no solo tiene en su margen potestativo las atribuciones concernientes a la fiscalización de la cuenta pública, sino que además, posee los elementos normativos necesarios para llevar a cabo procedimientos jurisdiccionales en los casos que concurren los supuestos necesarios”.⁵⁴

Por otra parte, nos dice Uvalle, el “Tribunal de Cuentas es una entidad cuya eficacia radica no en la independencia del órgano en sí, toda vez que la naturaleza de la vigilancia que debe existir en relación con el gasto público es una actividad que por antonomasia debe estar conferida al Poder Legislativo; por el contrario, se busca que los miembros que lo integran gocen de la misma independencia que cualquier juez del Estado, permitiendo con ello garantizar que su permanencia en el cargo no esté sujeta a ninguna otra variable que no sea la calidad y evaluación del trabajo llevado a cabo”.⁵⁵

En consecuencia, arguye Uvalle, “el modelo español es gran referente de hacia dónde debe México dirigir el problema conceptual que implica la no comprensión teórica de la Fiscalización y Rendición de Cuentas para su debida solución, partiendo en primer lugar de superar el debate conceptual sobre si el órgano fiscalizador debe o no ser autónomo constitucional y desincorporarse de la esfera del Poder legislativo para en lugar de ello institucionalizar un ente con características de Tribunal, cuyo margen de acción no se vea limitado a la fiscalización de la Cuenta Pública, sino que de igual forma tenga en su marco potestativo la función jurisdiccional que permita investigar, perseguir y sancionar los posibles hechos constitutivos de delito”.⁵⁶

Por ello, concluye lo siguiente:

Primera. A partir del diseño institucional se advierte que el órgano fiscalizador en México no fue diseñado en una lógica de control del poder, con base en la premisa de pesos y contrapesos que debe prevalecer en un sistema democrático, toda vez que su naturaleza jurídica se encuentra delimitada como de adscripción y dependencia hacia el Poder Legislativo. En esta tesitura, el verdadero alcance de sus determinaciones encuentra límites en órganos intermediarios que fungen como enlace entre éste y la Cámara de Diputados, así como evaluadores del desempeño y calificadores de su actividad, lo que genera que sus tareas estén sujetas a árbitros propios del Poder de que dependen y que no permite una auténtica imparcialidad en sus determinaciones.

Segunda. La fiscalización de la Cuenta Pública y la rendición de cuentas son elementos definitorios de un Estado democrático, que si bien guardan semejanzas en su comprensión no pueden ni deben entenderse como un mismo concepto. En México, se ha cometido el error de identificarlos como conceptos subsidiarios y justificar a partir de ello, la existencia de un instrumento normativo que los incluya como si ello fuera garantía de que tendrán verificativo empírico. En realidad, la fiscalización es una actividad que tiene comprobación en la realidad práctica con matices que atenúan su verdadero alcance, mientras que la rendición de cuentas es inusitada, poco comprendida y mucho menos aplicada.

Tercera. Entendiendo la fiscalización como una forma de control del poder mediante mecanismos de medición y evaluación sobre la eficacia, manejo, transparencia y honradez en el ejercicio del gasto público, no podemos comprender el actual diseño institucional de la Auditoría Superior de la Federación como un elemento que sustente y haga prevalecer las anteriores premisas, toda vez que las reticencias políticas e influencias partidistas a las que está sujeta inhiben una verdadera consolidación del postulado democrático que justifica su existencia y da sentido a sus determinaciones.

Cuarta. Partiendo de la base conceptual de identificar a la Rendición de Cuentas como un mecanismo de vigilancia hacia el poder político mediante el acceso que el ciudadano tiene a la información pública en materia del uso, destino y ejercicio del gasto público, no es posible ubicar el sustento normativo en la ley de la materia, ni su verificativo empírico en la práctica. Lo anterior es así porque no existen mecanismos reales para hacer efectivo este derecho y las pocas menciones que al respecto existen se encuentran lejos de erigirse como efectivos instrumentos para hacerlo válido. La tarea pendiente del Estado mexicano en esta materia consiste en diseñar mecanismos reales para hacer efectivo este postulado democrático, ya sea mediante su inclusión en el marco potestativo de la Auditoría Superior de la Federación o como una prerrogativa ciudadana para acceder información que por definición es pública y debe ser visible y sujeta al escrutinio público.

Quinta. A modo de hacer frente a las deficiencias expuestas en los párrafos que anteceden se propone destacar puntos esenciales sobre el diseño institucional y sustento normativo que tanto la Fiscalización y Rendición de Cuentas hallan en el Estado constitucional español:

La Fiscalización es entendida como una función estatal y se encuentra conferida a un órgano denominado Tribunal de Cuentas, que depende de las Cortes Generales (Poder Legislativo) y cuyo margen de acción es amplio ya que cuenta con una estructura tripartita para garantizar el debido cumplimiento de sus tareas: investiga, persigue y sanciona. Investiga cualquier ejercicio de actividad cuyo fundamento sea el gasto público; persigue aquellas prácticas que no correspondan con la legalidad en el ejercicio del mismo y sanciona, vía enjuiciamiento a los probables responsables.

Por su parte, la rendición de cuentas se encuentra fuera del marco legal que sustenta la actividad del Tribunal y se inclina por conferir al ciudadano un margen potestativo de derecho; es decir, vincula a los sujetos obligados a ubicar en un portal denominado rendiciondecuentas.es, toda la información relativa al uso, manejos, destino y ejercicio del gasto público a efecto de que el ciudadano pueda consultarlo. De esta manera se logra hilvanar ambos conceptos, consiguiendo así un auténtico mecanismo de control del poder.

Sexta. Con base en lo anterior expuesto, la propuesta con la que se concluye el presente trabajo se traduce en tres ideas esenciales:

En primer lugar, se debe desincorporar a la Rendición de Cuentas de la Ley de Fiscalización a efecto de diferenciar con claridad qué se entiende por cada uno de los conceptos de mérito, y establecer mecanismos claros para que su verificativo esté garantizado mediante los controles democráticos que demanda la naturaleza de sus fines.

Como segunda idea, se propone ir más allá del impulso reformador que ha intentado sin éxito dotar a la [...] [Auditoría] Superior de la Federación de autonomía constitucional, desincorporándola de la esfera del Poder Legislativo, para crear un Tribunal de Cuentas que tenga a su cargo la tarea fiscalizadora con libertad de jurisdicción y que cuente con mecanismos legales para garantizar el cumplimiento de sus determinaciones, así como un sistema sancionador que permita castigar los incumplimientos relativos a las disposiciones legales aplicables. Para lograr lo anterior, se debe priorizar que la independencia necesaria para la imparcialidad en las determinaciones no recaiga en el órgano sino en los individuos que lo integran, promoviendo de esta forma que los miembros que integren el Tribunal de Cuentas, cuenten con la misma independencia e imposibilidad de ser sancionado por el sentido de sus determinaciones que cualquier juez perteneciente al Poder Judicial.

Por último, en cuanto a la rendición de cuentas, se propone instrumentalizar un mecanismo de fácil acceso al ciudadano a efecto de que pueda llevar a cabo consultas en materia de gasto público, tomando en cuenta la forma en que se distribuye la recaudación fiscal; el uso, destino y ejercicio del dinero público, instituyendo a este principio democrático como un derecho del ciudadano frente al Estado, cuya observancia y debido cumplimiento esté conferido al Tribunal de Cuentas pero con un distinto fundamento normativo, de tal suerte que se eviten confusiones conceptuales y, sobretodo, deficiencias en la aplicación de sus postulados”.⁵⁷

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

Decreto que deroga, reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de crear el Tribunal de Cuentas

Único. Se **deroga** la fracción II, del artículo 74; y se **reforman** el párrafo decimonoveno del artículo 6, el párrafo octavo del Apartado A de la fracción V del artículo 41, la fracción XXIV del artículo 73, la fracción VI del artículo 74, la sección V, el artículo 79, los párrafos segundo y tercero de la fracción III y el párrafo quinto del artículo 109, y la fracción I del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. [...].

[...].

[...].

[...]:

A. [...]:

I. a VIII. ...

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

El organismo garante coordinará sus acciones con el **Tribunal de Cuentas** , con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

B. ...

Artículo 41. [...].

[...]:

I. a IV. ...

V. [...].

Apartado A. [...].

[...].

[...].

[...].

[...]:

a) a e) ...

[...].

[...].

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con el **Tribunal de Cuentas** .

[...].

[...].

[...].

Apartados B. a D. ...

VI. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XXIII. ...

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización, facultades y funciones **del Tribunal de Cuentas** y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;

XXV. a XXXI. ...

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

I. [...].

II. **Se deroga** ;

III. a V. ...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, **en complemento a la que realice el Tribunal de Cuentas**, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de **su Comisión de Vigilancia, y el Tribunal de Cuentas** . Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, **el Tribunal de Cuentas determinará las responsabilidades y sancionará**, de acuerdo con la Ley. **De igual manera, en el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad determinará las responsabilidades y sancionará** , en los términos de la ley. **En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados podrá emitir las recomendaciones vinculantes para la mejora en el desempeño de los mismos, y promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Cuentas, en los términos de la ley.**

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados y al **Tribunal de Cuentas** a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la **Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y el Tribunal de Cuentas contarán** con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. **La fiscalización de la Cuenta Pública se llevará a cabo de manera simultánea a cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de internet; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control.**

La Cámara y el **Tribunal de Cuentas concluirán** la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la **Comisión de Vigilancia de la Cámara de diputados , así como los procedimientos y sanciones que determine el Tribunal de Cuentas, seguirán** su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño **del Tribunal de Cuentas** y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización y **los procedimientos para determinar responsabilidades y sancionar ;**

VII. a IX. ...

Sección V

De la Fiscalización Superior de la Federación y el Tribunal de Cuentas

Artículo 79. La fiscalización, entendida como una forma de control del poder mediante mecanismos de medición y evaluación sobre la eficacia, manejo, transparencia y honradez en el ejercicio del gasto público, es una función estatal que se realiza a través del Tribunal de Cuentas, que es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica, patrimonio propios, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. El Tribunal de Cuentas será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, definitividad, imparcialidad, confiabilidad, máxima publicidad y objetividad.

El tribunal funcionará en pleno, y se compondrá de cinco magistrados, para la resolución de los procedimientos a que se refiere el presente artículo. Los magistrados serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo siete años

improrrogables. Los magistrados sólo podrán ser removidos, exclusivamente por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de esta Constitución.

Para ser magistrado se requiere cumplir, además de los requisitos señalados en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrán formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

El Tribunal de Cuentas podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal corriente, sin perjuicio de que las observaciones, recomendaciones o los procedimientos para determinar responsabilidades y sanciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. La fiscalización de la Cuenta Pública se llevará a cabo de manera simultánea a cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de internet; tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control.

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, el Tribunal de Cuentas podrá ordenar la entrega de información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

El Tribunal de Cuentas contará con mecanismos legales para garantizar el cumplimiento de sus determinaciones, así como un sistema sancionador que permita castigar los incumplimientos relativos a las disposiciones legales aplicables.

El Tribunal de Cuentas tendrá a su cargo investigar cualquier ejercicio de actividad cuyo fundamento sea el gasto público, perseguir aquellas prácticas que no correspondan con la legalidad en el ejercicio del mismo, y, sancionar, vía enjuiciamiento a los probables responsables, así como

I. Fiscalizar en forma simultánea o posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley, así como determinar las responsabilidades y sanciones, de acuerdo con la ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con

la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

El Tribunal de Cuentas podrá ordenar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales. En las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, el Tribunal de Cuentas podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se ordene solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados en la ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. Además de las responsabilidades que determine y las sanciones que imponga, el Tribunal de Cuentas podrá dar vista al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes, lo que corresponda;

II. Los informes individuales y las resoluciones del Tribunal de Cuentas serán de carácter público. La ley determinará los recursos para impugnar sus resoluciones.

De manera previa al dictado de sus resoluciones, se darán a conocer los resultados de la fiscalización a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por el Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que se les ordene; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

El Tribunal de Cuentas deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas.

III. Investigar y sancionar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos; y

IV. Derivado de sus investigaciones, determinar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, así como dar vista al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, a los servidores públicos federales, a los servidores públicos de los estados, municipios, de la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas están obligadas a facilitar los auxilios que requiera el Tribunal de Cuentas para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, podrá sancionarlos conforme establezca la ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite el Tribunal de Cuentas, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, el Tribunal de Cuentas podrá sancionarlos en los términos que establezca la ley.

El Poder Ejecutivo federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución que determine la ley para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. y II. ...

III. [...].

Las faltas administrativas graves serán investigadas, substanciadas y **sancionadas por el Tribunal de Cuentas, e investigadas y substanciadas por** los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y **podrán** resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa **cuando** resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones **del Tribunal de**

Cuentas en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

[...].

[...].

[...], y

IV. [...].

[...].

[...].

[...].

La secretaría del Ejecutivo federal responsable del control interno **podrá** recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en el **artículo** 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

[...].

Artículo 113. [...]:

I. El sistema contará con un comité coordinador, que estará integrado por el **magistrado presidente del Tribunal de Cuentas** ; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. y III. ...

[...].

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 deberá, en un plazo no mayor de 90 días naturales, improrrogables, emitir la ley que regule la organización, facultades y funciones del Tribunal de Cuentas.

Cuarto. El Congreso de la Unión deberá, en un plazo no mayor a 90 días naturales improrrogables, instrumentalizar un mecanismo de fácil acceso a los ciudadanos, a efecto llevar a cabo consultas en materia de gasto público, tomando en cuenta la forma en que se distribuye la recaudación fiscal; el uso, destino y ejercicio del dinero público, instituyendo a este principio como un derecho, cuya observancia y debido cumplimiento esté conferido al Tribunal de Cuentas, pero regulado en una Ley de Rendición de Cuentas.

Notas

1 “‘Sí, es un fraude’: ASF”, en *Animal Político*, sección Estafa Maestra. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/auditor-si-es-fraude.html> (Consultado el 11 de junio de 2018.)

2 Ídem.

3 Ídem.

4 Ídem.

5 Ídem.

6 “Auditora acusa despido por indagar corrupción; ASF responde que fue por conflicto de interés”, *Animal Político*, sección Nacional. Disponible en

<https://www.animalpolitico.com/2018/06/empleada-auditori-a-superior-denuncia-despedida-destapar-corrupcion/> (Consultado el 11 de junio de 2018.)

7 Ídem.

8 Ídem.

9 Ídem.

10 Ídem.

11 Ídem.

12 Ídem.

13 Ídem.

14 Ídem.

15 Ídem.

16 Ídem.

17 “La ASF está siendo desmantelada por el #AuditorCarnal, acusa ex titular”, *Tercera Vía*, sección *Vía Política*. Disponible en <http://terceravia.mx/2018/06/la-asf-esta-siendo-desmantelada-por-el-auditorcarnal-acusa-ex-titular/> (Consultado el 11 de junio de 2018.)

18 Ídem.

19 Ídem.

20 Ídem.

21 Ídem.

22 Reyna, José Luis, “La Auditoría Superior de la Federación, en entredicho”, en *Milenio*, sección Opinión Nacional. Disponible en

<http://www.milenio.com/opinion/jose-luis-reyna/de-paso/la-auditoria-superior-de-la-federacion-en-entredicho> (Consultado el 11 de junio de 2018.)

23 Ídem.

24 Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Astudillo, César, Ackerman, John (coordinadores), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, serie Estudios Jurídicos, número 524, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009, páginas 45-86, disponible en

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/7.pdf> (Consultado el 18 de junio de 2018.)

25 Ídem.

26 Ídem.

27 Ídem.

28 Ídem.

29 Ídem.

30 Ídem.

31 Ídem.

32 Ídem.

33 Pardinas, Juan, “Instituciones para la rendición de cuentas en México”, en Astudillo, César, Ackerman, John (coordinadores), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, obra citada, supra nota 24.

34 Ídem.

35 Ídem.

36 Ídem.

37 Valadés, Diego, “Autonomía, fiscalización y control de poder”, en Astudillo, César, Ackerman, John (coordinadores), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, obra citada, supra nota 24.

38 Ídem.

39 Ídem.

40 Ídem.

41 Ídem.

42 Ídem.

43 Ídem.

44 Valadés, Diego, “El dinero y la democracia”, en *Reforma*, sección Opinión, publicado el 30 de enero de 2018, disponible en <https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=128325> (Consultado el 18 de junio de 2018.)

45 Ídem.

46 Ídem.

47 Ídem.

48 Ídem.

49 Ídem.

50 Ídem.

51 Ídem.

52 Uvalle, Ricardo, *Auditoría Superior de la Federación: ¿órgano fiscalizador o de rendición de cuentas?*, disponible en <http://ricardouvalle.blogspot.com/2018/06/auditoria-superior-de-la-federacion.html> (Consultado el 18 de junio de 2018.)

53 Ídem.

54 Ídem.

55 Ídem.

56 Ídem.

57 Ídem.

Sede de la Comisión Permanente, a 26 de junio de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. junio 26 de 2018.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 94 DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ENRIQUE DÁVILA FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 26 DE JUNIO DE 2018

El que suscribe, Jorge Enrique Dávila Flores, diputado a la LXIII Legislatura, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por el estado de Coahuila, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 56 y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 6o., numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta Comisión Permanente la iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma la fracción I, párrafo cuarto, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, con el objetivo de aumentar de 3 a 6 por ciento de la votación que necesita obtener un partido político para no perder su registro, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Tras la reforma político-electoral de 2015, la democracia en nuestro país se traduce a través de los partidos políticos y los candidatos independientes. En esta tesitura se hace necesario establecer mecanismos eficientes a fin de hacer patente dogmáticamente la participación libre del pueblo en las decisiones electorales para renovar a las autoridades y diversos entes de la administración pública.

Asimismo, la participación democrática del pueblo es fundamental para hacer que rijan una filosofía o un postulado de gobierno que emane de un partido político, con determinada doctrina o forma de pensamiento sobre el manejo de las políticas públicas. Las reglas para proceder conforme a los principios rectores de la materia electoral que son el de certeza, legalidad, independencia imparcialidad y objetividad que encuentran su fundamento constitucional en los artículos 41, fracciones I, II y IV y la fracción IV inciso g) del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran vigentes y resguardados en los distintos ordenamientos jurídicos de naturaleza electoral como son la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tomando como base los principios anteriormente indicados y la necesidad de la implementación de mecanismos que permitan el desarrollo pleno de la democracia, estimo que resulta relevante, que los partidos políticos como hilo conductor de la democracia, se rijan siempre bajo condiciones que permitan evaluar su eficacia y vigencia por cuanto a la opción política que representan. Uno de los mecanismos que permite estimar si un partido político es considerado como una opción ciudadana de legítima representación, es la

necesidad de obtener un porcentaje mínimo de 3 por ciento del total de la votación obtenida para conservar su registro.

La importancia de este requisito tiene dos vertientes: por un lado, legitimar la existencia de un instituto político con base en la estimatoria ciudadana, a través del porcentaje obtenido en los comicios y; por otro lado, el verificar si el sostenimiento con financiamiento público, sigue siendo necesario para hacer que prevalezca como oferta, la opción política que representa un determinado partido político. En este orden de ideas, quien suscribe, mediante la presente iniciativa, hace una reflexión sobre el particular asunto, a fin de replantear el actual requisito del porcentaje para el sostenimiento del registro de un partido político.

Aunado a lo anterior y para robustecer los argumentos esgrimidos, vale la pena revisar los porcentajes que se solicitan en Iberoamérica para la existencia de partidos políticos en distintos países, a fin de contrastar lo que sucede en la región en relación con lo que sucede en nuestro país.

El porcentaje requerido para sostener el registro de partidos políticos en Alemania es de 5 por ciento; en Japón e Italia, entre otros, es de 4 por ciento. Un porcentaje tan limitado como el que en México se tiene (de 3 por ciento) incentiva la creación de partidos políticos, sin una verdadera y legítima representación popular, además de que resulta exigua como filtro de aquellas agrupaciones políticas convertidas en entes públicos al servicio de una sola persona o pequeños grupos de personas sin un interés verdadero en el beneficio social. Si bien es cierto que un porcentaje tan bajo como el vigente en nuestro país puede tener la ventaja de ampliar la pluralidad en la arena electoral, también es cierto que resulta incapaz de depurar al sistema político de partidos, que buscan acceder a puestos y a recursos públicos sin tener la suficiente representación o respaldo ciudadano.

Cabe señalar que del año 2000 al año 2018, 16 partidos políticos han participado en elecciones federales, de los cuales, sólo 9 conservan su registro.

Como se puede apreciar, el porcentaje de 3 por ciento ha sido útil para revocar el registro a partidos que no aportan en términos de representatividad. A pesar de ello, nuestro sistema político ha consentido la permanencia de otros institutos políticos “económicamente” rentables a pesar de tener una lacónica contribución en términos de representatividad.

Como se puede apreciar, mediante la presente iniciativa se pretende vigorizar el sistema de partidos políticos en México, y estimular la aparición de organizaciones políticas que representen los intereses de un sector amplio de la población, y con ello, evitar la existencia de partidos sin suficiente representatividad y fomentar actitudes políticas responsables al interior de los órganos de gobierno, principalmente en los órganos legislativos.

En mérito de lo anterior, proponemos reformar el párrafo cuarto de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos con el objeto de elevar el porcentaje mínimo para sostener el registro como partido político del tres al seis por ciento, en la votación de las elecciones federales ordinarias, que deberán obtener los partidos políticos y de ese modo elevar a

rango constitucional este requisito. Lo anterior se propone para garantizar una mayor representatividad y legitimación a los partidos políticos, ya que actualmente sólo se solicita el tres por ciento de la votación para conservar el registro como partido político.

En mérito de lo antes expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con el siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se reforma la fracción I párrafo cuarto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

...

...

...

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, seis por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

I. a VI. ...

Segundo. Se reforma el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Artículo 94. ...

1. ...

a) ...

b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos **seis** por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;

c) No obtener por lo menos el **seis** por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares 301 Ley General de Partidos Políticos (LGPP) de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado;

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
<p>Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p>	<p>Artículo 41. ...</p>
<p>La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:</p>	
<p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.</p>	<p>I. ...</p>
<p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.</p>	<p>...</p>

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.	...
Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.	Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el seis por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.
II.	...
III.	...
IV.	...
V.	...
VI.	...
LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS	
DE LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CAPÍTULO I De la Pérdida del Registro	...
Artículo 94.
1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:	...
a) No participar en un proceso electoral ordinario;	...
b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la	b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el seis por ciento de la

<p>votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Nueva Ley DOF 23-05-2014 47 de 61 los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;</p>	<p>votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Nueva Ley DOF 23-05-2014 47 de 61 los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;</p>
<p>c) No obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado;</p>	<p>c) No obtener por lo menos el seis por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado;</p>
<p>d) a g) ...</p>	<p>d) a g) ...</p>

Transitorio

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

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 26 de junio de 2018.

Diputado Jorge Enrique Dávila Flores (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 26 de 2018.)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 81 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JESÚS GILBERTO RODRÍGUEZ GARZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 26 DE JUNIO DE 2018

El suscrito, diputado Jesús Gilberto Rodríguez Garza, integrante de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II, 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan dos párrafos al artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El sistema presidencial de nuestro país está en decadencia, desde la alternancia que vivimos a partir de 2000, hemos sido testigos del desgaste que ha tenido el titular del Ejecutivo federal por la falta de gobernabilidad, además, la pluralidad política ha provocado que se encuentre en constante tensión, restándole fuerza a sus determinaciones y obligándolo a la negociación política.

Hoy en día, está demostrado que la alternancia en el poder no fue la solución, a los problemas económicos, sociales y políticos que estamos padeciendo en el país, hay que reconocer que tenemos un sistema de partidos desgastado, cuyo ingrediente común es la corrupción, la falta a sus principios ideológicos, hoy en día vemos coaliciones que lo que buscan es el poder, ya que sus pensamientos son totalmente opuestos, es decir, cometen fraude ideológico político electoral.

En lo que se refiere a la figura presidencial, hemos sido testigos de su desgaste, basta recordar, cuando la Cámara de Diputados votó en contra para que el expresidente Vicente Fox recibiera la medalla al mérito agrícola de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), otra prueba, la pudimos ver en el sexenio de Felipe Calderón en donde el Congreso de la Unión le desechó 18 iniciativas y 9 quedaron pendientes en comisiones, en ese periodo pesó la sombra de la ilegalidad con que ganó esa elección.

Ahora bien, a partir de la alternancia hemos visto que el porcentaje de apoyo al titular del Ejecutivo no está llegando a 50 por ciento, ejemplo de ello, son los casos de los ex presidentes Vicente Fox, electo con 43 por ciento de los votos, y Felipe Calderón con 36 por ciento mientras que el segundo lugar registró 35 por ciento y el tercero 22 por ciento. En la última elección, Enrique Peña Nieto logró con 38 por ciento ganar la Presidencia, mientras que el segundo lugar obtuvo 32 por ciento y el tercero 25 por ciento¹. Por lo anterior resulta indispensable, otorgar mayor certeza y legitimidad a la figura presidencial.

Cabe señalar, que desde 1997 el politólogo Giovanni Sartori, sugirió a la clase política mexicana adoptar la segunda vuelta electoral, como un mecanismo de certidumbre electoral y un elemento adicional para el buen gobierno con el propósito de establecer reglas constitucionales que invitarán a mejorar la relación de comunicación y coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, dado que en aquel momento se instauraban los gobiernos divididos, como producto de nuevas voluntades del voto ciudadano para conformar una representación política más plural en el Congreso federal y después en los gobiernos estatales.²

¿Qué es la doble vuelta electoral? se define como la técnica utilizada para obtener en el escrutinio la mayoría absoluta en los sufragios, como condición para hacerse acreedor al cargo en disputa. En caso de que ninguno de los contendientes alcance dicho porcentaje, deberá celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que obtengan el mayor número de votos.³

Sara Álvarez de Lasowski lo define de la siguiente manera: “segundo escrutinio o segunda vuelta electoral entre los dos candidatos que obtuvieron más votos en el primer escrutinio, tras una elección de escrutinio mayoritario con resultado negativo en la primera vuelta, al no haber obtenido ningún candidato el número de votos necesarios para resultar electo”.⁴

La adopción de la segunda vuelta electoral en América Latina se da en los años setentas (del siglo XX) a raíz de los movimientos democratizadores en varios países, incorporándola inicialmente Costa Rica y Ecuador; en los ochentas y noventas es plasmada constitucionalmente en once de los dieciocho países más importantes de la región con sistema de gobierno presidencial: Uruguay, Brasil, Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Bolivia, Perú, República Dominicana y Argentina.⁵

La principal diferencia entre la aplicación europea y la versión latinoamericana del llamado “ballotage”, es qué, en el caso de Francia, se utiliza para elegir tanto al presidente de la República, como a los representantes en la Asamblea Nacional, y en América Latina es utilizado principalmente para las elecciones presidenciales.⁶

En países como Brasil, Bolivia, Chile, El Salvador, Perú y República Dominicana se requiere alcanzar 50 por ciento más uno de los votos válidos; sin embargo algunos países requieren votaciones inferiores que permiten la victoria en la primera vuelta, como el caso de Costa Rica que requiere 40 por ciento de los votos; Argentina pide 45 por ciento; o sistemas que complementan un porcentaje de votación con uno de diferenciación entre el primero y el segundo lugar que es el caso de Ecuador que solicita una mayoría absoluta, o bien, 40 por ciento con una diferencia de 10 por ciento respecto a su más cercano competidor.⁷

Es pertinente mencionar, que esta propuesta tiene ventajas ya que aporta legitimidad para los que resultan electos y, en ese sentido, es que la misma abonaría a la gobernabilidad democrática de nuestro país.

Ventajas (legitimidad)

- Legitimidad de la opción triunfadora.
- Depuración de opciones en escenarios de multiplicidad de candidaturas.
- Simplificación de la decisión electoral en la segunda vuelta.

Es indispensable establecer la segunda vuelta en la elección presidencial, ya que nuestro sistema político está sufriendo una fragmentación a consecuencia de la poca credibilidad que tiene la ciudadanía tanto para los procesos electorales como de los propios gobernantes, lo que se traduce en una disminución cada vez más considerable de la participación ciudadana, y de la creación de cada vez más partidos políticos, que en su conjunto resulta en la poca legitimidad de los gobernantes electos.

Cabe destacar, que este tema de la segunda vuelta no es nuevo, sin embargo, es urgente e impostergable darle legitimidad y fuerza a quien llegue a la Presidencia de la República. Hemos visto candidatos a la Presidencia como el ingeniero Jaime Rodríguez Calderón mejor conocido como El Bronco que menciona que la segunda vuelta sería para generar gobernabilidad y además se contaría con una mayoría.

Para tal efecto, se propone lo siguiente:

Texto constitucional vigente

Artículo 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Texto propuesto

Artículo 81. ...

Cuando en la elección del presidente, sea ordinaria o extraordinaria, no se alcance la mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno del total de los votos válidos, se procederá a una segunda vuelta electoral, en ésta participarán únicamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos válidos.

La segunda vuelta electoral se realizará en los términos que disponga la ley electoral.

Por lo expuesto, propongo la discusión y, en su caso, la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adicionan dos párrafos al artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 81. ...

Cuando en la elección del presidente, sea ordinaria o extraordinaria, no se alcance la mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno del total de los votos válidos, se procederá a una segunda vuelta electoral, en ésta participarán únicamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos válidos.

La segunda vuelta electoral se realizará en los términos que disponga la ley electoral.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a la legislación vigente para dar cumplimiento al presente decreto, en un plazo de 180 días naturales siguientes a la publicación del presente decreto.

Notas

1 Datos obtenidos de: <http://www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/segunda-vuelta-alanzas-y-voto-util-en-2018>

2 <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jorge-islas/nacion/2016/10/9/segunda-vuelta-electoral>

3 Tomado de Quórum Legislativo 90. Enero 2007. Segunda Vuelta Electoral por Angélica Hernández Reyes. Pág. 79

4 Ídem.

5 Ídem.

6 Ídem.

7 Tomado de Instituto de Investigaciones Jurídicas. Septiembre-diciembre 2010. Segunda Vuelta Electoral para la Elección Presidencial por César Astudillo. Página 1416.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a los 26 días de junio de 2018.

Diputado Jesús Gilberto Rodríguez Garza (rúbrica)

(Turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 26 de 2018.)

QUE DEROGA, REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN DE MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PRESENTADA POR ARLETTE MUÑOZ CERVANTES, EN NOMBRE DE ÓSCAR DANIEL HERNÁNDEZ MORALES, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 26 DE JUNIO DE 2018

El suscrito, Óscar Daniel Hernández Morales, diputado a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, fracción I, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del procedimiento para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La división de poderes es uno de los elementos imprescindibles en la organización del Estado, sin la cual no se puede hablar de un estado de derecho. Tiene por objeto evitar el abuso del poder y preservar los derechos del hombre. De esta forma, se separan las funciones de los órganos públicos en tres categorías generales: legislativas (Poder Legislativo), administrativas (Poder Ejecutivo) y jurisdiccionales (Poder Judicial), tal como se estableciera desde 1789 en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuando se postulaba que no podía haber Constitución sin la existencia de un catálogo de derecho humanos y sin una clara separación de poderes.

El principio de división de poderes se encuentra, entre otros preceptos, reconocido en el artículo 49 de la Constitución, el que indica: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

El principio de división de poderes implica un sistema de pesos y contrapesos, el que contiene reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas o poderes limitar constitucionalmente a la otra cuando el texto de la Constitución así lo establece. La separación de poderes debe tener su propio mecanismo de pesos y contrapesos; cuanto más se aproxime un país al sistema parlamentario, más pesos existirán entre las distintas ramas del Poder, y más iguales serán en sus poderes relativos.

El método vigente de elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), trastocan el principio de división de poderes porque con ellos, el presidente de la República en turno, termina determinando la actuación del Poder Judicial en los asuntos fundamentales para el país, vulnerando uno de los pilares de todo sistema jurisdiccional, que estriba en la estricta observancia del principio de Independencia del Juzgador, el cual se propugna por la ausencia de influencias externas en las decisiones y fallos de carácter jurisdiccional y la toma de deliberaciones sustentada en la justicia y la mejor protección de los derechos. En este sentido, es necesario enriquecer los medios de pesos y contrapesos, para evitar conflictos de interés, reales o aparentes, garantizando a la vez que la SCJN observe de manera estricta los principios de independencia y autonomía que deben distinguir a todo órgano jurisdiccional.

Nuestro máximo órgano jurisdiccional sólo puede salvaguardar los derechos de los mexicanos, en tanto no esté sometido a intereses inconfesables.

Es necesario replantear forma en la que son designados los ministros de SCJN para generar total independencia de sus miembros en relación con los otros Poderes de la Unión, con el fin de garantizar la institucionalidad de la SCJN, y al ser el máximo tribunal constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. Tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ámbitos de gobierno, a través de las resoluciones judiciales que emite; además de solucionar, de manera definitiva, asuntos que son de gran importancia para la sociedad.

En esa virtud, y toda vez que imparte justicia en el más alto nivel, es decir, el constitucional, no existe en nuestro país autoridad que se encuentre por encima de ella o recurso legal que pueda ejercerse en contra de sus resoluciones, por lo que es menester que el puesto de ministro sea ocupado por personas que además de la eficiencia, capacidad, probidad, honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica con la que cuentan, tengan total independencia. Lo anterior abonará a fortalecer nuestras instituciones de procuración e impartición de justicia.

Los procedimientos de designación vigentes conllevan la tentación de manipular y controlar de manera directa o indirecta la integración de nuestro máximo tribunal, así como su actuación por parte del titular del Ejecutivo federal en turno.

Si revisamos el método de designación, previsto en el artículo 96 de la Constitución, observamos cómo el presidente realiza las ternas, nadie más puede intervenir en la designación de la terna y, si el Senado no resuelve entre los propuestos o rechaza las ternas, el presidente de la República termina definiendo de entre los integrantes de la terna quién es el ministro. Este método promueve una dependencia del Poder Judicial federal porque el presidente escoge a personas cercanas a su círculo político o de amistad, en último término, en caso de que el Senado rechace las ternas. Lo anterior significa que el origen de los titulares del Poder Judicial de la Federación podrían estar sometidos a la voluntad presidencial, lo que impide y limita la labor de control y vigilancia del Poder Judicial al Ejecutivo. Una de las consecuencias de esta realidad es la inexistencia del estado de derecho en México y la consecuente impunidad que abunda en el Ejecutivo federal.

Necesitamos un nuevo método y procedimiento para designar a los ministros de la SCJN.

Por todo lo anterior expuesto, se busca modificar la manera actual en la que se designa a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, buscando la independencia de quienes la integren, tanto del Poder Ejecutivo como de las cuotas partidistas, asimismo se busca una adecuada división de poderes, la cual es pilar del estado de derecho como ya se dijo, todo esto tendrá como fin erradicar parte de la corrupción política que vive nuestro país.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del procedimiento para la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Artículo Único. Se reforman los artículos 76, fracción VIII; 96 y 98; y se deroga la fracción XVIII del artículo 89, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a 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 Consejo de la Judicatura Federal, atento a la consulta pública que realice el Consejo a las facultades de derecho de las más prestigiadas universidades del país y colegios de abogados, en términos de la ley**, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le sometan dichas instituciones;

IX. a XIV. ...

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

I. a XVII. ...

XVIII. **Derogada.**

XIX. a XX. ...

Artículo 96. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, **el Consejo de la Judicatura Federal, atento a la consulta pública que realice a las facultades de derecho de las más prestigiadas universidades del país y a los colegios de abogados**, someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se

hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe mediante voto secreto y por mayoría los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en términos de la ley reglamentaria.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, **el Consejo de la Judicatura Federal, someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior.** Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que, dentro de dicha terna, designe **mediante voto secreto y por mayoría los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal en términos de la ley reglamentaria.**

Artículo 98. Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, **el Consejo de la Judicatura Federal**, someterá el nombramiento de un ministro interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

Si faltare un ministro por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, **el Consejo de la Judicatura Federal**, someterá un nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución.

Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas **a consideración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** y, si ésta las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

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

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 seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión expedirá la ley reglamentaria a que se refiere el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 26 de junio de 2018.

Diputado Óscar Daniel Hernández Morales (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 26 de 2018.)

QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ENRIQUE DÁVILA FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 4 DE JULIO DE 2018

El que suscribe, Jorge Enrique Dávila Flores, diputado a la LXIII Legislatura, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional por Coahuila, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 56 y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Comisión Permanente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de reducción de la duración de campañas electorales, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

México llegó al 1 de julio de 2018 a una elección histórica, la más grande de todos los tiempos y la más compleja de los últimos años. Una vez superada la fase del resultado, todos tenemos el reto de buscar reducir el costo de nuestra democracia, una de las más caras del mundo.¹

En efecto, si se divide lo gastado en una campaña electoral entre el número de votantes – metodología utilizada por la BBC– los cocientes arrojan que en México el voto cuesta más del doble que en Estados Unidos y es mucho más caro aún que en países como Rusia y Francia: 11.67 dólares por cada votante estadounidense y 0.44 y 1.88 dólares en los casos de Rusia y Francia, respectivamente. En el ejercicio electoral mexicano del 2012, dicha división arrojó un cociente de 25 dólares. Es previsible entonces que esa cifra aumente en el 2018 por el monto que entregará el INE a los partidos políticos para sus campañas.²

La democracia electoral en México se ha encarecido en los últimos años en su vertiente presupuestal.

El costo de la democracia electoral comprende cinco rubros: a) el presupuesto público destinado a financiar el funcionamiento de las autoridades electorales; b) el financiamiento público a los partidos políticos y campañas; c) el financiamiento privado; d) otras fuentes de financiamiento no reportado; e) el valor de mercado de los spots de radio y televisión.

En los últimos años se ha generado en México gran debate respecto al papel de las campañas políticas y sus métodos de financiamiento. Los temas que se discuten son muy amplios, y consideran aspectos como la posibilidad de extender las facultades del Instituto

Nacional Electoral (INE) para intervenir en el financiamiento de los partidos, la disminución del financiamiento público, la reducción del tiempo de las campañas electorales, entre otros más.

Por ello, en términos generales una campaña política puede definirse como un proceso de persuasión intenso que se realiza durante un periodo precedente a la jornada electoral con el propósito de influir en la decisión de los ciudadanos a la hora de emitir su voto.

Para lograr tal efecto, las campañas buscan brindar información al electorado sobre las propuestas del candidato o partido de interés con el fin de atraer el mayor número de votos posibles. Sin embargo, los mexicanos no están contentos con las campañas políticas y su excesiva duración. Y es que para la mayoría de las personas además de ser caras no están cumpliendo con las expectativas de la ciudadanía en términos informativos y sólo son un alud de imágenes y *spots* en radio y televisión.

Considero que la campaña no sustituye el trabajo de campo que haya realizado el candidato y su equipo, así como los gobiernos emanados de los partidos políticos.

Sólo en Latinoamérica, las campañas políticas varían entre 30 y 120 días antes de la elección. Otros países, como Canadá y Alemania, optan por periodos cortos de campaña. En México, por ejemplo, aunque existe la obligación constitucional, votar es un ejercicio voluntario, pero en Noruega el gobierno registra a los votantes y es obligatorio participar en el proceso.

La tabla que a continuación se presenta muestra el indicador referido a la duración legalmente sancionada de los periodos de campaña electoral en países de América Latina. México ocupa uno de los máximos rangos de duración para la elección de presidente de la República (casi 170 días) superado solamente por Honduras (180 días), mientras que Nicaragua se encuentra en el mínimo rango de duración (cerca de 75 días).

Una de las razones que han justificado la duración actual de las campañas electorales en México tiene su fundamento en la búsqueda del voto de los ciudadanos, así como para contar con tiempo suficiente para la difusión de la plataforma política y los programas o propuestas de gobierno. Sin embargo, las ideas expuestas por los especialistas señalan que la tendencia internacional es que las democracias consolidadas han reducido sus costos a través de campañas más cortas, mejores sistemas de fiscalización y fórmulas más justas de asignación de recursos.

Duración del período de campañas ^{1*}		
País	Duración	Inicio / Conclusión
Argentina	Menos de 90 días	Convocatoria 3 meses antes/48 horas antes de la jornada
Bolivia	Menos de 150 días	Convocatoria 150 días antes/48 horas antes de la jornada
Brasil	Alrededor de 90 días	A partir del 5 de julio del año electoral/48 horas antes de la jornada
Chile	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes/48 horas antes de la jornada
Colombia	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes/24 horas antes de la jornada
Costa Rica	Alrededor de 105 días	Convocatoria 1 de octubre del año previo/48 horas antes de la jornada
Ecuador	Menos de 90 días	Convocatoria 90 días antes/La convocatoria determina conclusión
El Salvador	Menos de 120 días para presidente y de 90 para diputados	Convocatoria 120 o 90 días antes/72 horas antes de la jornada
Guatemala	Menos de 120 días para presidente y de 90 días para diputados	Convocatoria 120 o 90 días antes/36 horas antes de la jornada
Honduras	Menos de 180 días	Convocatoria 180 días antes/120 horas antes de la jornada
País	Duración	Inicio / Conclusión
México	Alrededor de 170 días para presidente y menos de 90 días para legisladores	4 días después de cierre de registro/72 horas antes de la jornada
Nicaragua	75 días	Convocatoria de la autoridad electoral/72 horas antes de la jornada
Panamá	Menos de 120 días	Decreto de la autoridad electoral/24 horas antes de la jornada
Paraguay	120 días	Convocatoria 122 días antes/48 horas antes de la jornada
Perú	Entre 150 y 120 días	Convocatoria de la autoridad electoral/48 horas antes de la jornada
Puerto Rico	No predeterminado	
República Dominicana	Menos de 90 días	Proclama 90 días antes/24 horas antes de la jornada
Uruguay	Menos de 120 días	Inscripción de candidaturas/72 horas antes de la jornada
Venezuela	Menos de 120 días	Convocatoria/48 horas antes de la jornada

Como vemos, la duración de la campaña no se define por una sola regla y los resultados no dependen de ello. Si a ello se le suman los subsidios gubernamentales que se otorgan en muchos países a los partidos.

Considerando lo anterior, podríamos decir que un tiempo justo para hacer campañas no debería ser mayor de los 50 días. En este sentido, el Instituto Belisario Domínguez ha señalado:

- El fenómeno de las campañas electorales prolongadas se traduce en mayores requerimientos de financiamiento público por parte de los partidos políticos, lo que impacta negativamente al erario.
- Las campañas prolongadas exigen mayores gastos, en especial para mantener una presencia pública en los medios de comunicación.
- Existe la percepción de que la larga duración de las campañas no impacta favorablemente ni en la calidad del debate de propuestas políticas ni en los niveles de participación ciudadana.
- Las campañas tan largas generan tres grandes problemas: fastidio electoral por parte de la ciudadanía; excesivo costo de campañas y agotamiento físico y propositivo por parte de los partidos y, sobre todo, de los candidatos.

- El dinero se volvió un factor determinante de los resultados y la competencia pasó a descansar crecientemente en la publicidad comercial, dejando de lado el debate político y el reconocimiento de los posicionamientos de los candidatos.³

México, en comparación con muchos de los países desarrollados en América y en Europa, es de los que más gastan en los procesos electorales; con campañas muy extensas y financiamiento preponderantemente público muy elevado que, en la práctica, no ha demostrado contribuir a aumentar la calidad de la contienda ni a incrementar la participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso electoral. De lo que antecede se estima justificada y motivada jurídicamente la emisión del siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de reducción de la duración de campañas electorales

Primero. Se **reforma** el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

I. a III. ...

IV. ...

La duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales será de **cincuenta** días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán **treinta** días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

...

V. y VI. ...

Segundo. Se **reforman** los artículos 226, numeral 2, incisos a) y b); y 251, numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 226.

1. ...

2. ...

a) Durante el proceso electoral federal en que se renueve el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de **treinta** días;

b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de marzo del año de la elección. No podrán durar más de **veinte** días; y

c) ...

3. a 5. ...

Artículo 251.

1. La campaña electoral para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de **cincuenta** días.

2. Las campañas electorales para diputados, en el año en que se renueve la Cámara respectiva tendrán una duración de **treinta** días.

3. a 7. ...

Transitorio

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
<p>Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p>	<p>Artículo 41. ...</p>
<p>La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:</p>	<p>...</p>
<p>I. a III. ...</p>	<p>I. a III. ...</p>
<p>IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.</p>	<p>IV. ...</p>
<p>La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.</p>	<p>La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de cincuenta días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán treinta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.</p>
<p>La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.</p>	<p>...</p>
<p>V. a VI. ...</p>	<p>V. a VI. ...</p>
LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
<p>Artículo 226.</p>	<p>Artículo 226.</p>
<p>1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.</p>	<p>1. ...</p>
<p>2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las</p>	<p>2. ...</p>

setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:	
a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;	a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de treinta días;
b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y	b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de marzo del año de la elección. No podrán durar más de veinte días, y
c) ...	c) ...
3. al 5. ...	3. al 5. ...
Artículo 251.	Artículo 251.
1. Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días.	1. Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de cincuenta días.
2. Las campañas electorales para diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días.	2. Las campañas electorales para diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de treinta días.
3. al 7. ...	3. al 7. ...

Notas

1 Visible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/analisis/El-costode-la-democracia-en-M%C3%A9xico-245225.html> Fecha de consulta: 26 de junio de 2018.

2 Visible en <https://mundo.sputniknews.com/firmas/201708281071912281-elecciones-mexico-america-latina/> Fecha de consulta: 26 de junio de 2018.

3 Visible en <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/278/280> Fecha de consulta: 26 de junio de 2018.

Sede de la Comisión Permanente, a 4 de julio de 2018.

Diputado Jorge Enrique Dávila Flores (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 4 de 2018.)

QUE REFORMA Y ADICIONA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CECILIA SOTO GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JULIO DE 2018

La suscrita, diputada federal del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Un buen sistema tributario se caracteriza por ser eficiente, sencillo, flexible, justo y con responsabilidad política. Stiglitz¹

Los principios de la justicia tributaria en México

La Constitución mexicana, establece en su artículo 31, fracción IV, varias limitaciones al Estado legislador para imponer a las personas el pago de contribuciones, las cuales en el derecho tributario mexicano se han establecido como los principios tributarios de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino –gasto público–, y contienen los derechos fundamentales de capacidad contributiva, igualdad tributaria y reserva de Ley.

Gasto público

Las contribuciones habrían de ser establecidas para que el Estado haga del gasto público el instrumento decisivo para el cumplimiento de sus fines, por lo que las erogaciones públicas únicamente estarán dirigidas a cubrir los servicios públicos y atender las necesidades del Estado; es decir, que el deber de contribuir no podrá encontrar más razón que la de atender el bien común: “...El principio de justicia fiscal de que los tributos que se paguen se destinarán a cubrir el gasto público, conlleva que el Estado al recaudarlos los aplique para cubrir las necesidades colectivas, sociales o públicas a través de gastos específicos o generales...ya que de acuerdo con el principio de eficiencia -inmanente en el gasto público- la elección del destino del recurso debe de dirigirse a cumplir las obligaciones aspiraciones que en ese ámbito describe la Carta Fundamental ...”²

Proporcionalidad Tributaria

La proporcionalidad tributaria radica medularmente en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades y rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo a la capacidad económica del sujeto, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en mayor cuantía.³

Un ejemplo claro de un tributo proporcional es el impuesto sobre la renta aplicado actualmente a las personas morales; pagan el 30 por ciento sobre la utilidad fiscal anual;⁴ dado que la tasa del gravamen se mantiene fija, el importe a pagar se modifica en la medida en que lo hace la base gravable sobre la cual se aplica la tasa imponible; queda claro que la proporción del ingreso pagada es proporcional para todos los causantes de esa contribución.

Equidad tributaria

La equidad tributaria contiene tanto la equidad horizontal como la equidad vertical; donde la equidad horizontal establece que aquellos que son esencialmente iguales deben ser tratados de igual manera, es decir, los contribuyentes que tienen la misma capacidad contributiva deben pagar los mismos impuestos; en tanto que la equidad vertical se ocupa del trato que se les da a las personas con diferentes niveles de ingresos respecto de la tributación, o sea, las personas que no están en igualdad de circunstancias deberán ser tratados de manera diferente y justa: “ ... los contribuyentes de un impuesto que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa.”⁵

Legalidad tributaria

El texto normativo que aquí se analiza, concluye su enunciado con la frase que dispongan las leyes de donde se desprende el llamado principio de legalidad tributaria, que no es otro que el de reserva de ley en el derecho tributario, traducido en que los elementos esenciales del tributo deban estar contenidos en un acto formal y materialmente legislativo, es decir, en una ley.

Sólo mediante la Ley debe establecerse un impuesto, definir quiénes son los contribuyentes, fijar la alícuota o monto del tributo (un máximo y un mínimo) conceder exenciones y reducciones, tipificar las infracciones y establecer sanciones.⁶

Progresividad tributaria

Samuelson (2002) refiere que hay tres tipos de impuestos: proporcional, progresivo y regresivo. Un impuesto es proporcional cuando todos los contribuyentes pagan la misma proporción de su ingreso.

Un impuesto es regresivo cuando grava en la misma intensidad a los que tienen mayor capacidad económica y a los que tienen menos; pero no obstante que la tasa es igual, la proporción del ingreso que paga la persona con menos recursos es mayor. Un ejemplo de impuesto regresivo es el impuesto al valor agregado

La progresividad tributaria puede aplicarse al sistema tributario como un todo, o bien a las implicaciones de los impuestos individuales para tal sistema analizado en contexto y se

deduce del principio de equidad vertical; es esa proporción de mayor cuantía con la que cada contribuyente de renta superior aporta más ingresos al Estado para el financiamiento del gasto público; consiste en aplicar un porcentaje impositivo mayor, a medida que aumenta la base gravable.

Se puede decir que la progresividad es la variación del impuesto pagado por unidad de base gravable, es decir, mide el cambio del impuesto pagado por cambio unitario de la base gravable, como lo establece el Poder Judicial de la Federación: "...así la progresividad de la tarifa (impuesto) no se traduce solamente en el incremento de la alícuota al cambiar al renglón siguiente, sino también en que el aumento de aquella sea proporcional con el ingreso..."⁷

En efecto, el gravamen de los impuestos de las personas en función de su capacidad contributiva se logra a través de tarifas progresivas, como es el caso del impuesto sobre la renta, siendo necesario que exista un mecanismo de progresividad que no solamente considere el incremento de la alícuota al cambiar el renglón siguiente, sino también en el que el aumento de aquella sea proporcional con el ingreso. **En la aplicación de un impuesto progresivo, no sólo se paga una mayor cantidad de impuesto por el aumento del ingreso, sino que se paga una mayor proporción de ese ingreso.**

Se puede decir que la progresividad tributaria es la variación del impuesto pagado por unidad de base gravable, es decir, mide el cambio del impuesto pagado por cambio unitario de la base gravable, generalmente se expresa como un cociente.

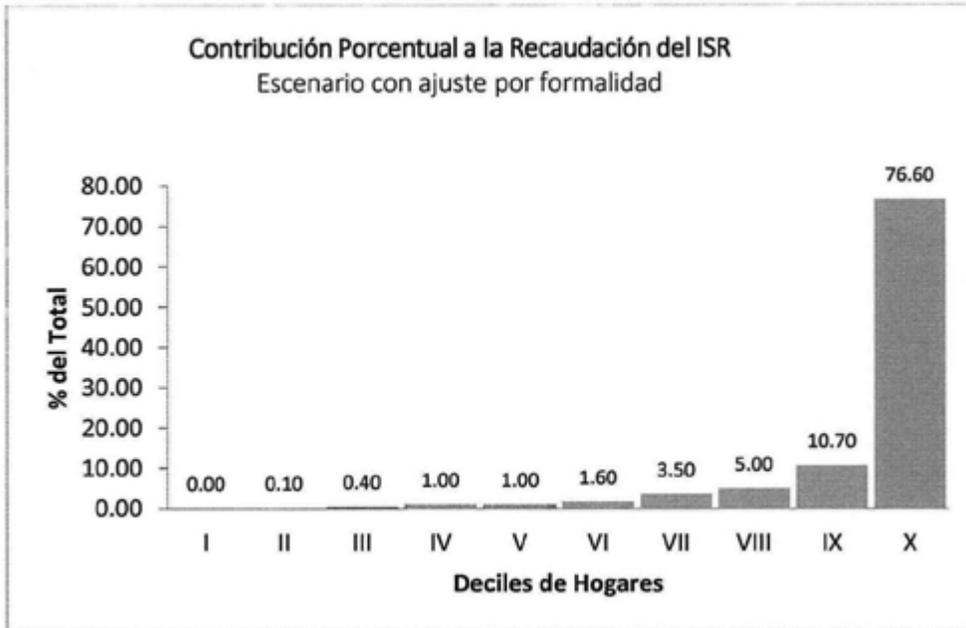
El ejemplo clásico de un impuesto directo progresivo es el impuesto sobre la renta, al establecer una tarifa creciente para la determinación del impuesto de las personas físicas; regularmente en este tipo de tarifas, la tasa impositiva es baja en las primeras fracciones de renta y gradualmente más alta a medida que éstas avanzan hasta llegar a las superiores, como se muestra en la siguiente tabla.

El principio de progresividad implica que la carga tributaria será soportada en mayor medida por aquellos que mayores recursos poseen... Actualmente la progresividad es considerada como una de las técnicas más eficaces en la lucha por acceder a sistemas tributarios que permitan una justa distribución de las cargas públicas...Así el principio de progresividad adquiere relevancia como un instrumento eficaz en la redistribución de la riqueza, que es sin duda un aspecto fundamental para lograr un sistema tributario que denote verdadera justicia.⁸

De suerte que la proporcionalidad establece que a mayor ingreso se contribuye en mayor cuantía a la hacienda pública, la progresividad establece que los grupos o los deciles con mayor ingreso contribuyen a la hacienda pública con un porcentaje mayor a que se aplica a los grupos o deciles de menores ingresos.

Tabla: Contribución Porcentual a la Recaudación del ISR
Escenario con ajuste por formalidad

DECIL DE INGRESOS	ISR TOTAL	
	CONTRIBUCION POR DECIL	INCIDENCIA (ISR/ INGRESO BRUTO)
I	0.0	0.0
II	0.1	0.4
III	0.4	0.9
IV	1.0	1.9
V	1.0	1.4
VI	1.6	2.0
VII	3.5	3.7
VIII	5.0	4.1
IX	10.7	6.2
X	76.6	16.3
Total o Promedio	100.0	8.6



La tarifa del impuesto sobre la renta para personas físicas que se aplica a partir del Ejercicio Fiscal de 2014 es progresiva en términos absolutos y relativos.⁹ El decil superior aportó el 76.6 por ciento de la recaudación total, mientras que el decil más bajo tuvo una contribución de cero, debido al subsidio al empleo para los asalariados de menores ingresos, así lo muestran la tabla y la gráfica.

Cabe resaltar que en la llamada Reforma Hacendaria aprobada por el Congreso de la Unión en octubre de 2013, y que entró en vigencia el 1 de enero de 2014, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, en la que los legisladores fueron más allá de la propuesta del Ejecutivo Federal, al determinar tasas progresivas a este impuesto en los diferentes deciles de ingreso.

Así en la exposición de motivos del dictamen que se refiere, se expresa la necesidad de dotar de mayor progresividad al sistema impositivo y en particular al ISR de las personas físicas. Sin embargo, considera necesario modificar la propuesta del Ejecutivo para que las personas con ingresos mayores de 500 mil pesos tributen a una tasa de 31 por ciento, los ingresos superiores a 750 mil pesos enfrenten una tasa de 32 por ciento, quienes obtengan ingresos por encima de 1 millón de pesos anuales sean gravados con la tasa de 34 por ciento y los que perciban ingresos superiores a 3 millones de pesos contribuyan a la tasa máxima de 35 por ciento. Los niveles de tasas propuestos se consideran adecuados puesto que se ubican por debajo del promedio que aplican los países miembros de la OCOE, donde en promedio la tasa marginal máxima es de 42.6 por ciento.

Esta medida tiene el propósito de aumentar la progresividad del impuesto y lograr que las personas que se ubican en el extremo medio y superior del último decil de ingresos contribuyan en mayor medida al financiamiento del gasto público, logrando que la tributación sea más justa y equitativa.¹⁰

En 2008 al Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) efectuó un estudio sobre la distribución del ingreso y la pobreza en los países miembros y demostró que los niveles de progresividad del sistema tributario dependen, entre otros factores, de la desigualdad de la distribución del ingreso gravable.¹¹

Debilidad tributaria mexicana

Una de las características que debe tener un buen sistema tributario, entre otras, de acuerdo al economista Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001, es la responsabilidad política, que se resume en un manejo transparente de los recursos fiscales y su correcta aplicación en el gasto público.

Elizondo (2014), al referirse al Pacto Fiscal Mexicano, dice: “El pacto fiscal, entendido como la relación entre los ciudadanos y el gobierno federal que especifica quién paga cuánto en impuestos y cómo se gastan estos recursos, es la relación más importante entre sociedad y gobierno.”¹²

En nuestro país, la insuficiencia de recursos del gobierno federal es crónica, no sólo porque su ingreso por contribuciones es bajo en relación al PIB, sino porque el que tiene lo gasta mal, tanto por corrupción, ineficacia y por estar mal dirigido en términos de su progresividad.

Marcelo Bergman, citado por Elizondo (2014) asegura que: “Los causantes deciden cuánto pagar no sólo a partir de un cálculo de la probabilidad que tiene su falta de pago de ser detectada y la sanción correspondiente en su caso, sino en función de un aprendizaje social

respecto al valor que tiene pagar impuestos. En su decisión de pago importa a dónde se van esos impuestos y qué tan justo es percibido el sistema, tanto en materia de impuestos como de gasto público. En las sociedades donde el pago de impuestos es alto, el ciudadano ha internalizado las normas fiscales porque percibe que se le regresan con bienes y servicios públicos sus impuestos.”¹³

La relación porcentual entre los ingresos tributarios en relación al Producto Interno Bruto de nuestro país en 2015 ascendió al 17.4 por ciento; es el porcentaje más bajo del promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) que se cuantificó en 34.3 en ese año, con todo y que, con la reforma hacendaria aprobada en 2013, y en vigor desde 2014 ha permitido una recaudación mayor al Estado mexicano.



El principio de progresividad compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el contribuyente ha superado esa deficiencia disponiendo de quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aportan en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente.

Por lo anterior, considero pertinente que el principio de progresividad tributaria se integre al texto de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal con el fin de robustecer el Sistema Fiscal Mexicano, al tiempo de hacerlo más justo, y lograr así una mejor redistribución de la riqueza nacional.

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

Decreto por el que se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para queda como sigue:

Artículo único. Se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 31. ...

I a III. ...

IV. Contribuir con los gastos públicos, así de la Federación, como de las entidades federativas y del municipio en que residan, de la manera proporcional, equitativa y progresiva que dispongan las leyes.

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

Notas

1 Stiglitz (2000) define estos principios. La eficacia económica consiste en que los impuestos no deben interferir en la asignación eficiente de los recursos. La sencillez administrativa se refiere a que los costos de administración y de cumplimiento deben ser bajos. La flexibilidad consiste en que el sistema debe poder adaptarse fácilmente a los cambios en las circunstancias económicas. Un sistema tributario es justo cuando trata de forma similar a los que se encuentran en circunstancias parecidas y obliga a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria. Y tiene responsabilidad política cuando es transparente.

2 La jurisprudencia 167496 del rubro “Gasto público. El principio de justicia fiscal...”

3 La jurisprudencia 232,197 del rubro “Impuestos. Proporcionalidad y equidad de los”. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos.

4 Artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

5 Jurisprudencia 192,290 del rubro “Impuestos. Principio de equidad tributaria”.

6 Jurisprudencia 186,581 “Exenciones fiscales. Corresponde al Poder Legislativo establecerlas en ley”. Este principio de reserva de ley se expresa también en el artículo 28, párrafo primero, constitucional, en cuanto señala que están prohibidas las exenciones “en

los términos y condiciones que fijan las leyes”. Por tanto, si la exención en materia tributaria consiste en que, conservándose los elementos de la relación jurídico-tributaria, se libera de las obligaciones fiscales a determinados sujetos, por razones de equidad, conveniencia o política económica, lo que afecta el nacimiento y cuantía de dichas obligaciones. se concluye que la exención se integra al sistema del tributo, de modo que su aprobación, configuración y alcance debe realizarse sólo por normas con jerarquía de ley formal y material.

7 Jurisprudencia 171,934, rubro: “Renta. El mecanismo de progresividad aplicado en la tarifa del impuesto relativo”. Una mejor adaptación de la carga tributaria a la capacidad contributiva de las personas físicas obligadas a su pago, tratándose de un gravamen directo como el impuesto sobre la renta, que grava una manifestación inmediata de dicha capacidad, se cumple a través de las tarifas progresivas. Ahora bien, para que exista un mecanismo de progresividad es necesario que además de establecerse una estructura de rangos, con cuotas y tasas aplicables sobre el límite inferior, se analice su efectividad con la aplicación de la tarifa, ya que una ruptura con la proporcionalidad de la tarifa implicaría no expresar la real capacidad contributiva apreciada por el legislador para imponer un tributo. Así, la progresividad de la tarifa no se traduce solamente en el incremento en la alícuota al cambiar al renglón siguiente, sino también en que el aumento de aquélla sea proporcional con el ingreso.

8 http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/campos_h_nd/capitulo4.pdf

9 Artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

10 <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/oct/20131017-IX.pdf> Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

11 http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2016/ig_2016.pdf

12 Elizondo, Carlos (2014) Progresividad y eficacia del gasto público en México: Precondición para la política recaudatoria efectiva. Wilson Center Latin American Program.

13 Op. Cit.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 4 de julio de 2018.

Diputada Cecilia Soto González (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 109 Y ADICIONA UN INCISO B AL 34 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, RECIBIDA DE LOS DIPUTADOS JUAN ROMERO TENORIO Y ALICIA BARRIENTOS PANTOJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JULIO DE 2018

Quienes suscriben, diputados Alicia Barrientos Pantoja y Juan Romero Tenorio, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena 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, así como por el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 109 y se adiciona el inciso b) al artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Propósito de la iniciativa

Uno de los problemas que enfrentamos los mexicanos, se encuentra en la urgente necesidad de hacer un mejor uso de todos los recursos disponibles, en particular los que se destinan a inversión física, que son los que pueden crear la infraestructura para mejorar de manera sostenida las condiciones de vida de los ciudadanos y propiciar mayor eficiencia en la operación de las empresas.

Con ese propósito, se requiere que la Cámara de Diputados, en cumplimiento de su facultad exclusiva, de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, contribuya responsablemente a establecer el marco legal, la norma para que las decisiones relacionadas con la inversión que utiliza recursos presupuestales de la federación en proyectos de escala estatal y municipal, se adopten con criterios de prioridad y la mayor transparencia en beneficio de los ciudadanos.

No debe continuar lo que se ha hecho en los últimos años, en los que esos recursos se distribuyen en medio de una rebatinga de ver quién lleva más obras a sus estados y municipios, en un ejercicio que busca presencia, imagen política y no resolver problemas.

Esta propuesta pretende que la Cámara de Diputados cuente con los elementos básicos para ejercer su facultad exclusiva, así como establecer las condiciones para que haya una mayor transparencia a disposición de la sociedad, acerca del uso de recursos públicos en proyectos de esta escala, por parte de los diferentes niveles de gobierno.

Sin duda, esto contribuiría a elevar la competitividad de la economía nacional, permitirá una mejor relación de los gobiernos con sus ciudadanos y con los empresarios de los sectores social y privado, como usuarios, como contratistas o como proveedores e incluso como consultores para respaldar y ofertar transparentemente servicios de diseño de proyectos. Se requiere establecer un nuevo esquema de asignación de recursos presupuestales para inversión en entidades, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, que permitan que su ejercicio se concrete realmente en mejores condiciones de vida para la población.

Problemática

A pesar de que se encuentra establecido en la Constitución la función que le corresponde a la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos, no cabe duda que esa responsabilidad es uno de los aspectos más complejos de la relación entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Todo indica que un parteaguas de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en este campo, fue la decisión de la Cámara de Diputados de modificar la iniciativa de Presupuesto para 2005, ante lo cual la Presidencia de la República interpuso una controversia constitucional. Ese diferendo se resolvió a favor del Ejecutivo que, no obstante, en los hechos puso en práctica algunas de las propuestas del presupuesto modificado por la mayoría de diputados.

Aunque ese diferendo se dio en el contexto de una determinada correlación de fuerzas, posterior a la gran movilización de El Campo no Aguanta Más, es posible afirmar que desde entonces la relación entre los dos Poderes siguió un proceso de perversión progresiva. Sea por necesidad o como resultado de una estrategia deliberada para evitar que nuevamente el Legislativo se atreviera a modificar el presupuesto, cada vez fue más clara la decisión del Ejecutivo de limitar la potestad constitucional de la Cámara de Diputados.

Si bien la negociación por separado con las distintas fracciones es una práctica regular en los procesos políticos, negociando ventajas y coincidencias, lo cierto es que en México ese proceso se pervirtió mediante la aplicación de esquemas de distribución de recursos que adquieren la forma de sobornos encubiertos, los cuales han sido calificados como “moches”.

Desafortunadamente, por las carencias de los municipios de nuestro país, ante los rezagos que sufren las diferentes regiones, cada año, en los meses de septiembre, octubre y noviembre, cuando se hace el análisis del paquete económico y se pone a discusión el presupuesto de Egresos del siguiente ejercicio, a la Cámara de Diputados llegan funcionarios estatales, municipales y todo tipo de representantes de sectores y de organizaciones sociales, que con muchos documentos llegan a gestionar recursos para sus estados, sus municipios o sus representados: una carretera, la pavimentación de calles, obras de agua potable o de drenaje, plantas de tratamientos de aguas o de potabilización y hasta recursos para concluir presas o estadios, escuelas, hospitales, clínicas, mercados, auditorios, deportivos.

Sin duda, todas ellas son obras necesarias, pero con diferentes prioridades. El problema está en que, considerando el conjunto de solicitudes e ignorando los antecedentes de cada uno de los proyectos, no es posible evaluar en poco más de un mes cuál es más necesario o cómo aprovechar mejor el impacto de la realización de cada uno de esos proyectos.

En general, los demandantes de recursos presentan los proyectos de manera aislada, sin considerar la integralidad de su problemática. Los peticionarios acompañan sus proyectos con una estimación del impacto socioeconómico, que fundamentalmente explica que la obra va a proporcionar beneficios a un grupo de la población, pero los eventuales beneficios de estos proyectos no trascienden el corto plazo, porque en los ejercicios trianuales carecen de una visión de mediano y largo plazo de las prioridades y sus

proyecciones, y no explican si forma parte de un programa progresivo de desarrollo integral.

En esas circunstancias, hay casos en que, por ejemplo, la solicitud de recursos no considera la necesidad de construir primero el drenaje y sus conexiones, así como la red de agua potable, y otros servicios que requieran estar instalados antes de poner banquetas y el tendido del asfalto o el concreto hidráulico. En consecuencia, muchas veces las inversiones no alcanzan a cumplir sus objetivos cabalmente. Lo más grave es que, como ya se mencionó antes, en el esquema actual las obras sólo se solicitan por parte de los funcionarios locales, como una demostración de su capacidad de gestión, de su amistad con algún diputado, de la “fuerza” de su fracción parlamentaria, como una justificación ante sus electores o de lo “atinado” que fueron al haberlo elegido. Eso, sin considerar si la obra en cuestión es la que mejor propuesta para cambiar de manera sostenida las condiciones de vida de esos ciudadanos.

El problema se agudiza porque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprovechó esas circunstancias para medrar políticamente con las necesidades de estados y municipios. En las negociaciones que promueven o en las consultas que se les hacen, los funcionarios de Hacienda antes que argumentar a favor de dar racionalidad al gasto, anteponen la necesidad de mantener los “equilibrios” como criterio que ajusta los montos a asignar; al final de cuentas terminan gastando con toda discrecionalidad.

Así, las obras que se logran gestionar ante esa Secretaría, difícilmente resuelven los problemas de fondo y se caracterizan por ser, por ejemplo, centros de salud sin concluir, carreteras que no llegan a su destino, programas que nunca se ejercen, escuelas sin baños.

Y lo grave es que ese esquema de administrar el presupuesto para inversión no garantizaba el mejor uso de los recursos. No se preocupaba por identificar dónde urgen más y por qué razón, ya sea en servicios públicos, en salud, en educación, en agua. No había una estrategia para superar definitivamente los rezagos y construir para el futuro.

Con ese esquema siempre quedaba la posibilidad de condicionar la asignación de recursos a la obtención de votos de legisladores a favor de iniciativas del Ejecutivo. Era un ejercicio perverso de la administración pública, que no se comprometía con toda la población por igual, sino sólo con los que apoyaban. “Despensas” a cambio de votos al más alto nivel, aunque la decisión del votante, en este caso el legislador, sólo propiciaba más deterioro.

En contraste, muchos de quienes llegaban a solicitar recursos a la Cámara en los últimos meses del año, regresaban a sus estados, municipios y comunidades con las manos vacías, frustrados. Muy pocos lograban su objetivo para que se asignaran recursos para sus proyectos y, como señalamos, eso se debe básicamente a su relación con el legislador de su distrito y de las negociaciones de éste o de su grupo parlamentario con la Secretaría de Hacienda, sin tener, ninguno de los actores participantes en ese proceso, un criterio para evaluar las prioridades o la importancia socioeconómica real de los diferentes proyectos.

También había muchos que llegaban y se regresaban sin saber si las gestiones que realizaban tendrían algún resultado positivo, si serían tomadas en cuenta al momento de

consolidar el presupuesto y si, en su tiempo, podrían ejercer los recursos que habían solicitado.

Era un tortuoso proceso que no tenía un resultado constructivo, sino que generaba una competencia entre necesidades no atendidas a fondo y en el que Hacienda sólo repartía compresas, soluciones superficiales, de modo que no hay un esquema de asignación responsable y el seguimiento de lo que debe y puede ser una mejor distribución presupuestal de los recursos públicos.

Propuesta de solución

Por lo anterior, la presente iniciativa tiene el propósito de fortalecer el programa de registro de proyectos de inversión pública federal, estatal y municipal, con el objetivo de contar con un registro de las necesidades de inversión por sectores, por nivel de gobierno y en términos de prioridades.

Este registro deberá aportar información que permita llevar a cabo una mejor planeación del uso de los recursos para inversión pública en los sectores estratégicos de petróleo, electricidad y agua, como ya se encuentra en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria y de riego. La idea es que mejore la información y los criterios de decisión en proyectos urbanos y de desarrollo regionales, en los estados, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. Su publicación deberá permitir evaluar el orden de prioridades en la asignación de recursos, así como ejercerlos con transparencia y eficiencia.

Para ello se deberá hacer público el diseño de un padrón de proyectos estatales y municipales, que combine información como:

- a) Ubicación geográfica de cada proyecto.
- b) Su evaluación, según sea el caso, en lo relativo a mejora productiva, ganancia competitiva, integración sectorial, protección o mejora del medio ambiente, atención a la marginalidad.
- c) Costo.
- d) Esquema de financiamiento.
- e) Participación presupuestal y, en su caso, distribución de la participación entre público, social y privado.
- f) Tiempo de construcción.
- g) Porcentaje de avance en el cumplimiento de requisitos para su construcción: técnicos, derechos de vía, impacto social y económico, así como su costo-beneficio.

h) Proceso de construcción: Tiempo de construcción, etapa y avance en la construcción, considerando el cumplimiento de las metas anuales, según los plazos de inversión.

i) Evaluación de la operación.

j) Vida útil previsible de las inversiones, señalando las características físicas de la construcción y crecimiento esperado de las necesidades de la población que serán atendidas con dicha inversión.

k) Resultado esperado del proyecto en términos de beneficios, su eficacia respecto a sus objetivos directos y evaluación respecto del impacto relativo. Para ello se puede considerar tiempo de transporte, facilidad para obtener el suministro del bien o servicio y su calidad, reducción de costos directos e indirectos para los usuarios.

l) Operatividad y evolución del uso de los proyectos terminados.

Este padrón permitirá, progresivamente, generar la información útil para que los legisladores, en cumplimiento de sus obligaciones, decidan, basados en información sobre los beneficios reales y con antecedentes históricos de las necesidades, acerca del uso que se debe dar a los recursos comprometidos en los proyectos de inversión presupuestales en beneficio de la productividad, la competitividad y el bienestar de los ciudadanos en el país, en los estados, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, aunque en su solicitud también pueden participar organizaciones civiles.

Como ya sucede a escala federal, dependiendo del sector al que corresponda –agua, transporte, energía, educación, salud–, el seguimiento y actualización se puede realizar por parte de las respectivas Secretarías de Estado, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo señala el artículo 109 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Y es de esperar que ese seguimiento se haga más estricto por parte de las instancias legislativas.

En donde se observan deficiencias es en la información, la asignación de recursos y seguimiento de los proyectos de inversión para estados y municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México.

La propuesta es que las áreas especializada de la Secretaría de Hacienda Comisión y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública puedan recibir en línea las solicitudes que a su vez reciban las comisiones correspondientes, y la transferirá a la base de datos que administra la Secretaría, la cual, después de pasar los filtros convenientes, será registrada en la base que opera la propia secretaría.

En ese proceso, con la información básica previamente establecida, el área de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública hará una revisión preliminar del proyecto y recomendará correcciones o mejoras. En ese momento lo registrará en la base general, con las observaciones que hizo, mismas que enviará a la comisión ordinaria correspondiente al tipo de proyecto; al solicitante también le entregará el comprobante de registro con las

observaciones para que las solvente oportunamente, tomando en cuenta que ese es un requisito para recibir recursos presupuestales.

El registro también considerará campos para identificar aquéllos proyectos que se ingresen por primera vez, cuya solicitud esté en proceso de revisión, y para conocer los requisitos faltantes para lograr el registro definitivo y, en su caso, cuál fue la fecha de aprobación. Así se podrá saber a qué proyectos les falta cumplir con algún requisito establecido en las reglas de operación generales que se diseñarán para este propósito, y las específicas de cada ramo administrativo, que estarán en un campo específico de la base de datos en el que las áreas involucradas deberán dar su opinión sobre la propuesta. La estructura del padrón debe permitir conocer las características de cada proyecto y cómo se comparan con los otros.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será responsable de mantener actualizado el Padrón Nacional de Proyectos de Inversión, que incluirá cualquier proyecto de inversión que involucre bienes o recursos presupuestales, en respuesta a solicitudes de gobiernos estatales, municipales, de las alcaldías o de organizaciones de la sociedad civil registrados por sus promotores.

Respecto al esquema de registro, se establecerán los requisitos mínimos necesarios para tener un registro definitivo, como condición para recibir recursos presupuestales para proyectos estatales y municipales o de las alcaldías de la Ciudad de México. En este renglón, se deberá tomar en cuenta la importancia y la respuesta a las prioridades que se propongan, para ordenar su propuesta de asignación. Y también, independientemente de la calidad de prioridad que tengan, debe establecerse que sólo recibirán recursos los proyectos que cuenten con el registro completo.

Los proyectos que cumplan esos requisitos pasarán automáticamente al campo de proyectos completos, en el que se podrán analizar cada uno de ellos, mediante la aportación por parte de los estados y municipios de bienes o recursos para inversión en las obras con recursos del presupuesto de egresos de la federación.

En la asignación de bienes públicos y recursos presupuestales sólo se considerarán los proyectos registrados en el padrón hasta antes del 30 de junio de cada año. No serán un factor a consideración las inversiones que estados y municipios hayan iniciado con recursos propios y requieran complemento federal, a menos que estén debidamente registrados y dicha aportación haya sido acordada previamente.

La Secretaría de Hacienda informará a la Cámara de las prioridades del gobierno federal que ejercerá directamente y, por su parte, los gobiernos estatales y municipales, así como las alcaldías de la Ciudad de México, harán lo propio, siempre en referencia a los proyectos que se hayan registrado en el padrón.

Para garantizar la calidad y el registro de los proyectos, los promoventes, gobiernos estatales, municipales y organizaciones sociales, contarán, si lo requieren, con apoyo profesional en los ramos correspondientes en sus respectivos estados, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados o en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las instancias públicas de apoyo profesional contarán con certificación

sobre este tema, con el propósito de contar oportunamente con proyectos completos de calidad.

El registro de proyectos estará abierto todo el año en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, con apoyo de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El 30 de junio concluirá la recepción de proyectos registrados para ejercerse al siguiente año, con la condición de que cumplan con todos los requisitos, señalando el ramo administrativo correspondiente, el orden de prioridades y al término harán pública la información contenida en el padrón y su propuesta de prioridades, para asignar el total de recursos disponibles en orden descendente, lo cual sucederá hasta que se tenga la estimación del monto de recursos a distribuir de esta forma, a principios de noviembre.

A más tardar el 31 de agosto, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con apoyo de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberán presentar su propuesta definitiva, estableciendo además de la información del padrón, el criterio para priorizar, por segmentos, los proyectos de magnitud estatal y municipal.

Entre el 1 de septiembre y el 15 de ese mes, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados con apoyo de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrán recibir y analizar las opiniones de quienes, habiendo cumplido antes del 30 de junio con todos los requisitos establecidos para el registro definitivo en el padrón, consideren que la prioridad de sus proyectos no fue debidamente evaluado.

En la preparación del Presupuesto de Egresos para el año fiscal siguiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considerará el resultado de esa coordinación, especificando los proyectos de inversión que se atenderán con recursos presupuestales en función de los ingresos esperados. El padrón que se presente el 31 de agosto será público, además de que se actualizará constantemente, quedando claro que sólo se incluirán en el Presupuesto del año siguiente los proyectos que hayan cumplido con todos los requisitos hasta el 30 de junio. Considerando que es un trabajo de la Comisión y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, salvo observaciones o información adicional que presenten al pleno los integrantes de la Comisión, que pudieran fortalecer o debilitar algún proyecto, el Padrón será un insumo en la elaboración final del presupuesto.

Consideramos que parte fundamental de ese esfuerzo es la calidad de la información y el establecimiento de criterios que deben ser aprobados por los diputados, para que la asignación de recursos presupuestales se haga de manera transparente, en función de dar la mejor atención a las necesidades de los diferentes estados y municipios demandantes.

El padrón será complementario, adicional al padrón de proyectos de inversión que debe publicar y actualizar cada mes la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual a partir de esta reforma deberá registrar sólo aquellos cuya ejecución sea responsabilidad directa, parcial o total, de las instancias federales en los Poderes **Ejecutivo, Legislativo y Judicial.**

Proponemos las siguientes modificaciones del artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 34. Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento:

I. Contar con un mecanismo de planeación de las inversiones, en el cual:

- a) Se identifiquen los programas y proyectos de inversión en proceso de realización, así como aquéllos que se consideren susceptibles de realizar en años futuros;
- b) Se establezcan las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazo, mediante criterios de evaluación que permitan establecer prioridades entre los proyectos.

Los mecanismos de planeación a que hace referencia esta fracción serán normados y evaluados por la Secretaría;

II. Presentar a la secretaría la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. La Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, podrá solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. La evaluación no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria e inmediata de desastres naturales;

III. Registrar cada programa y proyecto de inversión en la cartera que integra la Secretaría, para lo cual se deberá presentar la evaluación costo y beneficio correspondiente. Las dependencias y entidades deberán mantener actualizada la información contenida en la cartera. Sólo los programas y proyectos de inversión registrados en la cartera se podrán incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá negar o cancelar el registro si un programa o proyecto de inversión no cumple con las disposiciones aplicables, y

IV. Los programas y proyectos registrados en la cartera de inversión serán analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la cual determinará la prelación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el orden de su ejecución, para establecer un orden de los programas y proyectos de inversión en su conjunto y maximizar el impacto que puedan tener para incrementar el beneficio social, observando principalmente los criterios siguientes:

- a) Rentabilidad socioeconómica;

- b) Reducción de la pobreza extrema;
- c) Desarrollo Regional, y
- d) Concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.

...

Artículo 109. La información de la cartera de programas y proyectos de inversión, así como la relativa a los análisis costo y beneficio, a que se refiere el artículo 34 de esta ley, se pondrá a disposición del público en general a través de medios electrónicos, con excepción de aquélla que, por su naturaleza, la dependencia o entidad considere como reservada. En todo caso, se observarán las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La secretaría emitirá las reglas de carácter general para el manejo de información de los activos financieros disponibles de las dependencias y entidades de la administración pública federal. El órgano interno de control de cada dependencia o entidad será el encargado de vigilar que se cumpla con las reglas señaladas.

Propuesta de decreto por el que se reforma el artículo 109 y se adiciona un inciso B al artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 34. Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, la Secretaría administrará dos padrones distintos: **A. La cartera de programas y proyectos de inversión que promueven, programan, acuerdan, ejecutan, contratan, asignan o concesionan directamente las dependencias y entidades del gobierno federal y, B. El padrón de los programas y proyectos de inversión que con recursos presupuestales, incluyendo aportaciones y participaciones, promueven y gestionan para llevar a cabo o contratar las entidades, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, que acepten participar en este esquema.**

A. Para ser incluidos en el padrón que registra la cartera de programas y proyectos de inversión de las dependencias y entidades federales deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el reglamento:

I. a IV. ...

B. Para el registro y seguimiento de los proyectos de inversión de alcance estatal o municipal, organizará el Padrón Nacional de Proyectos de Inversión Estatales, Municipales y de las Alcaldías de la Ciudad de México.

I. Éste deberá ser un instrumento de información que permita planificar las inversiones que se realicen con respaldo de recursos federales en entidades, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. Su publicación deberá permitir

evaluar el respeto del orden de prioridades en la asignación de recursos para inversión por parte de la federación.

II. Deberá contener

- a) Costo total y monto de recursos a ejercer cada año; sector y ramo administrativo correspondiente; dependencia, institución o persona física o moral responsable de desarrollarlo; ubicación de cada proyecto, su situación e impacto social y económico, así como su costo-beneficio;**
- b) A partir de los informes que deben presentar los beneficiarios, establecer avance en la construcción, la transparencia y eficiencia en la aplicación de los recursos, considerando el cumplimiento de las metas anuales, según los plazos de inversión.**
- c) Resultados del proyecto, su eficacia respecto a sus objetivos directos y evaluación respecto del impacto esperado. La vida útil previsible de las inversiones, señalando las necesidades de la población que serán atendidas con dicha inversión.**
- d) Esquema de financiamiento, participación presupuestal, y, en su caso, distribución de la participación entre público y privado**
- e) Sector o ramo administrativo al que corresponde el proyecto de inversión y opinión del área correspondiente.**
- f) Criterios de prioridades, con información sobre población beneficiada, condiciones de vida, entorno, vinculación con otras inversiones, así como su importancia estatal o regional.**

Los mecanismos de planeación a que hace referencia esta fracción serán normados y evaluados por la Secretaría;

III. En el proceso de registro la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con el apoyo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

IV. El registro definitivo en el Padrón es condición sin la cual no se les podrán asignar recursos presupuestales de carácter federal. Los proyectos que no tengan el registro definitivo antes del 30 de junio no se deberán considerar para el presupuesto de egresos de la federación del año siguiente. Los proyectos que no reciban asignación de recursos no se eliminarán del padrón y podrán ser mejorados o no, pero si se podrán considerar para que se les asignen recursos en el ejercicio siguiente.

V. El Padrón Nacional de Proyectos de Inversión Estatales, Municipales y de las Alcaldías de la Ciudad de México, deberá permitir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública definir en función de las prioridades los proyectos que deberán recibir recursos.

VI. El 1 de septiembre se darán conocer los proyectos que, habiendo cubierto los requisitos y el criterio de prioridad, podrán recibir recursos del presupuesto el año siguiente.

VII. Entre el 1 de septiembre y el día 15 de ese mes, la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, podrán recibir y analizar las opiniones de quienes, habiendo cumplido antes del 30 de junio con todos los requisitos establecidos para el registro definitivo en el padrón, consideren que la prioridad de sus proyectos no fue debidamente evaluado. A más tardar el 31 de agosto, la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el área especializada de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberán presentar su propuesta definitiva, estableciendo además de la información del padrón, el criterio para priorizar, por segmentos, los proyectos de magnitud estatal y municipal.

En la preparación del Presupuesto de Egresos para el año fiscal siguiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considerará el resultado de esa coordinación, especificando los proyectos de inversión que se atenderán con recursos presupuestales en función de los ingresos esperados. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá conocer y analizar la propuesta que se presente el 31 de agosto, porque salvo observaciones o información adicional que presenten al pleno los integrantes de la Comisión, que pudieran fortalecer o debilitar algún proyecto, el Padrón será un insumo definitivo en la elaboración final del presupuesto.

Artículo 109. La información de la cartera de programas y proyectos de inversión de las dependencias y entidades federales y del Padrón Nacional de Proyectos de Inversión Estatales, Municipales y de las Alcaldías de la Ciudad de México, así como la relativa a los análisis costo y beneficio, a que se refiere el artículo 34 de esta ley, se pondrá a disposición del público en general a través de medios electrónicos, con excepción de aquella que, por su naturaleza, la dependencia o entidad considere como reservada. En todo caso, se observarán las disposiciones contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

...

Asimismo, para las dos carteras de inversión, la Secretaría de Hacienda y Crédito incorporará evaluaciones costo-beneficio en el corto y largo plazo, tomando en cuenta el impacto que tiene la falta o la insuficiencia de servicios o el uso de esquemas con participación privada, el costo social, contra el costo financiero de atender esas

necesidades. En todo caso, la decisión que se adopte, deberá justificarse en el informe correspondiente.

La información actualizada con cifras de cierre de cuenta pública, correspondiente a este artículo, por proyecto, estará disponible para su consulta, en la página web de la Secretaría, en la que se deberá señalar porcentaje de avance, recursos invertidos y faltantes, así como la fecha de inicio y de conclusión.

Transitorios

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

Segundo. Para efectos del presupuesto del ejercicio 2020, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá aprobar el procedimiento de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2020, así como la apertura del **Padrón Nacional de Proyectos de Inversión Estatales, Municipales y de las Alcaldías de la Ciudad de México para el registro de los proyectos para el ejercicio fiscal 2020.**

Tercero. la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá aprobar el procedimiento de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019, tomando en cuenta las solicitudes propuestas por los legisladores y la sociedad para el ejercicio fiscal 2019, a más tardar el 15 de octubre del 2018, para efectos de las modificaciones pertinentes al proyecto de presupuesto atendiendo a dichas solicitudes de recursos de estados, ayuntamientos de los estados y de las delegaciones de la Ciudad de México.

Consideramos que el Padrón Nacional de Proyectos de Inversión Estatales, Municipales y de las Alcaldías de la Ciudad de México puede ser una solución al esquema que opera actualmente, en el que sólo hasta algunas semanas antes de la aprobación del Presupuesto los Diputados cuentan con alguna idea de lo que van a aprobar para inversión en las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México.

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

Decreto por el que se reforma el artículo 109 y se adiciona un inciso B al 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 34. Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, la Secretaría administrará dos padrones distintos: A. La cartera de programas y proyectos de inversión que promueven, programan, acuerdan, ejecutan, contratan, asignan o concesionan directamente las dependencias y entidades del gobierno federal y, B. El padrón de los programas y proyectos de inversión que con recursos presupuestales, incluyendo

aportaciones y participaciones, promueven y gestionan para llevar a cabo o contratar las entidades, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, que acepten participar en este esquema.

A. Para ser incluidos en el padrón que registra la cartera de programas y proyectos de inversión de las dependencias y entidades federales deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el reglamento:

I. a IV. ...

B. Para el registro y seguimiento de los proyectos de inversión de alcance estatal o municipal, organizará el Padrón Nacional de Proyectos de Inversión Estatales, Municipales y de las Alcaldías de la Ciudad de México.

I. Éste deberá ser un instrumento de información que permita planificar las inversiones que se realicen con respaldo de recursos federales en entidades, municipios y alcaldías de la Ciudad de México. Su publicación deberá permitir evaluar el respeto del orden de prioridades en la asignación de recursos para inversión por parte de la federación.

II. Deberá contener

- a) Costo total y monto de recursos a ejercer cada año; sector y ramo administrativo correspondiente; dependencia, institución o persona física o moral responsable de desarrollarlo; ubicación de cada proyecto, su situación e impacto social y económico, así como su costo-beneficio;
- b) A partir de los informes que deben presentar los beneficiarios, establecer avance en la construcción, la transparencia y eficiencia en la aplicación de los recursos, considerando el cumplimiento de las metas anuales, según los plazos de inversión.
- c) Resultados del proyecto, su eficacia respecto a sus objetivos directos y evaluación respecto del impacto esperado. La vida útil previsible de las inversiones, señalando las necesidades de la población que serán atendidas con dicha inversión.
- d) Esquema de financiamiento, participación presupuestal, y, en su caso, distribución de la participación entre público y privado
- e) Sector o ramo administrativo al que corresponde el proyecto de inversión y opinión del área correspondiente.
- f) Criterios de prioridades, con información sobre población beneficiada, condiciones de vida, entorno, vinculación con otras inversiones, así como su importancia estatal o regional.

Los mecanismos de planeación a que hace referencia esta fracción serán normados y evaluados por la secretaría;

III. En el proceso de registro la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con el apoyo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

IV. El registro definitivo en el Padrón es condición sin la cual no se les podrán asignar recursos presupuestales de carácter federal. Los proyectos que no tengan el registro definitivo antes del 30 de junio no se deberán considerar para el presupuesto de egresos de la federación del año siguiente. Los proyectos que no reciban asignación de recursos no se eliminarán del padrón y podrán ser mejorados o no, pero si se podrán considerar para que se les asignen recursos en el ejercicio siguiente.

V. El Padrón Nacional de Proyectos de Inversión Estatales, Municipales y de las Alcaldías de la Ciudad de México, deberá permitir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública definir en función de las prioridades los proyectos que deberán recibir recursos.

VI. El 1 de septiembre se darán conocer los proyectos que, habiendo cubierto los requisitos y el criterio de prioridad, podrán recibir recursos del presupuesto el año siguiente.

VII. Entre el 1 de septiembre y el 15 de ese mes, la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, podrán recibir y analizar las opiniones de quienes, habiendo cumplido antes del 30 de junio con todos los requisitos establecidos para el registro definitivo en el padrón, consideren que la prioridad de sus proyectos no fue debidamente evaluado. A más tardar el 31 de agosto, la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el área especializada de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberán presentar su propuesta definitiva, estableciendo además de la información del padrón, el criterio para priorizar, por segmentos, los proyectos de magnitud estatal y municipal.

En la preparación del Presupuesto de Egresos para el año fiscal siguiente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considerará el resultado de esa coordinación, especificando los proyectos de inversión que se atenderán con recursos presupuestales en función de los ingresos esperados. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá conocer y analizar la propuesta que se presente el 31 de agosto, porque salvo observaciones o información adicional que presenten al pleno los integrantes de la Comisión, que pudieran fortalecer o debilitar algún proyecto, el Padrón será un insumo vinculatorio en la elaboración final del presupuesto.

Artículo 109. La información de la cartera de programas y proyectos de inversión de las dependencias y entidades federales y del Padrón Nacional de Proyectos de Inversión Estatales, Municipales y de las Alcaldías de la Ciudad de México, así como la relativa a los análisis costo y beneficio, a que se refiere el artículo 34 de esta ley, se pondrá a disposición del público en general a través de medios electrónicos, con excepción de aquélla que, por su naturaleza, la dependencia o entidad considere como reservada. En todo caso, se

observarán las disposiciones contenidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

...

Asimismo, para las dos carteras de inversión, la Secretaría de Hacienda y Crédito incorporará evaluaciones costo-beneficio en el corto y largo plazo, tomando en cuenta el impacto que tiene la falta o la insuficiencia de servicios o el uso de esquemas con participación privada, el costo social, contra el costo financiero de atender esas necesidades. En todo caso, la decisión que se adopte, deberá justificarse en el informe correspondiente.

La información actualizada con cifras de cierre de cuenta pública, correspondiente a este artículo, por proyecto, estará disponible para su consulta, en la página web de la secretaría, en la que se deberá señalar porcentaje de avance, recursos invertidos y faltantes, así como la fecha de inicio y de conclusión.

Transitorios

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

Segundo. Para efectos del presupuesto del ejercicio 2020, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá aprobar el procedimiento de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2020, así como la apertura del Padrón Nacional de Proyectos de Inversión Estatales, Municipales y de las Alcaldías de la Ciudad de México para el registro de los proyectos para el ejercicio fiscal 2020.

Tercero. La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá aprobar el procedimiento de participación de las comisiones ordinarias en el examen y discusión del proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019, tomando en cuenta las solicitudes propuestas por los legisladores y la sociedad para el ejercicio fiscal 2019, a más tardar el 15 de octubre del 2018, para efectos de las modificaciones pertinentes al proyecto de presupuesto atendiendo a dichas solicitudes de recursos de estados, ayuntamientos de los estados y de las delegaciones de la Ciudad de México.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 11 de julio de 2018.

Diputados: Juan Romero Tenorio (rúbrica) y Alicia Barrientos Pantoja.

(Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Julio 11 de 2018.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA HILDA MIRANDA MIRANDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JULIO DE 2018

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55, fracción II, la suscrita, diputada Hilda Miranda Miranda, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, presenta ante esta asamblea iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan un tercer y cuarto párrafo al artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos plasma una de las libertades esenciales de las personas en sociedad, históricamente conocida como la libertad de imprenta. Actualmente ya no sólo es una libertad fundamental, ni una garantía constitucional, sino que se concibe como una parte esencial de los derechos humanos; así está plasmada en la Constitución Política. Obviamente, en la actualidad ya no sólo se trata de la libertad de imprenta, sino que se define en la Carta Magna como el derecho inviolable de difundir libremente opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Sin embargo, el órgano difusor de los documentos oficiales, léase reformas constitucionales, leyes y reglamentos, se encuentra bajo la tutela del Poder Ejecutivo. Efectivamente, el Diario Oficial de la Federación, que fue y sigue siendo la imprenta oficial del Estado mexicano, está resguardado en uno de los Poderes de la Unión, que es el Ejecutivo, y en particular, como una dependencia de la Secretaría de Gobernación.

Todavía hoy, el Diario Oficial es controlado y administrado por el Ejecutivo, el cual mantiene una capacidad discrecional para demorar, a conveniencia, las publicaciones de ciertos ordenamientos, conculcando injustamente los preceptos esenciales establecidos en los artículos 7o. y 72 constitucionales.

El presidente de la República tiene la facultad de promulgar las leyes y los decretos de reforma que aprueba el legislativo, establecida en la fracción primera del artículo 89 de la Carta Magna, y tiene la facultad de observar las leyes o decretos de acuerdo a lo establecido en el artículo 72 constitucional.

El presidente ha tenido la facultad de vetar cualquier ley o decreto, no sólo haciendo las observaciones en tiempo y forma, sino que haciendo uso de una facultad “metaconstitucional”; es decir, que las leyes o decretos que le resultaban incómodos simplemente se los guardaba en el cajón, o, como se conoció coloquialmente esta mala práctica durante décadas, se los guardaba en el “bolsillo”. El conocido “veto de bolsillo” fue superado hace algunos años, cuando el Constituyente Permanente concretó una

trascendente reforma al artículo 72, estableciendo que, si el presidente no observaba la ley o el decreto en cuestión, dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, se entendería que el presidente no tuvo observación alguna y entonces, el Ejecutivo tendría diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto.

El presidente quedó obligado a promulgar y a ordenar la publicación, es decir, ya no puede guardarse la ley o la reforma en el “bolsillo”. Más aún, el Constituyente Permanente disipó cualquier duda al respecto al plasmar en ese Apartado B del artículo 72 en comento lo siguiente: “transcurrido este segundo plazo -el de los diez días para que el Ejecutivo ordene la publicación de la ley o decreto en el Diario Oficial- la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.”

Queda claro que, en el supuesto de que el Ejecutivo sea omiso con sus plazos para observar, promulgar y publicar una ley o decreto, la propia Constitución le suspende - para tal caso- la facultad establecida en la fracción primera del artículo 89 de la Constitución y activa un procedimiento de contrapeso esencial -entre Poderes- confiriendo tal facultad al presidente de la Cámara de origen de la ley o decreto con reforma al ordenamiento del cual se trate. Por lo tanto, es el presidente de la Cámara de origen el que tiene la facultad constitucional plena de ordenar la publicación de la ley o decreto al Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, el hecho de que la oficina del Diario Oficial de la Federación, que tiene por encargo publicar por un lado las reformas constitucionales, las leyes y decretos; y también tiene que publicar los reglamentos no sólo del Ejecutivo, sino los reglamentos, acuerdos, órdenes, circulares de los tres Poderes de la Unión, de los órganos desconcentrados y de los organismos autónomos del Estado, esté supeditada a la Secretaría de Gobernación y por tanto al Poder Ejecutivo, y en particular al secretario de la dependencia y al presidente de la República, es una reminiscencia de un esquema del pasado que debemos de superar con urgencia.

Aún hoy el titular del Diario Oficial de la Federación tiene una conducta de subordinación absoluta con respecto al secretario de Gobernación y al presidente de la República, lo cual compromete el acatamiento a una orden de un poder diverso al Ejecutivo, en este caso, al del presidente de la Cámara de Origen de la ley o el decreto para que ésta se publique, una vez que el Ejecutivo no haya ejercido su facultad constitucional establecida en el artículo 89 en los plazos que marca la disposición del artículo 72 de la Constitución Política.

El Ejecutivo, al tener bajo su mando al Diario Oficial de la Federación, y al no ordenar la publicación de una ley o decreto y al presionar para que no se acate una orden del presidente de la Cámara de origen de tal ordenamiento, lesiona el derecho y la garantía constitucional consagrada en el artículo 7o., ya que conculca la libertad de difusión y la obligación jurídica de la publicación de un ordenamiento legal que atañe a la sociedad en su conjunto.

Es más, los ordenamientos y documentos oficiales de los órganos autónomos del Estado, hoy por hoy, se publican de igual forma en el Diario Oficial de la Federación, apéndice de la Secretaría de Gobernación y obviamente, dependiente del Ejecutivo federal. Esto sucede así aún sin que esté debidamente normado en la Ley del Diario Oficial de la Federación y gacetas gubernamentales. Este diseño es erróneo, es una herencia del pasado que no corresponde al diseño republicano de equilibrio entre los Poderes que nos hemos empeñado en construir en estos últimos años.

La reforma que propongo a esta asamblea es muy sencilla, aunque su implicación constitucional es muy relevante. Se trata de retirar la oficina del Diario Oficial de la Federación del ámbito del Poder Ejecutivo, haciendo de éste un organismo autónomo. Pero no pensemos en un monstruo burocrático con numerosos funcionarios con grandes sueldos y pensiones vitalicias, se trata simplemente de trasladar lo que hoy es esa Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación, con sus recursos materiales y humanos, a un ámbito que no sea el del Ejecutivo, un ámbito que tenga la sobriedad republicana de lo que implicara tener como función principal no solo atender el mandato de un solo poder, sino de los tres poderes de la Unión y de los órganos autónomos del Estado.

Propongo que el titular del Diario Oficial de la Federación sea propuesto y nombrado por la Cámara de Senadores y ratificado por mayoría en esta Cámara de Diputados, y que su gestión dure siete años.

No le escatimamos al titular del Ejecutivo su facultad constitucional para promulgar y publicar leyes y decretos, pero lo tendrá que hacer directamente a través de este órgano del Estado, y ya no a través del secretario de Gobernación, y tendrá que observar estrictamente los plazos constitucionales que tiene para ejercer esta facultad. De igual forma, tampoco escatimamos la facultad de refrendo que les confiere la Constitución a los secretarios de despacho en el artículo 92, para que sean obedecidos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, pero ahora enviarán los documentos firmados al órgano autónomo responsable y encargado de garantizar la publicación y difusión de tales ordenamientos, observando con precisión los plazos legales

Un Diario Oficial de la Federación autónomo, dará certeza a los Poderes de la Unión, pero sobre todo dará certeza a la sociedad al salvaguardar el precepto de la libertad, de la garantía y del derecho a la información, y de la difusión por cualquier medio, de los acuerdos, circulares, y reglamentos, de los órganos autónomos, de los tres Poderes de la Unión, y de las leyes y decretos que configuran el marco jurídico mexicano.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan los párrafos tercero y cuarto al artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 7o. ...

...

La difusión y publicación de los acuerdos, órdenes, circulares, reglamentos y demás actos expedidos por los órganos autónomos del Estado y por los Poderes de la federación, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como de las leyes y decretos, serán responsabilidad del Diario Oficial de la Federación, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

El Diario Oficial de la Federación será un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La Cámara de Senadores nombrará al titular del Diario Oficial de la Federación, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, con la ratificación de la Cámara de Diputados, en los mismos términos. Durará en su cargo siete 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.

Transitorios

Primero. 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.

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá la Ley del Diario Oficial Autónomo de la Federación, a más tardar en un plazo de noventa días naturales contando a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Diario Oficial Autónomo de la Federación, los acuerdos, órdenes, circulares, reglamentos, así como leyes y decretos de publicación iniciados antes de la publicación de este decreto, continuarán su trámite en términos de la legislación aplicable al momento de su inicio.

Tercero. Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos a la dirección general del Diario Oficial de la Federación dependiente de la Secretaría de Gobernación, pasan a formar parte del organismo público autónomo que se crea en los términos del presente decreto.

Cuarto. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en la sede de la Comisión Permanente, a 27 de junio de 2018.

Diputada Hilda Miranda Miranda (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 11 de 2018.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 102 CONSTITUCIONAL Y DÉCIMO SEXTO Y 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, PRESENTADA POR CRISTINA ISMENE GAYTÁN HERNÁNDEZ, EN NOMBRE PROPIO Y DE JESÚS ZAMBRANO GRIJALVA, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JULIO DE 2018

Quienes suscriben, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión en la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que nos confieren los artículos 71, fracción 11, 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 por lo que se refiere al funcionamiento de la Comisión Permanente, someternos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102 y los artículos décimo sexto y 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 política electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, como parte del Frente Legislativo por México ha empeñado sus esfuerzos, en múltiples ocasiones, en la construcción de una Fiscalía autónoma, cuyas funciones sean desempeñadas de manera libre y exenta de cualquier condicionamiento. Como Frente, frenamos el intento autoritario de nombrar un #FiscalCarnal y que éste asumiera estas funciones para encubrir al actual régimen. En consecuencia, no podemos permitir que sea nombrado ningún fiscal sin que antes haya sido reformada la Constitución para dotar al Congreso de un procedimiento claro y transparente que permita que el nuevo fiscal goce del reconocimiento y apoyo social que le permitan desempeñar sus labores de manera equitativa e imparcial.

No es posible rehuir la realidad de que este planteamiento haya sido sostenido por múltiples organizaciones de la sociedad civil y que, en un ámbito de congruencia, de frente al inminente nombramiento de un fiscal carnal, hallamos sostenido que más allá del nombramiento de una persona, que puede ser honorable y reconocida, lo que México necesita es la reconstrucción de la institución del Ministerio Público como representante de la sociedad y de la libertad que otorga la autonomía para que, incluso, el Presidente pueda ser juzgado por conductas delictivas.

Este planteamiento ampliamente respaldado, ha sido soslayado por quien hoy es el candidato ganador de la elección presidencial llevada a cabo el pasado domingo 1 de julio. Debemos ser enfáticos, en el Grupo Parlamentario del PRD nos encontramos plenamente

convencidos de que el derecho de acceso a la justicia que nos ha sido negado consuetudinariamente por el régimen priísta que destruyó nuestras instituciones, no depende del nombramiento de una persona sino de la reconstrucción de la arquitectura que nos hemos dado.

Es por ello que hoy refrendamos, en sus términos, la iniciativa que en su momento surgió de la sociedad civil respecto al procedimiento de nombramiento del Fiscal General de la República y la planteamos de nueva cuenta para su consideración, porque nos encontramos plenamente convencidos de que, sin una Fiscalía que sirva, le negaremos a todas y todos los mexicanos el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la seguridad, no serán abatidos los índices de impunidad tan altos en nuestro país y, desde luego, no superaremos la crisis humanitaria en la que nos encontramos ni tampoco alcanzaremos la paz social.

Es por lo anterior que, convencidos de la necesidad de contar con una Fiscalía General de la República plenamente autónoma, reivindicamos y volvemos a proponer la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102 y los artículos Décimo Sexto y 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, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer un nuevo procedimiento para el nombramiento del Fiscal General de la República.

Esta iniciativa fue presentada al pleno de la Cámara de Senadores el 18 de abril de 2017 y fue suscrita por las senadoras Angélica de la Peña Gómez, María del Pilar Ortega Martínez, Cristina Díaz Salazar y Dolores Padierna Luna, entre otros.

En aquella ocasión se indicaba que

La presente iniciativa ha sido elaborada por un número significativo y representativo de personas que se dedican a la academia y de colectivos que agrupan a diversas organizaciones de la sociedad civil, las cuales han decidido impulsar una campaña bajo el lema “Por una Fiscalía que Sirva”.¹ En el marco de esta campaña, dichas personas y organizaciones nos han hecho llegar su propuesta de reforma constitucional, por lo que las senadoras abajo firmantes, hemos decidido suscribirla en sus términos, a efecto de incluirla formalmente para enriquecer el debate legislativo que habrá de tener lugar próximamente. A continuación se reproducen las consideraciones que le dan sustento.

Las directrices de Naciones Unidas sobre la función de los fiscales² establecen que las personas con el cargo de fiscal desempeñan un papel fundamental en la administración de justicia, y que las normas que rigen el desempeño de sus importantes funciones deben fomentar el respeto y el cumplimiento de los principios de igualdad ante la ley, la presunción de inocencia y el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial y contribuir de esa manera a un sistema penal justo y equitativo; así como con la protección eficaz de las y los ciudadanos contra la delincuencia. De acuerdo con los principios antes mencionados, la persona que sea fiscal

debe ser proba e idónea, con formación y calificaciones adecuadas. Por ello, los Estados se encuentran obligados a adoptar las medidas necesarias para que:

1. Los criterios de selección contengan salvaguardias contra designaciones basadas en predilecciones o prejuicios y excluyan toda discriminación en contra de una persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión- política o de otra índole, procedencia nacional, social o étnica, patrimonio, nacimiento, situación económica u otra condición, con la excepción de que no se considerará discriminatorio exigir que la persona candidata que se postule al cargo de fiscal sea nacional del país;

2. La persona con el cargo de fiscal tenga una formación y capacitación adecuadas y sea conscientes de los ideales y obligaciones éticas correspondientes a su cargo, de la protección que la Constitución y las leyes brindan a los derechos de la persona imputada y de la víctima, y de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

A pesar de que el derecho internacional no contiene una disposición que garantice la independencia institucional de las fiscalías, los Estados siempre tienen el deber de proporcionar garantías para que las personas que funjan como fiscales puedan realizar investigaciones en forma imparcial y objetiva.³

3. El Comité de Ministros del Consejo de Europa a través de la Recomendación 19 a los Estados Miembros “Sobre el papel del Ministerio Fiscal en el Sistema de Justicia Penal”⁴ establece que se entiende por “fiscal” a la autoridad encargada de vigilar en nombre de la sociedad y en interés general la aplicación de las leyes con sanciones penales, teniendo en cuenta, por una parte, los derechos individuales y por otra, la necesaria eficacia del sistema de justicia penal.

Aunque se permite una pluralidad de modelos, que van de sistemas en los que la fiscalía es independiente del gobierno hasta otros donde está subordinada a la rama ejecutiva, la realidad de México requiere el fortalecimiento de una institución de procuración de justicia autónoma. La recomendación establece que es esencial que, a nivel del caso individual, la Fiscalía tenga suficiente autonomía para tomar decisiones independientes de la dirección ejecutiva o gubernamental, o que cuando se puedan dar instrucciones, el proceso sea plenamente transparente. Dejando a un lado el modelo existente, es crucial para la confianza pública que la incoación de una acción sea, y parezca, imparcial, objetiva y exenta de toda influencia indebida, en especial de naturaleza política.⁵

Además, esta recomendación insta a que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para permitir a las y los integrantes de la fiscalía que cumplan con sus deberes y responsabilidades profesionales de acuerdo con su estatuto, organización y medios sobre todo presupuestarios. Estas condiciones deberán determinarse en estricto acuerdo con las y los representantes de la Fiscalía. De acuerdo con esta recomendación, los Estados adoptarán medidas encaminadas a que:

- El reclutamiento, promoción y cambios de destino de las y los trabajadores de la Fiscalía se efectúen según procedimientos justos e imparciales, que permitan evitar

cualquier elemento de parcialidad o corporativista y que excluyan toda discriminación fundada en especial sobre sexo, raza, color de piel, idioma, religión, opiniones políticas o cualesquiera otras opiniones, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación;

- El desarrollo de la carrera, ascensos y movilidad de las y los trabajadores de la Fiscalía se funden en criterios conocidos y objetivos, tales como competencia y experiencia;
- La movilidad de las y los trabajadores de la Fiscalía se funde igualmente en las necesidades del servicio;
- La ley garantice, para el ejercicio de esas funciones condiciones razonables, y establezca en particular un estatuto, una remuneración y unas pensiones adecuadas a la importancia de las funciones ejercidas, así como una edad apropiada para la jubilación;
- La ley prevea un procedimiento disciplinario para de las y los trabajadores de la Fiscalía que les garantice una valoración y decisiones justas y objetivas y susceptibles de un control independiente e imparcial;
- De las y los trabajadores de la Fiscalía tengan también acceso a un procedimiento satisfactorio de recurso y, en su caso, derecho a elevar el asunto ante un tribunal siempre que sea afectado su estatuto jurídico;
- Y de las y los trabajadores de la Fiscalía y su familia sean protegidos físicamente por las autoridades cuando su seguridad personal sea amenazada por razón de sus funciones.

Por lo que hace al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) “Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas”⁶ establece que las y los fiscales, tienen en términos generales entre sus funciones la investigación de delitos, la supervisión de la legalidad de esas investigaciones y ejecución de fallos judiciales como representantes del interés público, las cuales son indispensables para contribuir a la eliminación de la impunidad de casos de violaciones de derechos humanos y brindar un recurso efectivo a las personas que han sido afectadas en sus derechos por los crímenes cometidos en su contra.

En este informe la Comisión Interamericana considera que la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos puede tener un impacto en su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso en las investigaciones como en la decisión de ejercicio de la acción penal o archivo de la investigación, así como las implicaciones que tenga en el debido proceso. Es por ello que en el derecho internacional existen algunos criterios generales que permiten identificar la autonomía de la cual deben gozar las fiscalías públicas para garantizar que realicen de manera efectiva, y compatible con los estándares de derechos humanos su respectivo rol en el acceso a la justicia y garantía del debido proceso.

De acuerdo con la CIDH la falta de independencia institucional de la Fiscalía puede minar la credibilidad de la autoridad investigadora y socavar la confianza pública en la administración de justicia. La Comisión Interamericana es de la opinión de que al efecto de evitar los riesgos para una actuación independiente las fiscalías en principio, no deberían formar parte de ningún otro Poder y dicha independencia debería ser asegurada constitucionalmente. En este sentido, la Comisión Interamericana reitera lo señalado ya en su segundo Informe sobre la Situación de las Defensores y Defensores de Derechos Humanos, instando a los Estados a garantizar la independencia institucional de la Fiscalía respecto de otros poderes.⁷

En el contexto de México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refirió al tema de la independencia de las y los fiscales, donde reiteró la propuesta de que “el Ministerio Público debe ser un órgano independiente del poder ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inmovilidad y demás garantías constitucionales reconocida a los miembros del poder judicial”.⁸

La Comisión también afirmó que el ejercicio adecuado de las funciones acusatorias requiere “independencia y autonomía de las demás ramas del poder público”.⁹

Es por ello, que de acuerdo con la CIDH un proceso adecuado de nombramiento y Selección constituye un presupuesto esencial para garantizar la independencia de las y los operadores de justicia. El derecho internacional ha establecido algunos criterios mínimos para que los procedimientos para el nombramiento de las y los operadores de justicia seleccionados se verifiquen que reúnan condiciones que se traduzcan en un verdadero régimen independiente que permita el acceso a la justicia. La Comisión considera que, si no se respetan ciertos parámetros básicos, J el régimen de selección y nombramiento podría facilitar un alto grado de discrecionalidad por parte de las autoridades que participan en el proceso, en virtud de lo cual, las personas escogidas no serían, necesariamente, las más idóneas”.¹⁰

Particularmente, la CIDH llama la atención sobre que uno de los principales problemas en algunos países de la región es el elevado grado de politización de los sistemas de selección, nombramiento o elección de las y los operadores de justicia, el cual se inicia en muchos casos en los procesos de selección de las más altas jerarquías en cabeza de las entidades de justicia y se traslada al nombramiento de las demás instancias afectando el funcionamiento de todo el aparato de justicia”.¹¹

Es por lo anterior, que la Comisión Interamericana ha establecido las siguientes recomendaciones sobre los procesos de selección y nombramiento:

- Establecer normativamente procesos de selección y nombramiento que tengan por propósito seleccionar y designar a las y los operadores con base en el mérito y las capacidades profesionales. Tales procesos deben establecer criterios objetivos de selección y designación que tengan requisitos y procedimientos previsibles para toda persona que deseen participar. Asimismo, deben asegurar la igualdad y no discriminación en el acceso a las funciones públicas y procurar una representación adecuada a de género, de los grupos étnicos y de las minorías en los órganos del Poder

Judicial, Fiscalía General y Defensoría Pública. La CIDH considera que los concursos públicos de oposición y de mérito que prevean métodos, como los exámenes, permiten evaluar objetivamente y calificar la capacidad profesional y los méritos de las candidatas y candidatos a los cargos. La CIDH recomienda que tales procesos estén preferentemente administrados por órganos independientes. Asimismo, con el fin de fortalecer la independencia de las y los operadores de justicia que integrarán los más altos puestos dentro del poder judicial, fiscalía o defensoría pública la Comisión Interamericana considera conveniente la celebración de audiencias o de entrevistas públicas, adecuadamente preparadas, en las que la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales y otras personas interesadas tuvieran la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como a impugnar a las candidatas y candidatos y expresar sus inquietudes o su apoyo.

- Revisar y eliminar todas las normas que pudieran traducirse en una discriminación de las y los candidatos que aspiren a un cargo en las entidades de justicia, tanto de aquellas que claramente establezcan una discriminación como de aquellas que por su vaguedad o amplitud puedan generar situaciones de discriminación de facto.
- Adoptar medidas legislativas necesarias para garantizar un nombramiento adecuado de las y los operadores de justicia. Lo anterior implica garantizar un período de duración previamente definido y suficiente que permita al operador y operadora de justicia contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores.
- Fijar con precisión los períodos de los nombramientos o condición a las que se encuentran sujetos los periodos de provisionalidad de las y los operadores de justicia y garantizar durante tales períodos garantías de estabilidad, evitando su libre remoción. La Comisión reitera que los nombramientos en provisionalidad de las y los operadores de justicia deben constituir una situación excepcional.

Es en este sentido que se propone que, a través de esta iniciativa, se reforme el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de incorporar en los requisitos para ocupar el cargo de titular de la Fiscalía General de la República, los siguientes criterios de selección: independencia, honradez, alta calidad moral y compromiso con la protección de los derechos humanos.

Además, se considera de suma importancia que se establezca un proceso de selección transparente y público en cual se garantice la participación de la sociedad civil. Deberán establecerse criterios objetivos para la evaluación de las propuestas y para que se garantice un escrutinio público que permita que quien ocupe el cargo, garantice el funcionamiento óptimo de la institución con criterios acordes a los derechos humanos.

Por otra parte, dado que la creación de una institución autónoma requiere algunas modificaciones para que el modelo de procuración de justicia sea acorde a los estándares internacionales y a la realidad del país, se proponen adiciones al artículo 102 a fin de que existan bases mínimas a ser atendidas en la legislación secundaria. Tales elementos son:

- Clarificación de competencia y facultades de atracción por parte de la Fiscalía General de la República;
- El deber de realizar una investigación efectiva y con debida diligencia
- Un área especializada en graves violaciones a derechos humanos.
- La obligación del Fiscal de contar con un plan de persecución penal acorde a la competencia de la Federación.
- Mecanismos de evaluación y control disciplinario que garanticen un adecuado y transparente ejercicio de la función con la supervisión adecuada.
- La autonomía de servicios periciales.

Si bien el establecimiento del modelo de procuración de justicia dependerá de la realidad que enfrenta cada uno de los estados de la República, el Senado tiene una responsabilidad para establecer el modelo que corresponda también a su propia competencia. Los elementos que se establecen en esta propuesta, darán pie para la discusión más profunda que requiere establecerse en la ley secundaria y en la normatividad correspondiente.

Estamos conscientes de que la transformación de la Procuraduría General de la República hacia la Fiscalía, representa uno de los cambios institucionales más importantes para este país. Es ésta una oportunidad histórica para combatir de fondo, bajo un nuevo modelo la corrupción, la impunidad y los delitos que implican graves violaciones a derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto, plenamente comprometidos con la transparencia, la justicia y la igualdad, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 102 y los artículos décimo sexto y 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 política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102. 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, **entre otros**, de buena reputación, **independencia, honradez, alta calidad moral, compromiso con la protección de los derechos humanos y no haber sido condenado por delito doloso. La ley establecerá criterios objetivos para la evaluación del perfil.**

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, **la cual deberá integrarse mediante un proceso transparente y público, con participación de la sociedad civil, que evalúe la idoneidad para el cargo. La lista, junto con la evaluación, deberá ser aprobada** por las dos terceras partes de los miembros presentes, y **ambas serán enviadas** al Ejecutivo Federal.

II. Recibida la lista **de candidatos** a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo, formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

...

III. El Senado, con base en la terna **debidamente fundamentada** y previa comparecencia **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.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado **podrá** designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción 1, **en un plazo de diez días desde las comparecencias públicas.**

...

IV. El Fiscal General podrá ser removido **de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.** La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción. **La ley regulará el proceso de formulación de terna, designación y remoción.**

...

V. ...

VI. ...

Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal y **aquellos del orden común que guarden conexidad con delitos del orden federal o cuando el hecho constitutivo del delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas. Además, ejercerá la facultad de atracción a solicitud de la víctima del delito cuando las Fiscalías de las entidades federativas no inicien de forma inmediata, imparcial y exhaustiva la investigación, por defecto u omisión en la persecución o enjuiciamiento en el ámbito local o cuando exista sentencia o**

resolución de un órgano previsto en tratado internacional; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares para los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito **garantizará una investigación efectiva y con la debida diligencia sobre los hechos y el contexto en que ocurrieron; asegurará** 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; **presentará al Senado su plan de persecución penal y rendirá cuentas sobre el mismo.**

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, **delitos que implican graves violaciones a los derechos humanos** y de combate a la corrupción,” cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos. **Asimismo, establecerán mecanismos de evaluación y control disciplinario para un adecuado y transparente ejercicio de la función que permita una supervisión ciudadana.**

...

...

Se establecerá la autonomía de los servicios periciales.

B. ...

Transitorios

Primero a Décimo Quinto. ...

Decimosexto. ...

Al cumplirse un año de su entrada en funciones, el Fiscal General presentará a la comisión que para tal efecto designe el pleno del Senado, un plan de transición institucional, en el que especifiquen los programas de depuración de causas del sistema inquisitivo mixto, el de reorganización institucional, de servicio profesional de carrera, presupuestario y de cumplimiento de recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, resoluciones federales e internacionales por graves violaciones a derechos humanos. Deberá también presentar su plan de persecución penal.

El Congreso de la Unión expedirá la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y las demás normas secundarias. Una vez promulgadas, el Congreso emitirá la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República en un plazo de 60 días.

Una vez que las reformas hayan sido promulgadas, el o la titular de la Fiscalía General de la Nación será nombrado/a conforme al procedimiento establecido en el artículo 102, apartado A, en un plazo de 60 días.

Décimo Octavo. ...

...

...

Décimo Noveno. A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece. **En cuanto a los recursos humanos se regirán por el sistema de servicio profesional de carrera. Para su ingreso a la institución, toda persona deberá, someterse al concurso de méritos regulado en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y sus antecedentes serán verificados para garantizar su honradez, capacidad e idoneidad.**

Vigésimo. ...

Vigésimo Primero. ...

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://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Fiscalia_General_sirva-Boletin.pdf

2 Directrices de Naciones Unidas sobre la función de los fiscales, Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev1

3 Recomendación (2000)19 a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el Sistema de Justicia Penal, Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada 6 de octubre 2000, durante la 724ª reunión de delegados de los Ministros.

4 Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales, Comisión Internacional de Justicia, Ginebra, Suiza, 2007, p. 93.

5 Ídem.

6 La Comisión ha utilizado la noción de operador de justicia para referirse a las y los funcionarios del Estado que intervienen en los sistemas de justicia y desempeñan funciones esenciales para el respeto y garantía de los derechos de protección y debido proceso. Desde tal perspectiva a los efectos del informe citado, la CIDH consideró incluir tanto jueces y juezas, que de manera primordial les compete la función jurisdiccional, como a los fiscales, y las defensoras y defensores públicos que, desde sus respectivos roles, están vinculados a los procesos en los cuales el Estado realiza funciones dirigidas a garantizar el acceso a la justicia. Véase. Garantías para la Independencia de la.: y los Operadores de Justicia. Hacia el fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas, CIDH, OEA/Ser.L/V/11. Doc. 44, 5 diciembre 2013 párr. 15.

7 Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el fortalecimiento del Acceso a la

Justicia y el Estado de Derecho en las Américas, CIDH, OEA/Ser L/V/11 Doc 44 5 diciembre 2013, párr. 44.

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, Documento de la OEA/Ser.L/V/11.100, Doc. 7 rev. 1, párr. 372. Citado en Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales, Comisión Internacional de Justicia, Ginebra, Suiza, 2007, p. 94.

9 ídem.

10 Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas, CIDH, OEA/Ser L/V/11 Doc 44 5 diciembre 2013, párr. 56.

11 Op. Cit. Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas, párr. 57.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los 10 días del mes de julio de 2018.

Diputados: Jesús Zambrano Grijalva, Cristina Ismene Gaytán Hernández (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 11 de 2018.)

QUE MODIFICA LA BASE II, INCISO A), DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR ALICIA BARRIENTOS PANTOJA, EN NOMBRE DE JUAN ROMERO TENORIO Y RODRIGO ABDALA DARTIGUES, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE JULIO DE 2018

Juan Romero Tenorio y Rodrigo Abdala Dartigues, en nuestro carácter de diputados federales de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, pertenecientes al Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que modifica la Base II, inciso a), del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Las luchas del pueblo de México para construir una democracia, hicieron que los procesos electorales pasaran del control absoluto del gobierno en las elecciones a la construcción de un órgano constitucionalmente autónomo encargado de la función estatal de organiza las elecciones.

Anteriormente, el gobierno se encargaba de la organización completa del proceso electoral hasta la calificación de los comicios. El proceso electoral era encabezado por el secretario de Gobernación, quien a su vez designaba a los funcionarios en los consejos estatales que a su vez nombraban a los consejeros distritales y eran ellos quienes finalmente seleccionaban a los miembros de las mesas directivas de casilla. La ubicación de casillas, la elaboración del padrón electoral y las listas nominales, la impresión de boletas electorales, la tinta indeleble, la fabricación de las urnas, la distribución de la paquetería electoral, la realización de la jornada electoral, la recolección de las actas de escrutinio y cómputo, el conteo, entrega de constancias de mayoría y la calificación de los comicios, el gobierno lo controlaba todo. Por años este fue el motivo central de impugnaciones por parte de todas las fuerzas políticas de oposición y de la sociedad civil; donde él gobierno simulaba democracia pero ejercía como partido de Estado.

El tema electoral no ha sido resuelto a pesar que de 1977 a la fecha hemos tenido **ocho reformas constitucionales** en materia político electoral.

Sin embargo, hasta la fecha, en México hay una suerte de **democracia diferida**, una reforma que nunca termina, ni cumple las exigencias de la sociedad y ni de los partidos políticos para contar con elecciones libres y auténticas, fuera de toda duda, que tengan como resultado la elecciones de autoridades con reconocida legitimidad. De poco ha servido contar con un marco legal muy amplio, de una estructura burocrática profesional sin parangón alguno en el mundo y de tribunales especializados en materia electoral.

El pluralismo y la alternancia se convirtieron en metas de la transición a la democracia en México.

Una vía para alcanzar lo anterior fue inyectar dinero público al sistema electoral y de partidos. Por una parte serviría para construir un sistema íntegro y confiable de organización electoral. Por otra parte, el dinero serviría para cerrar la brecha de desigualdad de ingresos y gastos entre partidos.¹

Entre los avances alcanzados, y festejados por todos los partidos políticos y académicos, se encuentra el hecho que los partidos políticos cuenten con financiamiento proveniente del erario público para realizar sus actividades ordinarias y de campaña, con ello se adujo, se equilibrarían las condiciones de los partidos políticos para realizar sus labores, ya no se atenderían a los instrumentos de corruptores o a la voluntad política de las autoridades, no más negociaciones al margen de la ley con el gobierno en turno, incluso se dijo que esto prevendría que imperara el dinero privado dentro de los partidos y sería la garantía para no pudiera comprarse la democracia o que el crimen organizado ingresara en sus filas.

Lamentablemente, con excepción de que los partidos cuenten con recursos públicos para la realización de sus actividades permanentes y durante las campañas electorales, ninguna de las expectativas se ha cumplido.

Así, en materia de financiamiento de los partidos políticos, en 1990 la reforma constitucional del párrafo sexto del artículo 41, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de ese año, estableció:

Artículo 41. ...

...

...

...

...

...

...

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga de ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...

...

El organismo público... atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas a los partidos políticos...²

El texto constitucional es claro habla de **derechos** y **prerrogativas** a los partidos políticos, es decir, no los considera iguales. La definición de prerrogativas, según la Real Academia Española, es 1: Privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello, anejo regularmente a una dignidad, empleo o cargo; 2. Facultad importante de alguno de los poderes supremos del estado, en orden a su ejercicio o las relaciones con los demás poderes de clase semejante; 3. Atributo de excelencia o dignidad muy honroso en algo inmaterial”.

Es decir, las prerrogativas que otorga el estado a los partidos políticos son “un privilegio”, una “facultad importante” o potestad de la que gozan los partidos políticos “en orden a su ejercicio o relaciones con los demás poderes” a través de la ley. Esto, es importante no perderlo de vista porque a la postre, las ministraciones o subvención del estado a manera de “prerrogativas” a los partidos acabarán por considerarse como un “derecho” casi inalienable de los partidos y será la piedra angular del sistema de partidos en México.

De esta manera, por primera vez los partidos políticos comenzaron a tener recursos públicos de manera lícita a través de las prerrogativas, para realizar sus actividades cotidianas y campañas.

El viernes 3 de septiembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma del artículo 41 de la Constitución federal, en materia político-electoral. Se dispuso, entre otras cosas:

Artículo 41. ...

...

...

...

...

La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.³

Con ello se dispuso en la Constitución que sería la ley secundaria donde el financiamiento a los partidos políticos quedara asentado.

Así se dio un paso más en la consolidación del financiamiento público a los partidos, ya que la responsabilidad para dotar de prerrogativas a los partidos pasó de un “organismo público” a que sería “la ley” donde se establecieran “las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”.

Para 1994, la reforma del artículo 41 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril, dio finalmente nacimiento a un órgano constitucionalmente autónomo encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales. Un avance indiscutible al establecer la ciudadanización de las elecciones.

En 1996 igualmente se reformó el artículo 41 de la Constitución federal, lo que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de ese año, y se señalaba:

Artículo 41. ...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, **la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.**

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá **de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales** se otorgara conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) **El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente**, aplicando los costos mínimos de campaña, calculados por el órgano Superior de la Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30 por ciento de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos de forma igualitaria y el 70 por ciento restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección inmediata anterior.⁴

La preocupación estuvo centrada en disminuir la disparidad en las condiciones de competencia entre partidos e independizar al Partido Revolucionario Institucional del financiamiento ilegal que había recibido del gobierno por décadas. El modelo de financiamiento público diseñado en 1996 se basó en la búsqueda genuina para abatir el gasto entre partidos, así como implantar el principio que el dinero público prevaleciera, en todo caso y tiempo, sobre el privado. Los partidos se convirtieron en administradores de “vacas gordas” señaló Jorge Alcocer, después de décadas de haber sobrevivido con poco dinero pero con mucha convicción, sacrificio y trabajo voluntario. Ahí empezaba el ciclo destructor de la mística opositora. Según el propio Alcocer, “el dinero en exceso pudrió a los partidos”.⁵

En ese momento se da un **cambio cualitativo** en la norma en materia de financiamiento a los partidos políticos, pues **quedó establecida en la Constitución, y ya no en la ley**, la

fórmula que debe de aplicarse para calcular el monto de “prerrogativas” que deben otorgarse a los partidos políticos.

Con esta disposición, las ministraciones a los partidos políticos se vuelven inamovibles e indiscutibles, al quedar insertas en el texto constitucional. De tal forma que a partir de esa modificación las “prerrogativas” se incrementarían año con año sin importar la situación económica del país o la evolución de la sociedad. **Es el único gasto permanente que se establece en la Constitución**, sin posibilidad alguna para que el órgano constitucional encargado de discutir, analizar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, como lo es la Cámara de Diputados, pueda reformularlo, hacer observaciones o rechazarlo, sino simplemente aprobar un presupuesto previamente calculado para las actividades permanentes de los partidos políticos permanentes.

Así, el financiamiento público a los partidos políticos a través del erario público se transforma y se convierte en la piedra angular sin la cual el sistema de partidos pareciera que no puede existir. **Pasa de ser una fórmula que buscaba hacer más equitativas las condiciones para que los partidos ejercieran sus actividades, a ser considerada como una obligación fiscal a cargo de las finanzas públicas, es decir, una carga permanente e interminable para todos los mexicanos.** El dinero público se convierte en lo que tanto se temía y se buscaba evitar, en fuente de corrupción política.

En 2007, la fórmula de asignación de recursos públicos se modifica nuevamente para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

I. ...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, **multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.** El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo 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.⁶

Lo que se hizo fue simplificar la fórmula incomprensible de 1996, utilizando el padrón electoral y porcentaje del salario mínimo como base, dejando intacto el financiamiento ordinario de los partidos pero reducir el de campañas dado que los partidos ya no tendría que pagar por los anuncios que se transmitirían en radio y televisión.

El resultado ha sido que en México tenemos una democracia demasiado cara, porque año con año aumenta su costo, con independencia que ese año se realicen o no comicios. La estructura burocrática del Instituto Nacional Electoral y las ministraciones a los partidos políticos son un **gasto que no solo parece excesivo, sino incluso corruptor** y que en los hechos ha creado una nueva casta política: la “partidocracia”.

El costo presupuestario de la democracia electoral para 2015 tanto en el ámbito nacional como estatal, es de 34 mil 505 millones de pesos. Lo que se observa un incremento constante para financiar a los partidos así como a las autoridades electorales y sus burocracias que administran una legislación cada vez compleja y abultada.⁷ Para ejemplificar, la siguiente tabla muestra la evolución del gasto ordinario permanente de los partidos políticos desde 2008:⁸

Año	Aprobado	Ejercido	
2008	2 819 802 998.00	2 711 249 414.00	
2009	3 730 609 908.00	3 631 639 028.00	
2010	3 012 039 788.00	2 997 358 834.00	
2011	3 271 347 816.00	3 212 932 809.00	
2012	4 190 855 546.00	5 142 514 888.00	
2013	3 637 723 072.00	3 670 843 752.84	
2014	3 966 408 202.00	3 925 109 677.00	
2015	5 198 711 630.00	5 224 039 860.00	Modificado
2016	3 953 658 324.00	3 953 658 324.00	
2017	4 059 213 907.00		

Sin contar los procesos electorales locales de 2016,⁹ sólo para financiar las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se destinaron 3 mil 953 millones 658 mil 324 pesos.

Para 2017, el Instituto Nacional Electoral presentó un proyecto de presupuesto de 4 mil 59 millones 213 mil 907 pesos.

En otras palabras, sin importar que tengan verificativo procesos electorales, locales o federales, **el modelo de financiamiento a los partidos políticos establecido actualmente en la Constitución, conlleva necesariamente a que los recursos ordinarios permanentes que se les asignan vía “prerrogativas” se incrementan año con año**, sin importar que existan recortes en otros rubros del gasto público, fundamentalmente los de tipo social como la educación, la salud, el combate a la pobreza, e incluso las obras de infraestructuras.

Este **gasto privilegiado** resulta inaceptable para nuestro país, en momentos en que la sociedad entera discute sobre la disminución de las entradas a las arcas públicas y la consecuente necesidad de reducir el gasto innecesario, a fin de no afectar áreas de crecimiento y desarrollo económico indispensable o servicios básicos como educación y salud.

Por ello resulta imperioso evaluar si se han cumplido o no con los fines para los que fue diseñado el sistema de financiamiento a los partidos políticos en la década de 1990:

1. Transparencia y legalidad en la organización de los comicios;
2. Equidad en la competencia; y
3. Prevenir la influencia indebida del dinero en la política y las campañas.

En materia de equidad los resultados son alentadores sin embargo empiezan revertirse. La misma equidad podría lograrse con una nivelación la baja de los recursos públicos para todos los partidos. **Equidad son condiciones iguales de competencia no derroche de recursos.**

En cuanto a la independencia del dinero privado o ilegal el modelo actual ha fracasado rotundamente. En lugar de que el dinero público diera certeza y estabilidad a los partidos construyó una partidocracia dependiente del erario, corrompió a los cuadros políticos y abrió una brecha enorme para los usaron las campañas como fuente de negocios.

Hemos transitado a lo que en la doctrina de los Partidos Políticos se denomina “**partidos cártel**”,¹⁰ lo que ha producido un cambio en el modelo organizativo de los partidos, originado por el acceso a las subvenciones estatales lo que ha provocado el aislamiento de los partidos políticos en relación a las preferencias del electorado.

Además, una vez controlados estos recursos públicos, **los partidos crean lo que denominan “cárteles internos”**. Aunque no presentan una definición exacta de partido cártel, Katz y Mair enumeran las características más relevantes: **la interpenetración con el Estado, la dependencia de las subvenciones estatales** sobre las que ellos mismos disponen de capacidad decisoria, **la profesionalización del trabajo interno y de las campañas y la reducción de los recursos humanos.**¹¹

Así, considerando que **el objetivo de los partidos es ganar las elecciones**, se han convertido en máquinas electorales, concibiendo a los ciudadanos como posibles votos e incluso, adelgazándose, es decir, renunciando a parte de sus ideales para lograr abarcar un espectro de votantes más amplio. Ello, en cierto modo, ha conllevado una profesionalización y una cierta tecnocracia en el funcionamiento interno de los mismos, dando **menos peso a los afiliados y mayor importancia a la élite**. Con ello la militancia ve menguada su capacidad de voz y poder, pues su estructura interna se basa en la estratagema y la política es concebida como una profesión y como un servicio que el Estado

presta a la sociedad, abogando por un corporativismo, de modo que los partidos acaban formando parte del aparato estatal.

Adicionalmente a esta perversión, nos encontramos con un problema estructural: **el sistema de supervisión en materia electoral es disfuncional.**

Por un lado, está la fórmula para calcular los montos a distribuir entre los partidos; y, por otro, los topes de gastos de campaña, el límite del financiamiento privado y los costos reales de las campañas, no se encuentran vinculados, ni siquiera entrelazado, han sido decisiones que no tiene nada que ver con el ejercicio responsable del dinero y evitar que se convirtiera en el veneno corruptor de la democracia.

El **financiamiento público es necesario pero es insuficiente** si no viene acompañado de medidas que 1. Hagan funcional la fórmula de financiamiento público con los límites de financiamiento privado y los topes de gastos de campaña; 2. Reduzcan estructuralmente los costos de gastos de campaña; 3. Eleven los costos y consecuencias de las donaciones privadas ilegales y hagan inciertos sus beneficios; y 4. Reorienten el modelo de fiscalización de campañas.

En el actual esquema constitucional, tenemos que el citado artículo 41, Base II, inciso a), de la norma suprema determina que el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fijará anualmente **multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por 65 por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.**

Esta fórmula fue modificada para homologarla a las unidades de medida y actualización, conforme a lo establecido por la reforma constitucional del 27 de enero de 2016 a los artículos 26, **41** y 123,¹² la cual dio paso a las unidades de medida y actualización en lugar de salarios mínimos como estándar de referencia, y que en materia de financiamiento a los partidos políticos establece:

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

...

...

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, **multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Según los datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores mediante el oficio número INE/ DERFE/ 0953/ 2017, del 7 de agosto de 2017, el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a nivel nacional, con corte al 31 de julio de 2017, ascendió a 87 millones 557 mil 868 ciudadanos.

Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía calculó el valor diario de la unidad de medida y actualización para 2017 en 75.49 pesos, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2017.

El 65 por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización para 2017, equivale a 49.0685 pesos. Por lo que, al multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral con fecha de corte de julio de 2017, esto es 87 millones 557 mil 868 por el 65 por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización para 2017 y que equivale a 49.0685, da como resultado un financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes para 2018 de 4 mil 296 millones 333 mil 246 pesos, como se detalla en el cuadro siguiente:

Padrón electoral (31 de julio de 2017)	Valor diario de la UMA en 2017	65% UMA	Financiamiento público anual para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes para 2018 ¹³
A	B	C	A * C
87 557 868	\$75.49	\$49.0685	\$4 296 333 246

Dado que el **monto de financiamiento público que corresponde para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes para el ejercicio 2018 equivale a la cantidad de 4 mil 296 millones 333 mil 246 pesos**, 50 por ciento corresponde al monto de 2 mil 148 millones 166 mil 623 pesos.

Así, las cantidades que correspondieron a cada partido político nacional por concepto de financiamiento para gastos de campaña en 2018 fueron las siguientes:

Partido político nacional	Financiamiento para gastos de campaña, PEF 2017-2018
Partido Acción Nacional	413 959 570
Partido Revolucionario Institucional	547 448 337
Partido de la Revolución Democrática	248 099 843
Partido del Trabajo	118 422 174
Partido Verde Ecologista de México	184 250 503
Movimiento Ciudadano	170 792 057
Nueva Alianza	132 257 500
Morena	207 457 219
Encuentro Social	125 479 420
Total	2 148 166 623

Por su parte, debe añadirse lo anterior el financiamiento público para gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes, previstos en el artículo 407 de la LGIPE el cual dispone que los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña, por lo que, para efectos de distribución de dicho financiamiento y de las prerrogativas a que tienen derecho, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.

El artículo 51, numeral 2, inciso a), de la LGPP establece que a los institutos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue, a cada uno, el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Siendo el caso que el financiamiento público para gastos de campaña se calculará conforme a lo señalado en el artículo 51, numeral 1, inciso b) de la misma ley, esto es que, equivaldrá a 50 por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

Por ello, al aplicar el 2 por ciento al monto total del financiamiento público que corresponde al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, se obtiene la cantidad de 85 millones 926 mil 664.92 pesos. De este último monto, 50 por ciento corresponde a 42 millones 963 mil 332 pesos, que es la cifra que correspondería a un partido político de nuevo registro como financiamiento público para gastos de campaña.

Por tanto, la cantidad que correspondía al conjunto de candidaturas independientes por concepto de financiamiento público para gastos de campaña en 2018 es 42 millones 963 mil 332 pesos, que será distribuido de conformidad con lo señalado en el artículo 408 de la LGIPE y de acuerdo con el número de Candidatos Independientes que obtengan su registro.

En este orden de ideas, para hacer efectivas las disposiciones constitucionales y legales durante el año electoral de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 1 de septiembre de 2017¹⁴ el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establecen las cifras del financiamiento público de los partidos políticos nacionales y de gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes para el ejercicio de 2018, donde se señala:

Para el ejercicio de 2018, el financiamiento público por actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña, actividades específicas, franquicias postales y franquicias telegráficas para los partidos políticos nacionales corresponde al importe total de **6 mil 745 millones 936 mil 684 pesos**, mientras que el financiamiento público para gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes asciende a 42 millones 963 mil 332 pesos, como se muestra a continuación:

Rubro de financiamiento público	Monto de financiamiento público
Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes	4 296 333 246
Gastos de campaña para partidos políticos nacionales	2 148 166 623
Gastos de campaña para el conjunto de candidatos independientes	42 963 332
Actividades específicas	128 889 997
Franquicia postal	171 853 323
Franquicia telegráfica	693 495
Total	6 788 900 016

Ahora, para el **ejercicio fiscal de 2019** se tiene estimado que la federación aporte a los partidos políticos nacionales por concepto de actividades ordinarias permanentes la cantidad de **4 mil 713 millones 984 mil 145.39 pesos** por lo menos.¹⁵

Esto, considerando multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de 89 millones 978 mil 701, según información del Instituto Nacional Electoral hasta el 6 de julio de 2018¹⁶ por el 65 por ciento del valor diario de la unidad de medida y actualización de 2018¹⁷ a 80.60 pesos.

En cambio, de aplicarse la reforma constitucional planteada por Morena, **se generará un ahorro de 2 mil 356 millones 992 mil 72.69 pesos**, y la cantidad para ser erogada como “prerrogativas” para los partidos políticos, a nivel federal, durante 2019 sería de únicamente 2 mil 356 millones 992 mil 72.695 pesos.

El objetivo de esta reforma es recomponer el sistema de financiamiento público de la democracia electoral y esto pasa necesariamente por reducir los montos de los gastos permanentes de los partidos políticos, disminuyendo a su vez el costo excesivo de las campañas.

El modelo institucional de la democracia mexicana, del sistema electoral y de partidos se encuentra agotado y severamente cuestionado.

Se trata de desmontar un sistema de financiamiento de los partidos que propicia “partidos cártel” y tiene como consecuencia que el financiamiento de las de las campañas se haya vuelto perverso, generando adicción al dinero, un deteriorado la calidad de los cuadros políticos, ha propiciado las oportunidades de negocio a partir de la política y con ello el enriquecimiento personal partir del erario público.

Se ha desvirtuado el objetivo constitucional de los partidos como “entidades de interés público” que tienen como finalidad “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”, para hacer de ellos franquicias de negocios y agencias de colocación de personal.

El sistema de financiamiento de los partidos y campañas que se estructuró en la década de 1990 formó una espiral perversa de dinero que ha contribuido a ensanchar la corrupción política.

La solución no está en desaparecer el financiamiento público, sino en mantenerlo pero repensando sus objetivos y recalculando sus montos a la baja.

Los partidos deben ser actores de la lucha ideológica y la disputa política, no generadores de una nueva casta a través de los privilegios o “prerrogativas” que se les otorgan con cargo al presupuesto público.

Estos razonamientos aplican tanto a escala nacional como en las 32 entidades federativas, por lo que esta reforma debe ser replicada en todos los estados y la Ciudad de México a fin de que tenga un impacto en todo el sistema político electoral mexicano y no sea una reforma que distorsione las condiciones de igualdad en la contienda electoral, en las diversas entidades del país.

Por las razones expuestas se propone a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se modifica la Base II, inciso a), del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **modifica** la Base II, inciso a), del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

II. ...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el **treinta y dos punto cinco por ciento** de la unidad de medida y actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma

igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán ajustar sus normas internas sobre financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos teniendo como tope máximo lo establecido en esta Constitución, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de presente decreto.

Notas

1 *Nexos*, agosto de 2015. Luis Carlos Ugalde, “Democracia precio alzado”.

2 Diario Oficial de la Federación 6 de abril de 1990.

3 Diario Oficial de la Federación 3 de septiembre de 1993.

4 Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

5 *Nexos*, agosto de 2015. Carlos Ugalde ídem.

6 Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007.

7 Costo presupuestario se obtiene calculado la suma de los presupuestos anuales del Instituto Nacional Electoral, de los organismos públicos locales en materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus similares en los estados de la república, y las prerrogativas a los partidos políticos, a nivel nacional y estatal.

8 Información de oficial obtenida de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2008 a 2015; para 2016 y el enviado para el ejercicio de 2017 consúltese el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 y el enviado para el ejercicio de 2017.

9 En 2016 se realizaron elecciones en 18 Aguascalientes, Chihuahua, Durango Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas para gobernador; y en la Ciudad de México se eligieron diputados al Constituyente.

10 Organización Partidaria, Democracia Partidaria y la Emergencia del Partido Cártel. Peter Mair, Oxford University; Richard S. Katz, Johns Hopkins University,

<https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiy>

sJzVipfQAhUEs1QKHYOICPYQFggpMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.catedras.fsoc.uba.ar%2Fcastiglioni%2Fdoc3.pdf&usg=AFQjCNFhgupnTrd2PmgR1An24LjYoDwKqQ

11 Ídem.

12 DOF, 27 de enero de 2017. Reforma y adicionadas diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de desindexación del salario mínimo, faculta al Inegi para calcular el valor de la unidad de medida y actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales y de las entidades federativas. Establece que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

13 El financiamiento para actividades ordinarias y específicas que se distribuye de manera igualitaria, fue redondeado a números enteros y ajustado a partir de la sumatoria de los montos que corresponden a cada partido político. En el caso del financiamiento que se distribuye de forma proporcional, éste se truncó y los pesos remanentes se asignaron por resto mayor a los partidos políticos, con lo que se obtiene la bolsa inicialmente calculada. Este último procedimiento se realizó con los gastos de campaña. Para el caso de franquicia postal, dado que la distribución es igualitaria, se asignó el financiamiento sin que los montos rebasaran la bolsa inicial calculada. El procedimiento anterior permite definir el financiamiento público en pesos, sin incluir centavos. Ahora bien, todos los cálculos fueron realizados tomando en cuenta todos los decimales.

14 DOF, 1 de septiembre de 2017,

https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwivx_Pz34TWAhUhxVQKHUSJCZsQFghaMAg&url=http%3A%2F%2Fwww.dof.gob.mx%2Fnota_detalle.php%3Fcodigo%3D5495944%26fecha%3D01%2F09%2F2017&usg=AFARAQjCNEQycQTCPhdG8zpj6UrpXyQMSEiSg

15 Estas cifras pueden modificarse debido al incremento de nuevos ciudadanos que se registren en el padrón electoral y por el previsible aumento en la unidad de medida y actualización.

16 Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores, información al 6 de julio de 2018,

<http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php>

17 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/uma/>
Recinto de la Comisión Permanente, a 25 de julio de 2018.

Diputados: Juan Romero Tenorio, Rodrigo Abdala Dartigues, Alicia Barrientos Pantoja (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 25 de 2018.)

QUE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LOS DIPUTADOS JUAN ROMERO TENORIO, ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO, ALICIA BARRIENTOS PANTOJA, VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA Y ROBERTO CAÑEDO JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE AGOSTO DE 2018

Juan Romero Tenorio, Alberto Martínez Urincho, Alicia Barrientos Pantoja, Virgilio Dante Caballero Pedraza y Roberto Cañedo Jiménez, 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, y los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un último párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:**

Exposición de Motivos

Primero. Que el 10 de junio de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación¹ Decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se estableció la facultad del Congreso para expedir las **leyes generales en materia de desaparición forzada de personas**, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En concordancia con esta reforma constitucional, el 11 de noviembre de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación² la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Asimismo, plantea realizar reformas y derogar diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud.

La nueva Ley tiene por objeto, entre otros:

“establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para buscar a las personas desaparecidas y no localizadas, así como para esclarecer los hechos; prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desapariciones cometidas por particulares, así como de los delitos vinculados a los mismos; establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las de otros delitos vinculados a los mismos con sus correspondientes sanciones; crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; crear la Comisión Nacional de Búsqueda y establecer la obligación de las entidades federativas para que establezcan Comisiones Locales de Búsqueda; garantizar la protección integral

de los derechos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero; garantizar la atención, asistencia, protección y, en su caso, la reparación integral, así como las garantías de no repetición en términos de la Ley que se propone y demás legislación aplicable; crear el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas; establecer la forma de participación de los familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, así como garantizar que coadyuven en las etapas de la investigación, a fin de que puedan verter sus opiniones, recibir información, aportar indicios o evidencias...

“Por lo que hace a las modificaciones y derogaciones propuestas al Código Penal Federal y a la Ley General de Salud, las mismas se plantean a fin de dar armonía y articulación al sistema jurídico. Para ello, se propone derogar los tipos penales contemplados en el Código Penal Federal (los cuales serán regulados ahora en la Ley General), así como en lo concerniente al tratamiento de los cadáveres y restos de personas no identificadas.”³

Sin, embargo, y pese a los avances constitucionales y de la aprobación de la ley , aún quedan importantes asignaturas:

Una de ellas es **sentar la base constitucional para que el Estado mexicano acepte y reconozca la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada** derivado de las modificaciones constitucionales en la materia, la suscripción y ratificación, por parte de México, de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones forzadas, del principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en el artículo 1o. de la Carta Magna y de la publicación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Esto no es una simple concesión graciosa sino una política de Estado que debe adoptar la República Mexicana en materia de protección a los derechos humanos.

En este orden de ideas debe tenerse en consideración que:

“La desaparición forzada se ha convertido en un problema mundial. No afecta, únicamente a una región concreta del mundo. Las desapariciones forzadas, que fueron principalmente el producto de las dictaduras militares, pueden perpetrarse el día de hoy en situaciones complejas de conflicto interno, como método de represión política de los oponentes o, inclusive, en democracias por funcionarios públicos y por particulares.

“Las desapariciones forzadas afectan los valores más profundos de toda sociedad. Lastiman y suprimen los derechos humanos y las libertades fundamentales. Inclusive, su práctica sistemática representa un crimen de lesa humanidad.

“La desaparición forzada constituye una violación múltiple, grave y permanente de derechos esenciales de la persona humana de carácter inderogable. Tal como los derechos a la libertad, la integridad personal, la vida y la personalidad jurídica,

consagrados en nuestra Ley Fundamental y en diversas normas de derechos humanos previstas en tratados internacionales suscritos por México.”⁴

Estamos convencidos que existen importantes avances legislativos en nuestro país, tales como:

- a) La tipificación de la desaparición forzada y la desaparición por particulares como delitos con los más altos estándares internacionales;
- b) La creación de un mecanismo obligatorio de búsqueda exhaustiva y expedita de personas reportadas como desaparecidas;
- c) El impulso a investigaciones exhaustivas, imparciales y prontas de personas desaparecidas y el intento de garantizar de que los responsables sean llevados a justicia;
- d) El reconocimiento de algunos los derechos de los familiares de las víctimas de desaparición forzada;
- e) El compromiso de legislar sobre la declaración de ausencia de las personas desaparecidas.
- f) La reparación integral a las víctimas de desapariciones y sus familias.

Sin embargo, “tal como se ha aprobado, no sólo seguirá siendo insuficiente para acceder a los derechos de Memoria, Verdad, Justicia, Reparación Integral y Garantías de No repetición, si no que garantizará la impunidad a los perpetradores de las desapariciones forzadas en nuestro país”.⁵

Cabe señalar que: “Durante el período conocido como la Guerra Sucia desde finales de la década de 1960 hasta principios de la década de 1980, las fuerzas de seguridad llevaron a cabo una política de represión sistemática contra estudiantes, indígenas, campesinos, activistas sociales y cualquier sospechoso de ser parte de un movimiento de oposición. Los graves abusos cometidos incluyeron masacres de estudiantes en 1968 y 1971, la tortura, ejecución y desaparición forzada de cientos de disidentes y presuntos simpatizantes.

Hasta hace algunos años, el Estado mexicano se negaba a reconocer la existencia de abusos cometidos por las fuerzas de seguridad. El Estado ha reorientado su curso y ha adoptado algunas medidas relacionadas con los crímenes cometidos durante la Guerra Sucia.

Un informe oficial sostuvo que las administraciones de tres expresidentes eran responsables de los crímenes, rechazando así la teoría de que las atrocidades fueron cometidas por iniciativa propia de policías o determinadas unidades militares.

El segundo período de preocupación es la actual situación de seguridad en la que múltiples casos de desapariciones forzadas han sido y continúan siendo reportados (...). Sin embargo, observa con gran preocupación que, a pesar de estas diferencias, hay identidad de algunos

patrones como la impunidad generalizada y la falta de la plena verdad y reparación para las víctimas”.⁶

Sin duda, **“el problema de las desapariciones desafía y cuestiona las capacidades y recursos del Estado mexicano para dar respuesta a una situación que, con el paso del tiempo, se está convirtiendo en un obstáculo que no hemos podido superar en nuestro camino rumbo a una cultura sustentada en la observancia de los derechos humanos .”**⁷

El último Informe Especial de la CNDH en la materia **“permitió confirmar que el problema de las desapariciones subsiste en el país, como consecuencia, entre otras cosas, de la falta de una procuración de justicia pronta y expedita, que lejos de producir investigaciones eficaces y sustentables para la localización de las víctimas y el ejercicio de la acción penal en contra de los responsables, en la mayoría de los casos sitúa a los agraviados y a sus familiares en estado de abandono, revictimizándolos al hacerles nugatorios sus derechos contemplados en el artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .”**⁸

Sin duda, la vigencia de derechos humanos en nuestro país atraviesa por una etapa crítica, y con respecto a la desaparición de personas, se potencializa su persistencia derivado de la conjunción de impunidad, violencia, inseguridad y colusión de diversos servidores públicos con la delincuencia organizada, lo que se agudiza con las condiciones de desigualdad, y pobreza extrema que impiden un desarrollo social armónico de las distintas zonas del territorio nacional.

No hay que olvidar que desde el 2006, “el gobierno federal decidió desplegar a las fuerzas armadas para realizar labores de seguridad pública. De acuerdo con la información recibida, las fuerzas armadas no se limitan a actuar como auxiliares de las autoridades civiles y a aceptar sus órdenes (como lo establecen la Constitución y los criterios de la SCJN), sino que realizan tareas que corresponden exclusivamente a las autoridades civiles. Estas operaciones consisten en el despliegue de miles de militares en zonas urbanas o en puntos estratégicos como carreteras y puestos de control y el registro de casas, individuos y automóviles, en muchas ocasiones sin contar con una orden judicial dictada por una autoridad civil competente. El gobierno informó que el uso de las fuerzas armadas es temporal y limitado a determinadas regiones del país sin que se informara de un plan para retirar a las tropas militares”.⁹

Por otra parte, hay que resaltar que de acuerdo a las estadísticas de la CNDH, en el periodo de 1995 a 2015, hay 57 mil 861 registros de personas reportadas como desaparecidas o personas que por causas distintas a la comisión de un delito su ubicación es desconocida.¹⁰

Por otra parte, “las cifras oficiales contenidas en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas a octubre de 2016 suman un total de 29 mil 903, de las cuales 28 mil 937 corresponden al fuero común y 966 al fuero federal. De acuerdo con los datos de dicho registro, en los últimos 10 años ha habido un incremento de personas desaparecidas, de conformidad con lo siguiente: en 2007, 662 casos; en 2008, 822 casos; en 2009, mil 401 casos; en 2010, 3 mil 227 casos; en 2011, 4 mil 94 casos; en 2012, 3 mil 343

casos; en 2013, 3 mil 878 casos; en 2014, 4 mil 196 casos; en 2015, 3 mil 768 casos, y hasta octubre de 2016, 3 mil 805 casos.”¹¹

Ahora bien, de acuerdo con el *ombudsman* nacional, el 82.71 por ciento de las personas reportadas como desaparecidas del fuero común que corresponde a 23 mil 934 casos, se concentra en 11 estados de la República, siendo éstos: Tamaulipas 19.22 por ciento con 5 mil 563 casos; México 10.31 por ciento con 2 mil 984 casos; Jalisco 8.71 por ciento con 2 mil 523 casos; Sinaloa 8.24 por ciento con 2 mil 385 casos. Nuevo León 8.20 por ciento con 2 mil 374 casos; Chihuahua 6.68 por ciento con mil 933 casos; Coahuila 5.59 por ciento con mil 620 casos; Sonora 4.45 por ciento con mil 288 casos; Guerrero 3.99 por ciento con mil 155 casos; Puebla 3.73 por ciento con mil 80 casos y Michoacán 3.55 por ciento con mil 29 casos.¹²

Hay que resaltar que las autoridades federales han sostenido que el 92 por ciento de los delitos cometidos en México se encuentran en el fuero local y no federal. Muchas autoridades federales han declarado que mientras las instituciones federales tienden a estar bien equipadas, contar con personal profesional y entrenado, las instituciones locales tienden a ser débiles, con menor desarrollo profesional y con pocos recursos humanos y financieros.¹³

Es decir la debilidad institucional para combatir y erradicar la desaparición forzada se encuentra en las entidades federativas.

Por otra parte, el 6 de abril de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó su Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México.¹⁴

En el apartado de Conclusiones y Recomendaciones, en lo que respecta al Congreso de la Unión, el *ombudsman* determinó que:

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Anexo

Uno

Conclusiones y propuestas por autoridad

*Al Congreso de la Unión:
En materia de legislación integral sobre desaparición de personas.*

Primera. *En cumplimiento al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2015, por el cual se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expida a la brevedad la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, con el objeto de que se tipifiquen los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como criterios homologados para su investigación, sanción y reparación de daños a las víctimas.*

Segunda. *Se tome en consideración al momento de discutir y aprobar el proyecto de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, entre otros aspectos, los que a continuación se indican, sin desconocer que muchos de éstos ya se contemplan en el proyecto que se discute:*

a) La tipificación del delito de desaparición forzada de persona, de conformidad con los estándares internacionales.

b) La tipificación del delito de desaparición de personas cometida por particulares.

c) Los tipos penales en materia de desaparición de personas deberán contemplarse como delitos imprescriptibles, autónomos, continuos o permanentes.

d) Las agravantes y atenuantes de los tipos penales, incluyendo en los primeros, mayores sanciones para quienes cometan la conducta delictiva en contra de grupos en especial situación de vulnerabilidad, tales como menores de edad, mujeres, adultos mayores, periodistas, defensores de los derechos humanos, personas con discapacidad y migrantes.

e) La obligación de los órganos de procuración de justicia del país, de contar con agencias del Ministerio Público especializadas en búsqueda de personas desaparecidas.

f) La obligación de los agentes del Ministerio Público de aplicar el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, y realizar investigaciones de manera inmediata, integral, eficaz y libre de prejuicios.

g) Las figuras de la declaración de ausencia y presunción de muerte por desaparición, a fin de garantizar el derecho a la identidad y a la personalidad jurídica de las víctimas desaparecidas y brindar certeza jurídica a sus familiares, escuchando en todo momento a estos últimos.

h) La conformación de un adecuado Sistema Nacional para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas.

i) La reparación integral del daño a las víctimas u ofendidos del delito de conformidad con lo señalado en la Ley General de Víctimas.

Tercera. *Se considere reformar los artículos 50 Bis y 50 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que una vez entrada en vigor la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, se incorporen en el texto legal los delitos de desaparición de persona cometida por particulares y de desaparición forzada de persona, con la finalidad de que los jueces federales autoricen las solicitudes de intervención de comunicaciones privadas a los agentes del Ministerio Público responsables de las investigaciones relacionadas con dichos delitos.*

En materia de registro de personas desaparecidas.

Única. Una vez expedida la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de Desaparición de Personas, se proceda a presentar la iniciativa de reforma de Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, con la finalidad de armonizar su contenido a lo dispuesto en la le citada en primer término.

“Asimismo, el ombudsman nacional señaló en las Recomendaciones dirigidas al secretario de Gobernación y a la Cámara de Senadores, que:

Al secretario de Gobernación y a los integrantes de la Cámara de Senadores:

En materia de aceptación de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas.

Única. Atendiendo al principio de progresividad establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual implica que en cada momento histórico, el Estado debe buscar en favor de la población una mayor y mejor protección de los derechos humanos, realizar las acciones necesarias que permitan que el Estado mexicano acepte a la brevedad la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada.

Por otra parte, el 18 de marzo de 2008 México ratificó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas , la cual había firmado desde 2007.

Este instrumento jurídico unido a la convención interamericana en la misma materia son dos bases fundamentales para prevenir y sancionar la comisión del delito de desaparición forzada.

Así, con la entrada en vigor de la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra la desaparición forzada, se establece un Comité Internacional sobre la materia. Sobre ello, los artículos 31 y 32 de ésta Convención prescriben que:

“Artículo 31

1. Cada Estado Parte podrá declarar, en el momento de la ratificación o con posterioridad a ésta, que reconoce la competencia del para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctima de violaciones por este Estado Parte de las disposiciones de la presente Convención. El no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración.

2. El declarará inadmisibles cualquier comunicación si:

a) Es anónima;

- b) Constituye un abuso del derecho a presentar tales comunicaciones o es incompatible con las disposiciones de la presente Convención;
 - c) La misma cuestión está siendo tratada en otra instancia internacional de examen o arreglo de la misma naturaleza; o si
 - d) Los recursos internos efectivos disponibles no han sido agotados. Esta regla no se aplica si los procedimientos de recurso exceden plazos razonables.
3. Si el considera que la comunicación responde a las condiciones establecidas en el párrafo 2 del presente artículo, la transmitirá al Estado Parte interesado y le solicitará que le proporcione, en un plazo que habrá de fijar el, sus observaciones y comentarios.
4. En cualquier momento tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una decisión sobre el fondo, el podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud de que adopte las medidas cautelares necesarias con miras a evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación. El ejercicio de esta facultad por el no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.
5. El celebrará sus sesiones a puerta cerrada cuando examine las comunicaciones previstas en el presente artículo. El informará al autor de la comunicación sobre las respuestas proporcionadas por el Estado Parte de que se trate. Cuando él decida poner término al procedimiento, comunicará su dictamen al Estado Parte y al autor de la comunicación.

Artículo 32

Cada Estado Parte en la presente Convención podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte no cumple con las obligaciones que le impone la presente Convención. El no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración, ni una comunicación presentada por un Estado Parte que no haya hecho dicha declaración.”

Ahora bien, también debemos recordar que la discusión sobre el involucramiento de México a ese mecanismo convencional de protección de derechos humanos de Naciones Unidas lleva más de una década.

México es parte de la **Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CIDF)** desde el año 2008 y, en esas fechas, el Ejecutivo federal no sometió a la aprobación del Senado esa atribución del Comité para recibir peticiones individuales:

Al día de hoy tampoco se han hecho esfuerzos relevantes para esos propósitos, aun cuando en 2014 la administración de Enrique Peña Nieto consideraba que, para prevenir y hacer

frente a uno de los problemas más señalados por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, se tendría que otorgar a esa autorización y se comprometió a promover el reconocimiento del Mecanismo contra las Desapariciones para recibir peticiones individuales.

En 2013 el gobierno federal **no había** aceptado las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos hechas por Francia, España y Uruguay en el marco del Mecanismo de Examen Periódico Universal, consistentes en reconocer la competencia del Comité de Derechos Humanos hechas por Francia, España y Uruguay en el marco del Mecanismo de Examen Periódico Universal”.¹⁵

Hay que resaltar que recientemente la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) exhortó enérgicamente al Estado mexicano a reconocer la competencia del Comité Contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas .¹⁶

En este sentido, es necesario reconocer a la brevedad la competencia del Comité Contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones individuales.¹⁷

Según el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas una desaparición forzada se define por tres elementos acumulativos:¹⁸

- a) La privación de libertad contra la voluntad de la persona interesada;
- b) La participación de agentes gubernamentales, al menos indirectamente por aquiescencia, y
- c) La negativa a revelar la suerte o el paradero de la persona interesada.

Por otra parte Cabe durante la visita que realizó el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas nuestro a nuestro país del 18 al 31 de marzo de 2011,¹⁹ con el propósito de a) Conocer los esfuerzos de México con relación a las desapariciones forzadas; b) Examinar el estado de las investigaciones, y, c) Evaluar las medidas adoptadas para prevenirlas, erradicarlas y combatir su impunidad, así como temas relativos a la verdad, la justicia y la reparación, reconoció los diversos esfuerzos realizados por México en materia de derechos humanos, incluyendo la lucha contra las desapariciones forzadas, así como los desafíos planteados por la compleja situación actual en materia de seguridad pública que tiene lugar en el marco de la lucha contra el crimen organizado.

No obstante, concluyó que México debe seguir trabajando para lograr hacer efectivos los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de todas las víctimas de desaparición forzada.

El Grupo de Trabajo formuló una serie de recomendaciones²⁰ que abarcan desde la prevención, investigación, sanción y reparación de las víctimas de desapariciones forzadas, hasta la protección de grupos en situación de especial vulnerabilidad. A continuación se citan tales recomendaciones:

X. Recomendaciones

79. Con base en las consideraciones anteriores, el Grupo de Trabajo formula las siguientes recomendaciones al Estado mexicano:

A. Recomendaciones generales

80. El Grupo de Trabajo recomienda que se reconozca la dimensión del problema de la desaparición forzada como el primer paso necesario para desarrollar medidas integrales y efectivas para su erradicación.

81. El Grupo de Trabajo recomienda la generación de datos estadísticos, desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, sobre las desapariciones forzadas para desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación. Se debería incluir información, en caso de estar disponible, sobre la fecha y lugar de la exhumación y la información sobre los miembros de la familia.

82. El Grupo de Trabajo recomienda que el Estado acepte la competencia del sobre las Desapariciones Forzadas de acuerdo a los artículos 31 y 32 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas relativos a denuncias de particulares e interestatales.

83. El Grupo de Trabajo recomienda que se lleven a cabo todas las acciones necesarias para garantizar que todos los instrumentos internacionales relevantes en materia de desaparición forzada se cumplan y apliquen en forma efectiva en todo el país, incluyendo el retiro de todas las reservas o declaraciones interpretativas que pudieran socavar su efectividad.

84. El Grupo de Trabajo recomienda que se asegure la plena independencia y autonomía de todos los organismos públicos de derechos humanos. B. Marco legislativo.

85. El Grupo de Trabajo recomienda llevar a cabo las adecuaciones legislativas a nivel federal y local para garantizar la implementación efectiva del nuevo marco constitucional sobre derechos humanos, amparo y sistema penal.

86. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. Dicha ley general debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la

participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.

87. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar la armonización de la definición de desaparición forzada en la legislación penal con lo establecido en la Declaración y otros instrumentos internacionales relevantes.

88. El Grupo de Trabajo recomienda que se elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal para prevenir casos de desaparición forzada.

89. El Grupo de Trabajo recomienda modificar el marco jurídico sobre la flagrancia a fin de restringir su uso al momento preciso de la comisión de un delito y eliminar los conceptos de cuasi -flagrancia y flagrancia equiparada, para prevenir las desapariciones forzadas. C. Medidas preventivas y de seguridad.

90. El Grupo de Trabajo recomienda considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas.

91. El Grupo de Trabajo recomienda adoptar legislación, normas y protocolos para regular el uso de la fuerza por parte del ejército y todas las corporaciones policiales como una medida preventiva respecto a las desapariciones forzadas, conforme a los principios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad, legalidad y total respeto a los derechos humanos.

92. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice la coordinación entre las autoridades responsables de la seguridad pública con el objetivo de prevenir e investigar la desaparición forzada de personas.

93. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice la completa identificación de todas las autoridades competentes en la detención de personas durante las operaciones en el cumplimiento de la ley.

94. El Grupo de Trabajo recomienda que se fortalezca el registro de detención para garantizar que sea permanentemente actualizado y armonizado con otras bases de datos para monitorear la localización física de las personas detenidas, incluyendo controles estrictos sobre las autoridades responsables del registro de las detenciones y la imposición de sanciones adecuadas para aquellos que no lo hagan. El registro de detención debe indicar los motivos de la detención; la hora exacta de la llegada de la persona detenida al lugar de custodia; la duración de la privación de la libertad; la identidad de la autoridad que ordenó la detención de la persona, así como de los

oficiales a cargo de llevarla a cabo; la cadena de custodia de las personas detenidas; información precisa sobre el lugar de custodia; y el momento en que la persona detenida es presentada por primera vez ante una autoridad judicial o alguna otra autoridad competente.

D. Derecho a la justicia y a la protección judicial

95. El Grupo de Trabajo recomienda la adopción de una nueva ley en materia de amparo de acuerdo al reformado marco constitucional. La nueva legislación de amparo debe responder adecuadamente a la peculiaridad de la desaparición forzada de personas, albergar una concepción amplia de víctima, garantizar un rol activo por parte del juzgador y no establecer exigencias gravosas sobre las circunstancias bajo análisis, tales como la identificación del lugar de la detención, la determinación de la autoridad responsable y la ratificación de la demanda de amparo por la víctima directa.

96. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice el derecho a la justicia y el combate a la impunidad mediante la capacitación del personal judicial y del encargado de hacer cumplir la ley, la adopción de protocolos de investigación y la protección de testigos y familiares. Se deben utilizar todos los medios disponibles para garantizar que las investigaciones y procedimientos judiciales sean expeditos, de acuerdo con los protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las diferentes instancias involucradas en los procedimientos de investigación y en los procesos judiciales deben contar con los necesarios recursos humanos y materiales para realizar sus labores adecuadamente, de forma independiente e imparcial. Aquellas personas involucradas en labores de investigación deben contar con garantías de protección. Las investigaciones deben asumir líneas de investigación específicas de acuerdo con los patrones de la zona, tiempo o período y/o autoridad involucrada. Los resultados de todas las investigaciones deben ser públicos.

97. El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice la pronta entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal a efectos de garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada. Se deben fortalecer y aplicar completamente estos cambios constitucionales, destinando recursos adicionales a la mejor preparación de funcionarios en la investigación y enjuiciamiento de los delitos, incluyendo casos de desapariciones forzadas. Esto incluye la capacitación y los recursos para la búsqueda de la persona desaparecida, para investigar estos casos con una visión sistémica para comprender el patrón de las desapariciones forzadas, incluyendo la cadena de mando.

98. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar la jurisdicción de los tribunales civiles en todos los asuntos relacionados con las desapariciones forzadas y las violaciones a los derechos humanos en general, independientemente de que el perpetrador sea personal militar. Se debe garantizar que Ministerios Públicos civiles realicen investigaciones serias y expeditas en todas las denuncias relativas a violaciones de derechos humanos, incluyendo las desapariciones forzadas perpetradas por elementos militares. Se debe impedir legalmente que los Ministerios Públicos militares inicien o continúen

investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos, incluyendo las desapariciones forzadas.

99. El Grupo de Trabajo recomienda el establecimiento de un mecanismo efectivo para la continuidad de las investigaciones de desapariciones forzadas cometidas durante la “Guerra Sucia”.

100. El Grupo de Trabajo recomienda fortalecer la figura de la coadyuvancia, garantizar el acceso pleno a las investigaciones ministeriales por parte de los familiares de las víctimas y sus representantes, otorgar regularmente a los familiares información sobre los avances en las investigaciones, y asegurar que no recaiga en las víctimas y sus familiares la obligación de obtener y proporcionar los elementos de prueba. Se deben tomar las medidas necesarias para asegurar que las autoridades civiles y militares colaboren completamente con los ministerios públicos y tribunales civiles en la investigación y proceso penal de las desapariciones forzadas.

101. El Grupo de Trabajo recomienda brindar apoyo a los familiares y a las asociaciones de familiares en el desempeño de su papel fundamental en el tratamiento de las desapariciones forzadas.

E. Derecho a la verdad

102. El Grupo de Trabajo recomienda establecer un programa nacional de búsqueda de personas que cuente con un protocolo de acción inmediata. Este programa debe incluir los siguientes parámetros: a) Implementar la búsqueda ex officio y sin dilación en casos de desapariciones; b) Coordinar los esfuerzos de las diferentes agencias de seguridad para localizar a la persona; c) Eliminar cualquier obstáculo legal o fáctico que reduzca la efectividad de la búsqueda o evite que se inicie; d) Asignar los recursos humanos, financieros, logísticos, científicos, o de cualquier otro tipo necesarios para que la búsqueda se realice de forma exitosa; e) Contar con personal altamente capacitado en la exhumación e identificación de restos mortales; f) Contrastar el reporte de la persona no localizada con todas las bases de datos existentes en la materia; Dar prioridad a la zona de búsqueda en donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas; h) Acceder y utilizar plenamente la Plataforma México; i) Garantizar que el programa se ejecute con plena independencia presupuestaria y operativa.

103. El Grupo de Trabajo recomienda crear y mantener actualizada permanentemente una base de datos con la información personal disponible sobre víctimas de desapariciones forzadas a nivel nacional (tanto del fuero federal como del estatal) incluyendo información genética, principalmente el ADN y muestras de tejido obtenidas de restos mortales y de familiares de víctimas, con su previo consentimiento. El Estado debe proteger permanentemente la información personal en estas bases de datos.

104. El Grupo de Trabajo recomienda desarrollar un marco legislativo adecuado y garantizar la entrega de recursos financieros, humanos y equipo técnico para las investigaciones forenses en casos de desapariciones forzadas.

105. *El Grupo de Trabajo recomienda difundir el informe elaborado por la FEMOSPP y colocarlo en el sitio web oficial de la PGR; esclarecer la ubicación de todos los documentos recibidos por la FEMOSPP; y garantizar su pleno acceso al público.*

106. *El Grupo de Trabajo recomienda transferir los archivos militares de la “Guerra Sucia” de la Sedena al Archivo General de la Nación garantizando el libre acceso del público y sistematizar el ingreso a todos los archivos de la extinta Dirección Federal de Seguridad y de la Fiscalía Especial para que éstos también se encuentren disponibles en el Archivo General de la Nación.*

107. *El Grupo de Trabajo recomienda desvelar los nombres de las personas que participaron en actos de desaparición forzada de acuerdo a la información que obra en la CNDH con motivo de la elaboración de la Recomendación 26/2001.*

F. Derecho a la reparación

108. *El Grupo de Trabajo recomienda garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas de desaparición forzada. El marco legal debe establecer que la reparación sea proporcional a la gravedad de la violación y al sufrimiento de la víctima y su familia. Incluir la restitución siempre y cuando sea posible, así como la asistencia médica y psicosocial, la satisfacción, la indemnización y las garantías de no repetición.*

109. *El Grupo de Trabajo recomienda adoptar, para los fines de reparación, una amplia definición de víctima que no esté ligada a la determinación de la responsabilidad y condena penal del acusado ni esté limitada a aquellos casos de desaparición forzada plenamente acreditados por la CNDH.*

G. Grupos en situación de particular vulnerabilidad

110. *El Grupo de Trabajo recomienda implementar a la brevedad todas las recomendaciones contenidas en los informes emitidos por la CNDH en relación al secuestros de migrantes (algunos de los cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas).*

111. *El Grupo de Trabajo recomienda garantizar condiciones de seguridad par a defensores de los derechos humanos, incluyendo a quienes combaten las desapariciones forzadas de personas y defienden los derechos de las víctimas. Se debe garantizar que el Mecanismo Nacional de Protección a defensores de derechos humanos cuente con facultades de prevención, protección e investigación; tenga competencia federal; cuente con suficientes recursos así como con independencia. Se debe garantizar también la plena participación de las organizaciones de derechos humanos en el diseño, implementación y monitoreo de este mecanismo nacional.*

112. *El Grupo de Trabajo recomienda establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas, implementado por funcionarios de alto nivel, y un interinstitucional, dirigido por una autoridad federal, con capacidad de coordinar a diferentes autoridades*

e instancias gubernamentales, con recursos propios y suficientes, y que garantice la participación de los periodistas así como de la sociedad civil en su diseño, operación y evaluación.

113. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar que las medidas diseñadas para erradicar la violencia contra la mujer, incluyendo la desaparición forzada, sean plenamente implementadas. Se debe incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y políticas para combatir la violencia, considerando las características particulares de la violencia basada en el género en contra de las mujeres, así como las respuestas sociales que la situación requiere, con el fin de eliminar las desapariciones forzadas de mujeres.

A nivel internacional la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha decretado que la desaparición forzada de personas es una violación de derechos humanos, que tiene características especiales:

Uno de los elementos que caracteriza este tipo de violación es que se trata de una violación múltiple y compleja de derechos. Además, la desaparición es un ejemplo de violación continua de derechos humanos. A partir de estas características, la Corte Interamericana ha calificado esta violación de derechos como una de particular gravedad. Asimismo, fundada en las características de las desapariciones, ha establecido estándares probatorios particulares.

Por otra parte, uno de los desarrollos más profundos que ha hecho la Corte respecto de las desapariciones forzadas de personas ha sido analizar la forma específica en que se violan diversos derechos convencionales.

Estos derechos son: el derecho a la vida, a la libertad personal, a la integridad personal y al reconocimiento de la personalidad. Pero además, ha desarrollado el alcance de las violaciones de derechos que se produce respecto de los familiares de los detenidos desaparecidos. Uno de los conceptos más influyentes a nivel internacional ha sido el derecho a la verdad, que ha sido desarrollado fundamentalmente, a partir de casos de desaparición forzada.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos de desaparición forzada, ha dispuesto medidas de reparación material, inmaterial, de satisfacción y garantías de no repetición. En cuanto a la reparación del daño material, la Corte ha considerado los gastos en que han incurrido los familiares de los detenidos desaparecidos en su búsqueda, y ha computado los ingresos probables que hubiera percibido la persona desaparecida, a efectos de entregar estos montos a los familiares.

En cuanto al daño inmaterial, en atención a la naturaleza y gravedad de la violación, ha presumido este daño respecto de la víctima de desaparición forzada y sus familiares. Finalmente, respecto a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, ha dispuesto la atención médica de los familiares, la realización de actos de memoria para recordar a las víctimas, la obligación de buscar, identificar y entregar los restos mortales de los desaparecidos a las víctimas, entre otras. Si bien la Jurisprudencia de la Corte

Interamericana ha tratado las obligaciones del Estado de tipificar el delito de desaparición forzada y de investigar, enjuiciar y eventualmente condenar a los responsables como parte de la obligación de actuar en el ámbito interno- en sus considerandos referidos a reparaciones de la mejor forma y con relación a las obligaciones positivas que recaen sobre el Estado en materia de desaparición forzada.

Ahora bien, desde la primera sentencia en 1988, la Corte Interamericana ha conocido de distintos casos relativos a desapariciones forzadas. Hay que resaltar que este delito constituye una de las violaciones a los derechos humanos que más a flagelado a las Américas en los últimos tiempos y ha representado uno de los principales obstáculos para la consolidación de la democracia en la región. Un delito que se realizó principalmente en los regímenes dictatoriales, totalitarios o con un magro desarrollo de las instituciones republicanas y democráticas.

Al resolver sus primeros casos en 1988, la Corte Interamericana destacó que, si bien las desapariciones forzadas “no son una novedad” en la historia de la violación de los derechos humanos, su carácter sistemático y reiterado, así como su utilización como “una técnica destinada a producir no sólo la desaparición misma, momentánea o permanente, de determinadas personas, sino también un estado generalizado de angustia, inseguridad y temor, ha sido relativamente reciente”. Igualmente destacó que el flagelo posee carácter más o menos universal; sin embargo, en América Latina ha presentado en los últimos años una excepcional intensidad.

En este sentido, el Tribunal recogió los pronunciamientos de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos al afirmar que la desaparición forzada “es una afrenta a la conciencia del Hemisferio y constituye un crimen de lesa humanidad” (AG/RES.666), calificándola como “un cruel e inhumano procedimiento con el propósito de evadir la ley, en detrimento de las normas que garantizan la protección contra la detención arbitraria y el derecho a la seguridad e integridad personal” (AG/RES. 742).

Asimismo, un rasgo que el Tribunal reconoció desde sus primeros casos fue que el fenómeno de las desapariciones constituye una forma compleja de violación de los derechos humanos, que debe ser comprendida y encarada de una manera integral, toda vez que produce una especial situación de vulnerabilidad para las personas desaparecidas, lo que a su vez conlleva una multiplicidad de violaciones a sus derechos humanos.

En primer lugar, resulta evidente la conexidad de las desapariciones forzadas con delitos como el secuestro. En efecto, una desaparición forzada implica una privación arbitraria de libertad que conculca, además, el derecho del detenido a ser llevado sin demora ante un juez y a interponer los recursos adecuados para controlar la legalidad de su arresto, lo que infringe el artículo 7 de la Convención Americana que reconoce el derecho a la libertad personal.

También la Corte ha considerado que la desaparición forzada ha incluido con frecuencia la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y procurar la impunidad de

quienes lo cometieron, lo cual conlleva la violación del artículo 4 de la Convención que reconoce el derecho a la vida.

Por otra parte, la Corte Interamericana ha establecido que la falta de reconocimiento de la detención también ha permitido el sometimiento de los detenidos/desaparecidos a la práctica impune de la tortura y que el solo hecho del aislamiento prolongado, con la incomunicación coactiva que conlleva este delito, representa una forma de tratamiento cruel e inhumano, lo cual viola el artículo 5 de la Convención Americana, relativo al derecho a la integridad.

Con relación con las violaciones a los derechos a la vida y a la integridad personal, la Corte Interamericana ha considerado que la desaparición forzada conlleva, por sí misma, una infracción al deber de prevención de violaciones a dichos derechos, aún en el supuesto de que la persona desaparecida no haya sufrido torturas, o de que esos hechos no se puedan demostrar en el caso concreto.

Ahora bien, es importante destacar que desde el Caso Anzualdo Castro (2009), el Tribunal consideró que, además de la violación a los derechos a la libertad personal, a la vida y a la integridad personal, este delito trasgrede también el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas desaparecidas.

En efecto, la Corte sostuvo que en casos de desaparición forzada de personas se viola el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, reconocido en el artículo 3 de la Convención Americana, pues se deja a la víctima en una situación de indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos en general, lo cual constituye una de las más graves formas de incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos.

Esta sustitución en la tesis jurisprudencial fue explícito, tal y como se observa en el caso antes mencionado, en el cual se indicó que, si bien en “este tipo de casos el Tribunal ha estimado que no correspondía analizar la violación del artículo 3 de la Convención, por no haber hechos que así lo ameritaran”, dado el carácter múltiple y complejo de esta grave violación de derechos humanos, “el Tribunal reconsidera su posición anterior y estima posible que, en casos de esta naturaleza, la desaparición forzada puede conllevar una violación específica del referido derecho: más allá de que la persona desaparecida no pueda continuar gozando y ejerciendo otros, y eventualmente todos, los derechos de los cuales también es titular, su desaparición busca no sólo una de las más graves formas de sustracción de una persona de todo ámbito del ordenamiento jurídico, sino también negar su existencia misma y dejarla en una suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad, el Estado e inclusive la comunidad internacional”.

Para sostener este cambio de criterio, la Corte Interamericana argumentó lo siguiente:

- a) Una de las características de la desaparición forzada, a diferencia de la ejecución extrajudicial, es que conlleva la negativa del Estado de reconocer que la víctima está bajo su control y de proporcionar información al respecto, con el propósito de generar

incertidumbre acerca de su paradero, vida o muerte, de provocar intimidación y supresión de derechos.

b) Igualmente, varios instrumentos internacionales reconocen la posible violación de ese derecho en este tipo de casos, al relacionarlo con la consecuente sustracción de la protección de la ley que sufre el individuo, a raíz de su secuestro o privación de la libertad y posterior negativa o falta de información por parte de autoridades estatales, de modo que este análisis surge de la evolución del corpus iuris internacional específico relativo a la prohibición de las desapariciones forzadas.

c) El de Derechos Humanos ha reconocido, por su parte, que el derecho a la personalidad jurídica puede verse violado en casos de desaparición forzada en consideración de lo siguiente: 1) la desaparición forzada priva a la personas de su capacidad para ejercer sus derechos, incluyendo todos los demás derechos del Pacto, y el acceso a cualquier posible recurso como una consecuencia directa de las acciones del Estado; 2) si el Estado no ha conducido una investigación apropiada respecto del paradero de la persona desaparecida o proveído un recurso efectivo, y 3) la desaparición forzada pone a la persona fuera de la protección de la ley.

d) La desaparición forzada también puede conllevar la violación del reconocimiento de la persona ante la ley, la cual se deriva del hecho de que con los actos de desaparición forzada se trata de dejar a la víctima fuera del amparo de la ley.

e) El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas ha sostenido que todo acto de desaparición forzada tiene la consecuencia de poner a la persona fuera de la protección de la ley.

El Tribunal internacional ha sido consistente en argumentar que el fundamento jurídico que sustenta una perspectiva integral sobre la desaparición forzada de personas radica en que la pluralidad de conductas delictivas se encuentra cohesionada por un único fin y vulneran de manera permanente, mientras subsistan, bienes jurídicos protegidos por la Convención. Asimismo, ha señalado que la práctica de desapariciones, además de violar directamente numerosas disposiciones de la Convención Americana, como las señaladas, significa una ruptura radical de este tratado en cuanto implica el craso abandono de los valores que emanan de la dignidad humana y de los principios que más profundamente fundamentan el sistema interamericano y la misma Convención, por lo cual su prohibición ha alcanzado carácter de *ius cogens*.

Por otra parte **los órganos jurisdiccionales en México** han emitido importantes tesis jurisdiccionales en materia de desaparición forzada que conviene citar:

Delitos o crímenes de lesa humanidad. Su concepto para efectos del derecho de acceso a la información de la averiguación previa que los investiga.²¹ De conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a los delitos de lesa humanidad y deba dar

acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda, a nivel federal, al Título Tercero del Código Penal Federal, el cual tipifica como delitos contra la humanidad, en su artículo 149, a la violación a los deberes de humanidad respecto de prisioneros y rehenes de guerra y, en su artículo 149 Bis, al genocidio. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta que el Estado mexicano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en la capital italiana el 17 de julio de 1998. Asimismo, el 31 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se promulgó dicho Estatuto. Esta Primera Sala observa que el artículo 7o. del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, norma vigente en el ordenamiento jurídico mexicano, define los delitos o crímenes de lesa humanidad y establece un catálogo sobre las conductas que deberán considerarse como tales. Así, el asesinato; el exterminio; la esclavitud; la deportación o traslado forzoso de la población; la encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; la tortura; la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional; la desaparición forzada de personas; el crimen de apartheid, así como otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física, serán considerados delitos o crímenes de lesa humanidad, tal y como los define el apartado segundo del párrafo primero del artículo 7o. del Estatuto de Roma. Asimismo, es importante señalar que estos delitos serán considerados como crímenes de lesa humanidad de conformidad con el Estatuto de Roma, únicamente cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque; entendiéndose por ataque generalizado contra la población civil la línea de conducta que implique la comisión de actos mencionados en el catálogo de referencia contra una multiplicidad de personas dentro de dicha población; mientras que por sistemático se debe entenderse que los actos se cometan de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política, es decir, en seguimiento de un plan preconcebido, lo cual excluiría a aquellos actos cometidos al azar.

Amparo en revisión 168/201. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Derecho a la información. Acceso a las averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad²² *En materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información. Sin embargo, la regla general presenta algunas excepciones, las cuales, por mandato constitucional, deben estar previstas en leyes en sentido formal y material. Una de estas excepciones es el caso de las averiguaciones previas, cuyo contenido debe considerarse como estrictamente reservado, en términos de lo dispuesto en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, y de los artículos 13, fracción V, y 14,*

fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ahora bien, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta una excepción - de modo que estamos ante una excepción a la excepción - consistente en que, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente la persecución de delitos y, con ello, al sistema de impartición de justicia. A pesar de lo anterior, la ley previó como excepción a la reserva de las averiguaciones previas aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables. Estos casos de excepción son las investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuerda que el Tribunal Pleno reconoció en la tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, el doble carácter del derecho de acceso a la información, como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En este sentido, el Tribunal Pleno destacó que el derecho de acceso a la información es la base para que los gobernados ejerzan un control res pecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo cual se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. En virtud de lo anterior, cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Desaparición forzada de personas. Los hechos constitutivos de este delito son violaciones graves a los derechos humanos para efectos del derecho de acceso a la información de la averiguación previa que los investiga .²³ *De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la desaparición forzada de personas constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreado otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. En consecuencia, si en un caso concreto, el fenómeno delictivo fue cometido por agentes estatales e implicó la violación intensa a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y el reconocimiento a la personalidad jurídica*

de la víctima, no cabe duda que nos encontramos ante una violación grave a los derechos humanos, por lo que la autoridad ministerial, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, debe garantizar el acceso a la averiguación previa que investiga estos hechos.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Desaparición forzada de personas. El plazo para que opere su prescripción inicia hasta que aparece la víctima o se establece su destino.²⁴ De conformidad con lo dispuesto por los artículos 102, fracción IV y 7o. del Código Penal Federal, tratándose de delitos permanentes o continuos, que son aquellos que se caracterizan por su consumación duradera, el plazo para la prescripción inicia a partir de que cesa su consumación. En tal orden de ideas, si el delito de desaparición forzada de personas que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (que coincide con el previsto en los artículos 215 - A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal) tiene esa naturaleza, en tanto que se consuma momento a momento durante todo el tiempo en que la víctima se encuentra desaparecida, ha de concluirse que el plazo para que opere su prescripción de acuerdo con lo establecido en los numerales primeramente citados, empieza a correr hasta que la conducta ilícita deja de consumarse, esto es, cuando el sujeto pasivo aparece (vivo o muerto) o se establece su destino.

Controversia constitucional 33/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 87/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

Desaparición forzada de personas a que se refiere la Convención Interamericana de Belém, Brasil, de nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro. La declaración interpretativa formulada por el gobierno mexicano no viola el principio de irretroactividad de la ley consagrada en el artículo 14 constitucional.²⁵ En la mencionada declaración interpretativa, que señala que las disposiciones de ese instrumento internacional se aplicarán a los hechos que constituyan el delito de desaparición forzada de personas, el Gobierno Mexicano quiso significar que tales disposiciones no podrán aplicarse a aquellas conductas constitutivas de ese ilícito cuya consumación hubiera cesado antes de que adquiriera obligatoriedad la nueva norma, pero no debe interpretarse en el sentido de que no se aplique a las conductas típicas de tal delito que habiéndose iniciado antes de su vigencia, se continúen consumando durante ella, pues al tener el delito de desaparición forzada de personas el carácter de permanente o continuo puede darse el caso de que las conductas comisivas del ilícito se sigan produciendo durante la vigencia de la Convención. Tal interpretación es acorde

con el principio de irretroactividad de la ley consagrado en el artículo 14 constitucional, conforme al cual las disposiciones contenidas en las leyes no se deben aplicar hacia el pasado, afectando hechos realizados o consumados antes de que aquéllas entren en vigor, por lo que es inconcuso que tratándose de delitos de consumación instantánea la nueva ley no puede regir conductas o hechos de consumación anterior, pues resultaría retroactiva, lo cual se encuentra prohibido constitucionalmente. En cambio, sí debe aplicarse la nueva normatividad sin incurrir en el vicio apuntado respecto de hechos constitutivos de delito continuo o permanente cuando, habiendo empezado a realizarse antes de que aquélla entrara en vigor, se continúan cometiendo, en cuyo caso resultará aplicable, como sucede con el delito de desaparición forzada de personas que prevé la Convención mencionada, cuya naturaleza es permanente o continua, porque se consuma momento a momento durante todo el tiempo que el sujeto pasivo se encuentre desaparecido.

Controversia constitucional 33/ 2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 49/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil cuatro.

Desaparición forzada de personas. Ese delito es de naturaleza permanente o continua.²⁶ *El referido delito que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (coincidente con lo previsto en los artículos 215 - A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal), de acuerdo con el derecho positivo mexicano, es de naturaleza permanente o continua, ya que si bien el ilícito se consuma cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información sobre su paradero, dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.*

Controversia constitucional 33/2002. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan

Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número 48/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil cuatro.

Finalmente debemos recordar que **el día 1 de agosto de 2018**, en un gesto de voluntad política y apertura, la Comisión Permanente de Congreso de la Unión, por unanimidad aprobó un

Dictamen con punto de acuerdo ²⁷ por el que se exhorta al Titular del Poder Ejecutivo federal que en el uso de sus atribuciones constitucionales realice las acciones necesarias que permitan al Estado mexicano contar con los siguientes instrumentos internacionales en materia de derechos humanos:

a) Competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las

Naciones Unidas;

b) ...

Es decir, es el momento de impulsar y concretar el conjunto de cambios en materia de derechos humanos, constitucionales y legales, así como de criterios jurisprudenciales del derecho internacional de los derechos humanos y así como los emitidos por los tribunales mexicanos, aunado a la voluntad política expresada de por unanimidad por el conjunto de fracciones parlamentarias: Por ello no se explica el porqué del atraso para aceptar el reconocer la competencia del **Comité sobre las Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas.**

La lucha contra la desaparición forzada de personas es una lucha de la sociedad civil y ha tardado más de 50 años en dar frutos, a través de instrumentos legislativos.

Por ello, en Morena buscamos vencer las resistencias estructurales del Estado mexicano a fin de dar paso a un estado democrático de derecho. Por lo que es indispensable pasar a ser parte integral de los órganos multilaterales y sin cortapisas se debe aceptar su competencia en materia de derechos humanos.

Por las razones y argumentos expuestos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un último párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ..

...

...

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

a) a e)...

El Estado acepta y reconoce plenamente la competencia del Comité sobre las Desapariciones Forzadas de conformidad con lo que establece esta Constitución, los tratados internacionales y demás leyes aplicables sobre la materia.

Transitorio

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

Notas

1 DOF 10 junio 2015.
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.p df](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_225_10jul15.pdf)

2 DOF 11 noviembre 2017.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf

3 Dictamen que contiene el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, que presentan las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos, pp. 4 y ss.

4 Dictamen de las Comisiones Unidas de Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, de la LXIII Legislatura del Senado de la República del H. Congreso de la Unión que contiene el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de

Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, aprobado el 27 de abril de 2017, Pág. 165

5 Comité Cerezo-México, ver: <https://www.comitecerezo.org/spip.php?article2894> , 7 de octubre de 2017.

6 A/HRC/19/58/Add.2. Asamblea General de la Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 19 período de sesiones, Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias” Misión México, 20 de diciembre de 2011, pág. 5

7 Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México”, ver: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecia_1_20170406.pdf 13 de septiembre de 2017, pág. 1. 8 Ibidem, pág. 1.

8 Ibidem, pág. 12.

9 Op. Cit. A/HRC/19/58/Add.2, pág. 7

10 Op. Cit. Informe Especial, pág. 13.

11 Ibidem, pág. 15

12 Ibidem, pág.

13. 9 Op. Cit. A/HRC/19/58/Add.2, pág. 7

14 Comisión Nacional de Derechos Humanos, ver: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecia_1_20170406.pdf 13 de septiembre de 2017.

15 Animal Político, “Desaparición forzada: urge competencia de ONU”, ver: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-verdad-justicia-reparacion/2017/10/02/desaparicionesforzadas-urge-se-reconozca-competencia-onu/> 14 de septiembre de 2017.

16 Ver: <https://www.efe.com/efe/america/mexico/la-onu-urge-a-mexico-aceptar-competencia-del-comitecontra-desaparicion-forzada/50000545-3365023> 30 agosto 2017.

17 Naciones Unidas, “La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas”, pág. 144. Ver:

http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf 17 de septiembre de 2017

18 United Nations, HR, Working Group on Enforced or Involuntary Disappearance, ver: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx> , 14 de septiembre de 2017.

19 Ibídem. A/HRC/19/58/Add.2.

20 Ibídem.

21 Registro No. 2000209 Localización: Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012 Página: 650 Tesis: 1a. X/2012 (10a.) Tesis Aislada

22 Registro No. 2000212 Localización: Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012 Página: 652 Tesis: 1a. IX/2012 (10a.) Tesis Aislada

23 Registro No. 2000219 Localización: Décima Época Instancia: Primera Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro V, Febrero de 2012 Página: 654 Tesis: 1a. XII/2012 (10a.) Tesis Aislada

24 Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, septiembre de 2004 Página: 1121 Tesis: P./J. 87/2004 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Penal.

25 Registro No. 181148 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Julio de 2004 Página: 967 Tesis: P./J. 49/2004 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional.

26 Registro No. 181147 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Julio de 2004 Página: 968 Tesis: P./J. 48/2004 Jurisprudencia Materia(s): Penal

27 Gaceta del Senado de la Comisión Permanente 1 de agosto 2018. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=82720>

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, el 8 de agosto de 2018.

Diputados: Alberto Martínez Urincho, Juan Romero Tenorio, Alicia Barrientos Pantoja, Alberto Alejandro Cañedo Jiménez y Virgilio Dante Caballero Pedraza (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 8 de 2018)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL CONGRESO DE JALISCO EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE AGOSTO DE 2018

**Presidente de la Cámara de Diputados
Honorable Congreso de la Unión**

Presente

Enviándole un atento saludo, hago de su conocimiento que la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso de Jalisco, en sesión verificada el día 19-Julio-2018, aprobó el Acuerdo Legislativo Número 1877 -LXI-18, del que le adjunto copia, en el cual de manera atenta y respetuosa, se le exhorta a efecto de que en términos que a su representación compete se atienda lo expuesto en el punto resolutivo del Acuerdo Legislativo de referencia para los efectos procedentes.

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

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

Atentamente

Guadalajara, Jalisco; 16 de julio de 2018.

Maestro José Alberto López Damián (rúbrica)

Secretario General del Congreso de Jalisco

Acuerdo Legislativo

Del Congreso del estado de Jalisco, que presenta ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa de ley que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Iniciativa de ley que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

1. 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 reuniones del ayuntamiento en pleno se les denominarán Sesiones de Cabildo.

...

...

...

...

II. a X. ...

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 contravengan el contenido del presente decreto.

Artículo Segundo. Se instruye a la Secretaría General del Congreso del estado a efecto de que remita el presente acuerdo legislativo a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Salón de Sesiones del Honorable Congreso del estado de Jalisco.
Guadalajara, Jalisco, a 16 de julio de 2018.

La Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos

Diputados: María del Rocío Corona Nakamura (rúbrica), Mónica Almeida López (rúbrica), Hugo Contreras Zepeda (rúbrica), Salvador Álvarez García (rúbrica), Salvador Arellano Guzmán (rúbrica), Silvia Cárdenas Casillas (rúbrica), Juana Ceballos Guzmán (rúbrica), Hugo René Ruiz Esparza Hermosillo (rúbrica), José Mojica Franco (rúbrica), Liliana Guadalupe Morones Vargas (rúbrica), Érika Lizbeth Ramírez Pérez, Felipe de Jesús Romo Cuellar (rúbrica) y Augusto Valencia López (rúbrica).

QUE REFORMA EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL CONGRESO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2018

Diputado Édgar Romo García
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presente

La Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de la atribución que le confieren los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local, somete a consideración de esa soberanía la iniciativa ante el Congreso de la Unión con proyecto de decreto que reforma el párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en sesión ordinaria celebrada hoy por el pleno de esta potestad legislativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras distinguidas consideraciones.

Atentamente
Xalapa, Veracruz, a 12 de julio de 2018.
Diputada María Elisa Manterola Sainz (rúbrica)
Presidenta
Diputado Ángel Armando López Contreras (rúbrica)
Secretario

Iniciativa de decreto que reforma el párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforma** el párrafo octavo del artículo 4o. 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 registrada de manera inmediata a su nacimiento. El registro deberá incluir la información genética de cada individuo. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento en la que estará incluido el registro de información genética.

...

...

...

...

...

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 deberá adecuar las leyes relativas, conforme a lo dispuesto en este decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes al inicio de su vigencia.

Transitorios

Primero. Publíquese en la Gaceta Oficial, órgano del gobierno del estado.

Segundo. Remítase al Congreso de la Unión para los efectos procedentes.

Dada en el salón de sesiones de la LXIV Legislatura del Congreso del estado, en Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a 12 de julio de 2018.

Diputada María Elisa Manterola Sainz (rúbrica)

Presidenta

Diputado Ángel Armando López Contreras (rúbrica)

Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 15 de 2018.)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE VOLUNTAD ANTICIPADA, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2018

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XVI, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley General de Voluntad Anticipada, en atención a la siguiente

Exposición de Motivos

I. Con fundamento en lo establecido en los artículos 4 y 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen la garantía para todas las personas el derecho a la protección a la salud, y la libertad religiosa e ideológica respectivamente. Así como en el artículo 166 Bis, de la Ley General de Salud, donde se garantiza “una vida de calidad y el respeto a la dignidad del enfermo en situación terminal” evitando en todo momento que el personal médico no aplique “tratamientos o medidas consideradas como obstinación terapéutica ni medios extraordinarios.”

II. El principio rector de la presente iniciativa es el referente al principio de autonomía individual, el cual todo individuo tiene derecho a autodeterminarse en cuestiones relacionadas a su vida, cuerpo y muerte. La autonomía del paciente respecto a la voluntad anticipada, va encaminada a que cuenta con una plena competencia y, la suficiente información para decidir y comunicar si acepta o rechaza la asistencia de tratamientos indicados para el tratamiento de su enfermedad terminal.

III. La voluntad anticipada puede llegar a ser considerada como un “proceso”, por el cual una persona planifica y decide qué tipo de cuidados y tratamientos médicos desea recibir o rechazar en un futuro, especialmente en aquellos momentos que se sufra casos de incapacidad. Dicho proceso debe encontrarse por escrito en un documento, el cual exprese la voluntad de una persona mayor de edad, con capacidad suficiente y de manera libre, las instrucciones a tener en cuenta cuando se presente una situación donde su voluntad no pueda ser expresada por sí mismo.

Jurídicamente se puede entender como una “declaración unilateral de voluntad emitida libremente por una persona mayor de edad y con plena capacidad de obrar, mediante la que se indican las actuaciones que deben seguirse en relación con los tratamientos y cuidados

de su salud, solamente en los casos en que concurran circunstancias que no le permitan expresar su voluntad.”¹

IV. Respecto a la voluntad anticipada como derecho internacional, se pueden encontrar acuerdos entre miembros de la Unión Europea, por medio del Convenio de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con respecto a las Aplicaciones de la Biología y la Medicina, mejor conocido como Convenio de Oviedo. En su artículo 9o. Señala: “serán tomados en consideración los deseos expresados anteriormente con respecto a una intervención médica por un paciente que, en el momento de la intervención, no se encuentre en situación de expresar su voluntad”.

V. En México podemos encontrar en la Ley General de Salud, algunos de los derechos básicos que tiene un paciente con alguna enfermedad terminal, como lo son: 1) Renunciar, abandonar o negarse a recibir o continuar con un tratamiento extraordinario, es decir, que constituya una carga demasiado grave para el paciente en relación con los beneficios que se esperan. 2) A recibir cuidados paliativos. 3) A designar a un representante para que en caso de estar impedido de expresar la voluntad pueda hacerlo en su representación. 4) A recibir servicios espirituales, y; 5) A recibir una atención médica integral y, en su caso, negarse a recibir tratamiento.

VI. Una muerte digna, debe de tomarse en cuenta cuando existe la voluntad de evitar todo sufrimiento inútil e insoportable para el paciente, teniendo la facultad de decidir a qué terapias someterse. Y en ningún momento considerarse el alargue de la vida a cualquier costo.

Por lo que la presente iniciativa de ley en materia de voluntad anticipada, prioriza la autonomía de la voluntad del paciente en virtud de su derecho a la autodeterminación sobre su persona y su propio cuerpo, decidiendo rechazar un determinado tratamiento médico que prolongue su agonía hacia una muerte médicamente diagnosticada.

Es de suma importancia señalar que la iniciativa de Ley General de Voluntad Anticipada contempla que la dignidad en la muerte de un paciente sea velada por la ortotanasia, entendiendo a ésta, como la muerte correcta, que distingue entre curar y cuidar, sin provocar la muerte de manera activa, directa o indirecta, evitando la aplicación de medios, tratamientos y/o procedimientos médicos obstinados, desproporcionados o inútiles, procurando no menoscabar la dignidad del enfermo en etapa terminal, otorgando los cuidados paliativos, las medidas mínimas ordinarias tanatológicas, y en su caso la sedación controlada.

Dicha voluntad será por medio de un Documento de Voluntad Anticipada, el cual deberá suscribirse ante notario público y podrá realizarlo cualquier persona con capacidad de ejercicio y en pleno uso de sus facultades mentales que manifieste la petición libre, consciente, seria, inequívoca y reiterada de no someterse a medios, tratamientos y/o procedimientos médicos que propicien obstinación médica, es decir, los utilizados innecesariamente para mantener vivo a un enfermo en etapa terminal. Entre otras medidas la presente iniciativa contempla la donación de órganos y tejidos, asistencia en cuidados paliativos y, tratamiento psicológico para el paciente y sus familiares, mejor conocida como

tanatología. Garantizando, asimismo, la certeza y seguridad aquel personal de salud a no ser acreedores a ninguna responsabilidad penal en la aplicación de voluntad anticipada, evitando en todo momento que quienes intervengan en el proceso puedan ser acusados por homicidio, ayuda al suicidio u omisión de cuidados.

Por todo lo anteriormente fundado y motivado, se somete a la consideración el siguiente

Decreto que reforma la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley General de Voluntad Anticipada

Primero. Se reforma la fracción XVI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I.-XV. ...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, salubridad general de la República **y voluntad anticipada** .

1a. ... 4a.

XVII.-XXXI. ...

Segundo. Se expide la Ley General de Voluntad Anticipada para quedar como sigue:

Ley General de Voluntad Anticipada

Capítulo Primero

Disposiciones Preliminares

Artículo 1. La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. Es de orden público e interés social, y tiene por objeto establecer y regular las normas, requisitos y formas de realización de la voluntad de cualquier persona con capacidad de ejercicio, respecto a la negativa a someterse a medios, tratamientos y/o procedimientos médicos que pretendan prolongar de manera innecesaria su vida, protegiendo en todo momento la dignidad de la persona, cuando por razones médicas, fortuitas o de fuerza mayor, sea imposible mantener su vida de manera natural.

Artículo 2. La aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley, son relativas a la Voluntad Anticipada de las personas en materia de Ortotanasia, y no permiten ni facultan bajo ninguna circunstancia la realización de conductas que tengan como consecuencia el acortamiento intencional de la vida.

Artículo 3. Para efectos de esta ley se define y entiende por:

- I. Código Civil: Código Civil Federal o locales;
- II. Código de Procedimientos Civiles: La legislación única en materia procesal civil y familiar, a que refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional;
- III. Código Penal: Código Nacional de Procedimientos Penales;
- IV. Cuidados Paliativos: el cuidado activo y total de aquellas enfermedades que no responden a tratamiento curativo e incluyen el control del dolor y otros síntomas, así como la atención psicológica del paciente;
- V. Documento de Voluntad Anticipada: consiste en la manifestación por escrito, en el que cualquier persona con capacidad de ejercicio y en pleno uso de sus facultades mentales, manifiesta la petición libre, consciente, seria, inequívoca y reiterada de no someterse a medios, tratamientos y/o procedimientos médicos, que propicien la Obstinación Médica;
- VI. Enfermo en Etapa Terminal: es el que tiene un padecimiento mortal o que por caso fortuito o causas de fuerza mayor tiene una esperanza de vida menor a seis meses, y se encuentra imposibilitado para mantener su vida de manera natural, con base en las siguientes circunstancias:
 - a) Presenta diagnóstico de enfermedad avanzada, irreversible, incurable, progresiva y/o degenerativa;
 - b) Imposibilidad de respuesta a tratamiento específico; y/o
 - c) Presencia de numerosos problemas y síntomas, secundarios o subsecuentes;
- VII. Institución Privada de Salud: Son los servicios de salud que prestan las personas físicas o morales, en las condiciones que convengan con los usuarios, y sujetas a los ordenamientos legales, civiles y mercantiles.
- VIII. Ley: Ley de Voluntad Anticipada;
- IX. Ley de Salud: Ley General de Salud;
- X. Medidas Mínimas Ordinarias: consisten en la hidratación, higiene oxigenación, nutrición y/o curaciones del paciente en etapa terminal según lo determine el personal de salud correspondiente;
- XI. Obstinación Terapéutica: utilización innecesaria de los medios, instrumentos y métodos médicos, para mantener vivo a un enfermo en etapa terminal;

XII. Ortotanasia: muerte correcta, que distingue entre curar y cuidar, sin provocar la muerte de manera activa, directa o indirecta, evitando la aplicación de medios, tratamientos y/o procedimientos médicos obstinados, desproporcionados o inútiles, procurando no menoscabar la dignidad del enfermo en etapa terminal, otorgando los Cuidados Paliativos, las Medidas Mínimas Ordinarias y Tanatológicas, y en su caso la Sedación Controlada;

XIII. Personal de salud: son los profesionales, especialistas, técnicos, auxiliares y demás trabajadores que laboran en la prestación de los servicios de salud;

XIV. Coordinación Especializada: es la unidad administrativa adscrita a las instituciones del Sistema Nacional de Salud en materia de Voluntad Anticipada;

XV. Reanimación: conjunto de acciones que se llevan a cabo para tratar de recuperar las funciones y/o signos vitales;

XVI. Dirección: Servicios de salud que presten las instituciones del Sistema Nacional de Salud;

XVII. Sedación Controlada: es la administración de fármacos por parte del personal de salud correspondiente, para lograr el alivio, inalcanzable con otras medidas, de un sufrimiento físico y/o psicológico, en un paciente en etapa terminal, con su consentimiento explícito, implícito o delegado, sin provocar con ello la muerte de manera intencional de éste; y

XVIII. Tanatología: consistente en la ayuda médica y psicológica brindada tanto al enfermo en etapa terminal como a los familiares de éste, a fin de comprender la situación y consecuencias de la aplicación de la Ortotanasia.

Artículo 4. En lo no previsto en la presente ley, se aplicará de manera supletoria lo dispuesto por el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles, cuando fueren aplicables, y no afecte derechos de terceros o contravenga otras disposiciones legales vigentes.

Artículo 5. La presente Ley es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social, y establece las bases y modalidades para el acceso al ejercicio de la manifestación de la voluntad anticipada, los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas, con base en los términos y disposiciones establecidas en la misma.

Artículo 6. La aplicación de las disposiciones establecidas en la presente Ley no eximen de responsabilidades, sean de naturaleza civil, penal o administrativa, a quienes intervienen en su realización, si no se cumple con los términos de la misma.

Ningún solicitante, profesional o personal de salud que haya actuado en concordancia con las disposiciones establecidas en la presente ley, estará sujeto a responsabilidad civil, penal o administrativa.

Capítulo Segundo

De los requisitos del documento de voluntad anticipada

Artículo 7. El Documento de Voluntad Anticipada podrá suscribirlo:

- I. Cualquier persona con capacidad de ejercicio;
- II. Cualquier enfermo en etapa terminal, médicamente diagnosticado como tal;
- III. Los familiares y personas señaladas en los términos y supuestos de la presente Ley, cuando el enfermo en etapa terminal se encuentre de manera inequívoca impedido para manifestar por sí mismo su voluntad; y
- IV. Los padres o tutores del enfermo en etapa terminal cuando éste sea menor de edad o incapaz legalmente declarado.

Para los efectos de las fracciones III y IV del presente artículo el signatario deberá acreditar con el acta correspondiente el parentesco a que haya lugar.

Artículo 8. El documento de Voluntad Anticipada deberá contar con las siguientes formalidades y requisitos:

- I. Realizarse por escrito de manera personal, libre e inequívoca ante Notario Público;
- II. Suscrito por el solicitante, estampando su nombre y firma en el mismo;
- III. El nombramiento de un representante para corroborar la realización del Documento de Voluntad Anticipada en los términos y circunstancias determinadas en él; y
- IV. La manifestación respecto a la disposición de órganos susceptibles de ser donados.

Artículo 9. El Documento de Voluntad Anticipada suscrito ante Notario Público, deberá ser notificado por éste a la Coordinación Especializada para los efectos a que haya lugar.

Artículo 10. En caso de que el enfermo en etapa terminal se encuentre imposibilitado para acudir ante el Notario Público, podrá suscribir el Documento de Voluntad Anticipada ante el personal de salud correspondiente y dos testigos en los términos del formato que para los efectos legales y conducentes emita la Dirección, mismo que deberá ser notificado a la Coordinación Especializada para los efectos a que haya lugar.

Artículo 11. Una vez suscrito el Documento o el Formato de Voluntad Anticipada en los términos de los dos artículos anteriores, la Coordinación Especializada deberá hacerlo del

conocimiento del Ministerio Público para los efectos a que haya lugar, y del personal de salud correspondiente para integrarlo, en su momento, al expediente clínico del enfermo en etapa terminal.

Artículo 12. No podrán ser testigos:

- I. Los menores que no han cumplido 16 años de edad;
- II. Los que habitual o accidentalmente no disfrutan de su cabal juicio;
- III. Los familiares del enfermo en etapa terminal hasta el cuarto grado; y,
- IV. Los que no entiendan el idioma que habla el enfermo en etapa terminal, salvo que se encuentre un intérprete presente.

Artículo 13. No podrán ser representante para la realización del Documento de Voluntad Anticipada:

- I. Las personas que no han cumplido 16 años de edad;
- II. Los que habitual o accidentalmente no disfrutan de su cabal juicio; y,
- III. Los que no entiendan el idioma que habla el enfermo en etapa terminal, salvo que se encuentre un intérprete presente.

Artículo 14. El cargo de representante es voluntario y gratuito; pero el que lo acepte, se constituye en la obligación de desempeñarlo.

Artículo 15. El representante que presente excusas, deberá hacerlo al momento en que tuvo noticia de su nombramiento.

Artículo 16. Pueden excusarse de ser representantes:

- I. Los empleados y funcionarios públicos;
- II. Los militares en servicio activo;
- III. Los que por el mal estado habitual de salud, o por no saber leer ni escribir, no puedan atender debidamente su representación;
- IV. Cuando por caso fortuito o fuerza mayor no pueda realizar el cargo conferido; y
- V. Los que tengan a su cargo otra representación en los términos de la presente Ley.

Artículo 17. Son obligaciones del representante:

- I. La revisión y confirmación de las disposiciones establecidas por el signatario en el Documento de Voluntad Anticipada;
- II. La verificación del cumplimiento exacto e inequívoco de las disposiciones establecidas en el Documento de Voluntad Anticipada;
- III. La verificación, cuando tenga conocimiento por escrito, de la integración de los cambios y/o modificaciones que realice el signatario al Documento de Voluntad Anticipada;
- IV. La defensa del Documento de Voluntad Anticipada, en juicio y fuera de él, así como de las circunstancias del cumplimiento de la voluntad del signatario y de la validez del mismo; y,
- V. Las demás que le imponga la ley.

Artículo 18. Los cargos de representante concluyen:

- I. Por el término natural del encargo;
- II. Por muerte del representante;
- III. Por muerte del representado;
- IV. Por incapacidad legal, declarada en forma;
- V. Por excusa que el juez califique de legítima, con audiencia de los interesados y del Ministerio Público, cuando se interesen menores o el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; y,
- VI. Por revocación de sus nombramientos o remoción, hecha por el signatario para su realización.

Artículo 19. Podrán suscribir el Documento de Voluntad Anticipada en los términos establecidos por la fracción III del artículo 7 de la presente Ley, por orden subsecuente y a falta de:

- I. El o la cónyuge;
- II. El concubinario o la concubina; o el o la conviviente;
- III. Los hijos mayores de edad consanguíneos o adoptados;
- IV. Los padres o adoptantes;
- V. Los nietos mayores de edad; y,

VI. Los hermanos mayores de edad o emancipados. El familiar signatario del Documento o Formato de Voluntad Anticipada en los términos del presente artículo fungirá a su vez como representante del mismo para los efectos de cumplimiento a que haya lugar.

Artículo 20. Podrán suscribir el Documento de Voluntad Anticipada en los términos establecidos por la fracción IV del artículo 7 de la presente Ley, por orden e importancia de prelación y a falta de y de manera subsecuente:

I. Los padres o adoptantes;

II. Los familiares o personas que ejerzan la patria potestad del menor; o,

III. Los hermanos mayores de edad o emancipados; El familiar signatario del Documento o Formato de Voluntad Anticipada en los términos del presente artículo fungirá a su vez como representante del mismo para los efectos de cumplimiento a que haya lugar.

Artículo 21. En caso de que existan hijos menores de 18 años y mayores de 16 años podrán igualmente suscribir el Documento de Voluntad Anticipada en los supuestos establecidos en los dos artículos anteriores, a falta de las demás personas facultadas.

Artículo 22. Cuando el Documento de Voluntad Anticipada sea suscrito ante Notario Público, éste dará lectura al mismo en voz alta a efecto de que el signatario asiente que es su voluntad la que propiamente se encuentra manifiesta en dicho documento.

Cuando el solicitante del Documento de Voluntad Anticipada ignore el idioma del país, el Notario deberá nombrar a costa del solicitante un intérprete que sea perito traductor, quien concurrirá al acto y explicará totalmente al solicitante los términos y condiciones en que se suscribe el Documento de Voluntad Anticipada.

Artículo 23. El Notario Público deberá verificar la identidad del solicitante, y que se encuentra en su cabal juicio y libre de cualquier coacción.

Artículo 24. Si la identidad del solicitante no pudiere verificarse, se declarará esta circunstancia por el Notario Público, solicitando la presencia de dos testigos, que bajo protesta de decir verdad, verifiquen la personalidad de este y en caso de que no existiera la posibilidad de presencia de los dos testigos, el Notario Público agregará al Documento de Voluntad Anticipada todas las señas o características físicas y/o personales del solicitante.

Artículo 25. En caso de que el Documento de Voluntad Anticipada sea suscrito en los términos del artículo 10 de la presente Ley, igualmente deberá darse lectura en voz alta, a efecto de que el solicitante asiente que es su voluntad la que propiamente se encuentra manifiesta en dicho documento, pero no tendrá validez el Documento de Voluntad Anticipada hasta que no se verifique la identidad de este por los dos testigos.

Artículo 26. Se prohíbe a los Notarios Públicos y a cualesquiera otras personas que hayan de redactar Documentos de Voluntad Anticipada, dejar hojas en blanco y servirse de

abreviaturas o cifras, bajo la pena de quinientos días de salario mínimo general vigente como multa.

Artículo 27. El solicitante expresará de modo claro y terminante su voluntad al Notario o a las personas facultadas para los efectos por la Dirección según sea el caso, quienes redactarán por escrito las cláusulas del Documento de Voluntad Anticipada o cumplirán con los requisitos del Formato correspondiente, sujetándose estrictamente a la voluntad del solicitante y las leerá en voz alta para que éste manifieste si está conforme.

Si lo estuviere, lo firmarán el solicitante, el Notario Público, los testigos y el intérprete, según el caso, asentándose el lugar, año, mes, día y hora en que hubiere sido otorgado. El solicitante preferentemente asistirá al acto acompañado de aquél que haya de nombrar como representante a efecto de asentar en el Documento de Voluntad Anticipada, la aceptación del cargo.

Artículo 28. En los casos previstos en los artículos 29, 30, 31, 32 y 33 de la presente Ley, así como cuando el solicitante o el Notario Público lo requieran, deberán concurrir al otorgamiento del acto, dos testigos y firmar el Documento de Voluntad Anticipada.

Artículo 29. Cuando el solicitante declare que no sabe o no puede firmar el Documento de Voluntad Anticipada o el Formato según sea el caso, deberá igualmente suscribirse ante dos testigos, y uno de ellos firmará a ruego del solicitante, quien imprimirá su huella digital.

Artículo 30. Si el solicitante fuere enteramente sordo o mudo, pero que sepa leer, deberá dar lectura al Documento de Voluntad Anticipada o Formato correspondiente; si no supiere o no pudiese hacerlo, designará una persona que lo haga a su nombre.

Artículo 31. En caso de que el solicitante fuere sordomudo, y supiera el lenguaje a señas, el Notario estará a lo dispuesto por el artículo 22 párrafo segundo de la presente Ley.

Artículo 32. Cuando el solicitante sea ciego o no pueda o no sepa leer, se dará lectura al documento de Voluntad Anticipada dos veces: una por el Notario, como está prescrito en el artículo 22 primer párrafo, y otra, en igual forma, por uno de los testigos u otra persona que el solicitante designe. Si el solicitante no puede o no sabe leer y escribir, concurrirá al acto una persona que fungirá como intérprete, quien corroborará la voluntad que dicte aquél.

Artículo 33. Cuando el solicitante ignore el idioma del país, si puede, manifestará su voluntad, que será traducida al español por el intérprete a que se refiere el artículo 22, párrafo segundo. La traducción se transcribirá como Documento de Voluntad Anticipada y tanto el suscrito en el idioma original como el traducido, serán firmados por el solicitante, el intérprete y el Notario, integrándose como un solo documento. Si el solicitante no puede o no sabe leer, dictará en su idioma su voluntad, al intérprete; traducida ésta, se procederá como dispone el párrafo primero de este artículo.

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 entidades federativas deberán, en un plazo no mayor a sesenta días, armonizar sus respectivos reglamentos en la materia, de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto.

Tercero. Los Congresos de las entidades federativas deberán, en un plazo no mayor a sesenta días, armonizar sus respectivas leyes en la materia, de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto.

Nota

1 Marcos del Cano, Ana María, *Voluntades anticipadas*, en Elizari Basterra, Francisco Javier (dir.), 10 palabras clave ante el final de la vida, Navarra, Verbo Divino, 2007.

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 15 de agosto de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 15 de 2018.)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A LA OFICINA PRESUPUESTAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CECILIA GUADALUPE SOTO GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2018

Cecilia Soto González, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 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, presenta ante esta soberanía **iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativa a la oficina presupuestal del Congreso de la Unión**, con base en lo siguiente:

Planteamiento del problema

La reforma constitucional que se propone tiene como finalidad fortalecer las facultades hacendarias del Congreso de la Unión, referida a la imposición de contribuciones para cubrir el Presupuesto, y la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación al dotarlo de una oficina presupuestal, que con carácter de órgano especializado con autonomía técnica y de gestión del Poder Legislativo Federal.

Argumentos

Es facultad conjunta de las dos cámaras del Congreso de la Unión el aprobar la Ley de Ingresos para cubrir el Presupuesto Federal, y es la aprobación del presupuesto una de las facultades sustantivas y exclusiva de la Cámara de Diputados. A pesar de ello, el Congreso mexicano carece de una estructura institucional lo suficientemente robusta para dar cumplimiento a estas facultades hacendarias.

En la condición actual, el Congreso de la Unión aborda la aprobación del Paquete Económico (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos) a partir de los equipos técnicos especializados de cada uno de los grupos parlamentarios que la conforman, y con la diferencia que el número de cada uno representa al interior del órgano legislativo.

La enorme disparidad que existe entre la estructura y alta especialización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Ejecutivo federal, y la del Congreso de la Unión, hace que el proceso de aprobación del paquete económico adolezca de la especialidad que requiere y es frecuente que las propuestas del Ejecutivo federal sean aprobadas con modificaciones escasas y frecuentemente adjetivas, ante la incapacidad técnica del Poder Legislativo.

Hoy la Cámara de Diputados cuenta con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas creado en 1997, y encuentra su soporte jurídico en el artículo 42 del Estatuto de Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, así como en los artículos 18 y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.¹

La reforma que anima esta iniciativa, reconoce la función y la importancia que a lo largo de 20 años ha desempeñado el CEFP, y propone la creación de la Oficina Presupuestal con sustento constitucional, y la intención es que su institucionalidad se constituya bajo el carácter de organismo especializado con autonomía técnica y de gestión, con un perfil de objetividad técnica y apartidista que dé servicio a las dos cámaras, sus comisiones y sus legisladores en lo individual.

Organismos de este tipo, dependientes del Poder Legislativo, pueden ser ilustrados por la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos, y la Oficina Presupuestal del Parlamento Canadiense.²

La Oficina Presupuestal del Congreso de los Estados Unidos está establecida por ley desde 1974, con la finalidad de generar un proceso presupuestal más coherente, y su mandato es el de proveer información y análisis objetivos y no partidista en materia presupuestal y económica al Congreso de los Estados Unidos. Su director es electo por el Congreso para un término de cuatro años con la posibilidad de reelección. Tanto los legisladores en lo individual, como las comisiones y subcomisiones del Congreso pueden solicitar reportes y análisis, la Comisión de Presupuesto y sus solicitudes tiene prioridad, y atiende solicitudes de ambas cámaras del Congreso. Los partidos y el público tienen acceso a los trabajos de la oficina. La oficina presupuestal también genera información bajo su propia iniciativa. Su director es citado a comparecer ante comisiones de manera regular.

Por su parte, la Oficina Presupuestal del Parlamento Canadiense fue establecida por ley en 2008, tiene el mandato de proporcionar análisis independiente al parlamento respecto del estado que guardan las finanzas de la nación, sobre las estimaciones del gobierno y las tendencias de la economía canadiense. Atiende las peticiones de las comisiones y los parlamentario respecto del impacto presupuestal de cualquier propuesta sobre la que el Parlamento tiene jurisdicción.

De manera semejante a la Oficina Presupuestal de los Estados Unidos, atiende las peticiones de las comisiones y subcomisiones, así como a los parlamentarios en lo individual, además de los trabajos que generan por iniciativa propia. Las peticiones de las comisiones de Finanzas y de Rendición de cuentas también tienen prioridad, y se atienden las peticiones de ambas cámaras del Parlamento. Su titular, designado por el primer ministro para un periodo de cinco años con posibilidad de reelección, comparece antes comisiones de manera regular.

Finalmente, es importante traer a cuenta, que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México tomó la decisión de crear una oficina presupuestal de Congreso de la Ciudad en el artículo 29, sección E, numeral 5, de la siguiente manera:

El Congreso de Ciudad de México contará con una Oficina Presupuestal, con carácter de órgano especializado con autonomía técnica y de gestión, a cargo de integrar y proporcionar información y estudios objetivos para contribuir al cumplimiento de sus facultades en materia hacendaria. La ley desarrollará su estructura y organización.

En atención a los argumentos previos, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se somete a consideración la iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un segundo párrafo a la fracción VII, recorriéndose los siguientes, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a VI. ...

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

El Congreso de la Unión contará con una Oficina Presupuestal, como órgano especializado con autonomía técnica y de gestión, tendrá a su cargo integrar y proporcionar información y estudios objetivos, y no partidistas, en materia presupuestal y de finanzas públicas, para contribuir al cumplimiento de sus facultades en materia hacendaria. Su estructura y organización serán determinadas por la Ley.

VIII. al XXXI. ...

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión introducirá las modificaciones normativas a que haya lugar, en un plazo no mayor a 180 días.

Tercero. Las Cámaras del Congreso de la Unión deberán contemplar dentro de su presupuesto anual, la partida para el funcionamiento de la Oficina Presupuestal.

Notas

1 <http://www.cefp.gob.mx/new/funciones.html>

2 <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48141323.pdf>

Dado en la sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a los ocho días del mes de agosto de 2018.

Diputada Cecilia Guadalupe Soto González (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 15 de 2018).

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 123 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 65 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2018

El suscrito, Jorge Álvarez Máynez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

México es el segundo país con mayor desigualdad en los ingresos de las personas dentro de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.¹ En 2014, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares publicó cómo se distribuye el ingreso en nuestro país, 30 por ciento de los hogares con mayores ingresos, los deciles VIII, IX y X, concentraron el 62.5 por ciento de los ingresos corrientes totales, mientras que el restante 70 por ciento de los hogares, del decil I al VII, obtuvieron sólo 37.5 del ingreso.²

La ofensiva concentración del ingreso puede encontrar su explicación en el salario mínimo, desde 1992 no cubre el costo de la canasta básica fijada por el Inegi, y ahora por el Coneval.³ Un aproximado de 7 millones de personas en el país reciben el salario mínimo, es decir, 13 por ciento de la población ocupada; mientras que 67 por ciento de la población ocupada se ubica con un ingreso menor de tres salarios mínimos.⁴

La Organización Internacional del Trabajo ha señalado que a 43 por ciento de la población no alcanza para comprar la canasta básica alimentaria,⁵ pues “el salario mínimo está por debajo de los niveles del mercado, aún para los trabajadores no calificados”, y según la Cepal, “México es el único país al final de la década donde el valor del salario mínimo es inferior al del umbral de la pobreza per cápita”.⁶

La desigualdad es uno de los problemas sociales más graves que vive el país, así lo demuestra el índice Gini, que mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos en una economía se aleja de una distribución equitativa donde 0 representa equidad perfecta y 1 una iniquidad perfecta. Según la Standardized World Income Inequality Database, basado en este indicador señala a México con un coeficiente de Gini de 0.441 cuando el promedio es de sólo 0.373 de los 182 países medidos.

En otras palabras: México tiene mucha más desigualdad que el promedio de todos los países en la muestra y al ordenarlos de menor a mayor nivel de desigualdad, México ocupa el lugar 87 de 113 países; 76 por ciento de los países de esta muestra presentan menor desigualdad de ingreso.

Es alarmante que pese a la desigualdad, la injusta distribución de la riqueza y el escaso crecimiento de la economía mexicana durante las últimas administraciones, los sueldos de los altos funcionarios no han tenido ninguna merma y, paradójicamente, han aumentado a través de los sexenios.

Incluso, pese al adverso panorama económico que se espera en 2017, los únicos funcionarios que sufrirán una disminución en sus sueldos serán los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁷cuya percepción anual total pasará de 6 millones 766 mil 428 pesos a 4 millones 564 mil 875 pesos en 2017.

Sin embargo, los secretarios de Estado pasarán de percibir un sueldo neto mensual de 192 mil 615 pesos a 193 mil 354 pesos. Por su parte, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aumentará su percepción neta anual de 4 millones 303 mil 897 pesos a 4 millones 658 mil 775 pesos en 2017.

De igual manera, el sueldo anual total del presidente de la República pasará de 2 millones 989 mil 128 pesos en 2016 a 3 millones 2 mil 971 pesos en el 2017.⁸ Para poner dicha cifra en contexto, basta recordar que en 2015, Enrique Peña Nieto fue el mandatario mejor pagado de Latinoamérica⁹ (20 mil 409 dólares al mes), seguido por Otto Pérez, de Guatemala (18 mil dólares), y Michelle Bachelet, de Chile (15 mil 42 dólares). En contraste, el mandatario de Bolivia percibía el salario más bajo, 2 mil 842 dólares mensuales.

La conclusión es clara: ser representante popular o funcionario público en México es un pasaporte para acceder a 1 por ciento de la población que concentra casi la mitad de la riqueza. Es una situación que causa indignación a los ciudadanos y que no podemos seguir permitiendo.

En 2015, de acuerdo con los resultados de una encuesta realizada por el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, ocho de cada diez mexicanos consideraron que el gobierno debía reducir los sueldos de los altos funcionarios ante la caída de los precios del petróleo.¹⁰ Por otra parte, 7 de cada 10 opinaron que dicha reducción salarial debía aplicarse a todos los burócratas.

En la presente iniciativa se plantean algunos cambios en materia de salarios: el primero, consiste en mandar a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, fijar para 2017, los salarios mínimos –general y profesionales– con un aumento de 23 por ciento respecto de los salarios mínimos fijados para 2016, que deberá ser constante año con año hasta alcanzar, para 2023, un aumento en términos reales de 65 por ciento respecto de lo fijado para el año en curso.

El segundo, relativo a los salarios de funcionarios públicos que perciban más de cincuenta mil pesos mensuales brutos, mismos que quedarían congelados en términos de lo establecido en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017; el tercero, se propone que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la mitad de la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente, con excepción de especialistas o técnicos.

El cuarto cambio planteado busca que ningún servidor público de nivel jerárquico superior podrá recibir remuneración mayor de 100 mil pesos mensuales, y en el caso de especialistas técnicos no podrán recibir remuneración mayor de 150 mil pesos mensuales.

Lo anterior se sustenta en el reclamo constante que hace la sociedad mexicana, para que se reajusten los salarios de los servidores públicos. Se trata de una demanda justa, pues es incongruente que, mientras millones de trabajadores reciben un salario mínimo precario y que no ha presentado aumentos significativos en varios años, los altos funcionarios siguen aumentando sus percepciones, a pesar de las dificultades económicas que atraviesa el país.

El objetivo de esta iniciativa es cancelar el pasaporte de representantes populares y servidores públicos, al 1 por ciento más rico de la población. No se puede seguir postergando la urgente decisión de congelar y reducir los sueldos de los funcionarios de primer nivel del gobierno federal en un momento en que se prevé, de acuerdo a pronósticos del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas,¹¹ que la economía mexicana puede atravesar un estancamiento, con un crecimiento económico de 1 a 1.7 por ciento.

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

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Primero. Se **reforman** el párrafo tercero de la fracción VI de la Base A del artículo 123, y las fracciones II y III del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a VI. [...]

[...]

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones, **de manera que alcancen a la línea de bienestar que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .**

VII. a XXXI. [...]

B. [...]

I. a XIV. [...]

Artículo 127. [...]

[...]

I. [...]

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor de **la mitad** de la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente, **con excepción de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialistas o técnicos, cuya calidad es determinada por los requerimientos propios del puesto de que se trate, quienes no podrán recibir remuneración mayor de la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.**

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

IV. a VI. [...]

Segundo. Se **adiciona** un párrafo cuarto a la fracción II del artículo 65; y se **reforman** el párrafo tercero de la fracción II y la fracción V del artículo 65, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 65. [...]

I. y II. [...];

[...]

Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a **la mitad** de la establecida para el presidente de la República en el Presupuesto de Egresos.

Ningún servidor público del nivel jerárquico más alto podrá recibir remuneración bruta mayor de cien mil pesos mensuales. En el caso de especialistas y técnicos,

cuya calidad es determinada por los propios requerimientos de algunos puestos, no podrán recibir remuneración bruta mayor de ciento cincuenta mil pesos mensuales.

III. y IV. [...]

V. No se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias.

Las percepciones extraordinarias son aquéllas que no constituyen un ingreso fijo, regular ni permanente;

VI. a XII. [...]

[...]

Transitorios

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

Segundo. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deberán expedir las reformas de los reglamentos y manuales, afectadas por el presente decreto, de percepciones de los servidores públicos que incluirán el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas correspondientes para su aplicación, conforme a las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos, en un plazo no mayor de noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos deberá fijar para 2019 los salarios mínimos a que hace referencia el capítulo VI de la Ley Federal del Trabajo, con un aumento de 23 por ciento respecto de los salarios mínimos fijados para 2016, general y profesionales, cuyo aumento deberá ser constante año con año hasta alcanzar, para 2023, un aumento en términos reales de 65 por ciento respecto de lo fijado para 2016.

Cuarto. La Cámara de Diputados deberá, al emitir los subsecuentes decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para ejercicios fiscales de años posteriores, congelar los salarios de los servidores públicos que integran los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial cuya remuneración bruta exceda de 50 mil pesos mensuales, de acuerdo con lo aprobado en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019.

Notas

1 “México, el segundo país más desigual”, en *El Economista*, disponible en

<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2015/05/21/mexico-segundo-pais-mas-desigual>

2 “¿Cómo se distribuye el ingreso en México?”, en *El Financiero*, disponible en

<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/como-se-distribuye-el-ingreso-en-mexico-enigh.html>

3 *Exigen organizaciones civiles incrementar el salario mínimo a \$87 pesos diarios*, disponible en

<http://frentealapobreza.mx/exigen-organizaciones-civiles-incrementar-el-salario-minimo-a-87-pesos-diaricos/> Consultado el 20 de marzo de 2016.

4 “¿Cómo se elaboró la propuesta de recuperación del salario mínimo?”, en *Nexos*, disponible en

<http://www.nexos.com.mx/?p=27089> Consultado el 23 de marzo de 2016.

5 “El rezago del salario mínimo”, en *Nexos*, disponible en

<http://www.nexos.com.mx/?p=24115> Consultado el 21 de marzo de 2016.

6 *Ibídem.*

7 “Sueldos de la clase política, al alza”, en *El Economista*, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/11/16/sueldos-clase-politica-a-lza>

8 *Ibídem.*

9 “¿Cuánto ganan los presidentes de América Latina?”, en *RT en español*, disponible en

<https://actualidad.rt.com/actualidad/164736-sueldos-pres-idententes-america-latina>

10 “Mexicanos piden bajar sueldos a servidores públicos”, en *Milenio*, disponible en http://www.milenio.com/politica/Mexicanos_piden_bajar_sueldo_a_funcionarios_publicos_0_550145126.html

11 “La economía de México crecerá menos en 2016 y 2017, pronostica Banxico”, en *Expansión CNN*, disponible en

http://expansion.mx/economia/2016/11/23/la-economia-de-mexico-crecera-menos-en-2016-y-2017-pronostica-banxico?utm_source=expansion&utm_campaign=InternalTraffic&utm_medium=PLAYLIST

Senado de la República, a 15 de agosto de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2018

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

Exposición de Motivos

En una democracia tan golpeada por la desconfianza ciudadana como la mexicana, es crucial que se planteen debates en torno a privilegios que la clase política ha adquirido indebidamente a lo largo de los años, que ensanchan el déficit democrático y acrecientan la brecha entre ciudadanos y gobernantes, que tarde o temprano, se traduce en un menor bienestar social. Por tanto, es indispensable que este tipo de debates sean resueltos de cara a la sociedad, a fin de reconstruir las relaciones de confianza entre la sociedad y las instituciones fundamentales para el buen funcionamiento de nuestro régimen, como es el Congreso de la Unión.

Tenemos así que, uno de los privilegios que mayor desconfianza y recelo provocan entre los ciudadanos, es el fantasma jurídico del “Fuero Constitucional”¹, que no es otra que la prerrogativa otorgada a legisladores para proteger y amparar a los mismos de acusaciones, derivadas del ejercicio de su función, es decir, “la inviolabilidad y la inmunidad procesal o libertad de arresto”². No obstante, el fuero se ha empleado en términos negativos, deconstruyendo el sentido y origen de su existencia, generando una tensión entre inmunidad e impunidad.

El fuero, concebido originalmente para fortalecer el esquema de división de poderes –y que tuvo su origen en las monarquías absolutistas– es hoy percibido por la sociedad como un privilegio inmerecido de ciertos servidores públicos para transgredir la ley.

No obstante, la finalidad del fuero constitucional, afirma el constitucionalista Ignacio Burgoa, “[...] no estriba tanto en proteger a la persona del funcionario sino en mantener el equilibrio entre los poderes del estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático”.

Asimismo, Enrique Sánchez Bringas, señala que “la inmunidad es la protección que las normas jurídicas ofrecen al desempeño de ciertos cargos públicos que revisten especial importancia, con el objeto de que sus titulares no puedan ser sometidos a la acción de la justicia de manera inmediata para evitar que se perturben esas funciones [...]”.

Por otra parte, la inmunidad procesal, explica Fernando Dworak, “es un derecho que sirve para proteger al quórum”³, a fin de evitar que el Ejecutivo, para impedir que “se discuta un tema o para presionar por la aprobación de una iniciativa”⁴, encarcele a legisladores, “de tal forma que estuviesen presos los que se opusieran o incluso se dejase de sesionar por no haber mayoría necesaria”⁵.

Es así que la inmunidad parlamentaria debe entenderse como “una prerrogativa de los legisladores con relación a la inviolabilidad de las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, por las que no podrán ser reconvenidos o procesados y protección legal para no ser detenidos ni enjuiciados hasta que no se agote la garantía de procedibilidad constitucional”. Es decir, no se trata de un excluyente de responsabilidades, civiles o penales, que recaiga en parlamentarios que cometan alguna ilegalidad, sino de una autonomía frente al resto de los Poderes.

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación ha argumentado que “la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de diputados o senadores para sustraer sus manifestaciones del conocimiento o decisión de los jueces; sino como una medida de protección al órgano legislativo, a efecto de enfrentar la amenaza de tipo político, y que consiste en la eventualidad de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular.”

Así “[...] supone que la denegación al reclamo o reconvenición esté sustentada en el ejercicio de la actividad parlamentaria, pues el propósito de esa protección es evitar que el órgano legislativo sufra la privación injustificada de uno de sus miembros.”

De igual manera, ha señalado que “la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes; que si esa inviolabilidad no existiera cuando un diputado propusiera que se reforme una ley y, al efecto, censure la existente, podrían en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito; por ello, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores. El Constituyente de 1916, aludió a que el artículo 61 era igual al 59 de la Constitución de 1857; de donde debe afirmarse que la inmunidad parlamentaria está sustentada en que el interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad de las manifestaciones de diputados y senadores es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos –las manifestaciones– hayan sido realizadas por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario.”

Como consecuencia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha argumentado que: “el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Así, la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno; de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejercite su función de representante público, pues automáticamente opera una derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo que obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias. En consecuencia, la protección a los legisladores sólo por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos refrenda el objetivo de la mencionada garantía, o sea, resguardar al ejercicio del Poder Legislativo, pues aquéllos lo realizan y hacen de la palabra –del discurso el instrumento motriz y la forma privilegiada para ejercer su función pública.”

Sin embargo, en nuestro país el “fuero se ha convertido en una herramienta idónea para fomentar y sobre todo proteger a la concentración del poder, irónicamente se ha convertido en el protector e impulsor de la impunidad, que viola no sólo el principio de la igualdad jurídica sino que descaradamente pisotea nuestras garantías individuales”, por lo que, señala, es indispensable se eliminen los privilegios de los que gozan, y se respeten los derechos de los ciudadanos, colocando en un plano de igualdad tanto a éstos como a servidores públicos.

Al respecto, Fernando Dworak brinda algunos elementos que hacen de la inmunidad procesal un mecanismo de protección que emplean políticos y servidores públicos para protegerse entre sí:

“Primero. La Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de prácticamente todos los servidores públicos federales y locales, desde el presidente, pasando por ministros de la Suprema Corte de Justicia, órganos autónomos.

Segundo. La Cámara de Diputados decide sobre la procedencia de funcionarios locales cuando se trata de acusaciones del orden federal, dejando que los congresos locales decidan lo que proceda. Si consideramos que la inmunidad procesal es una prerrogativa para proteger un órgano de gobierno, no debería intervenir un órgano legislativo federal, sino exclusivamente la legislatura local. Como resultado tenemos un sistema de doble punto de veto, donde se facilita que el acusado se escape [...].

Tercero. Se ha entendido que esta prerrogativa es un derecho del individuo, protegiéndosele incluso cuando solicita licencia [...].

Cuarto. Las declaraciones de procedencia las definen cuerpos colegiados que actúan con lógica política antes que técnica. Esto hace que o se requiera una decisión previa para

que prosperen o se requiera de una gran presión ciudadana para que sean tomadas en cuenta.”⁶

Por tanto, para resolver esta tensión entre inmunidad e impunidad, es necesario, señala Mojica Rayón, depurar el título IV de la Constitución política, y modificar el fuero, en términos de los que es concebido hoy en día, es decir, que no se necesite declaración de procedencia para someter a un servidor público a un proceso legal, para que la ley se aplique a todos, es decir, que la ley no exceptúe a nadie. De esta manera, se puede transitar hacia un esquema de inviolabilidad parlamentaria simple.

No se trata de la imagen que se proyecte por parte de un legislador, sino del trabajo que pueda realizar, por ello, se proponen modificaciones a fin de evitar el mal uso del término “fuero” por parte de funcionarios que tergiversen su función y que empleen esta facultad para beneficio propio y en contra de las responsabilidades y obligaciones que le fueron conferidas.

No es que la inmunidad parlamentaria se haya vuelto innecesaria. Por el contrario, la propia Organización Global de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC, por sus siglas en inglés), ha establecido que: “La inmunidad parlamentaria es esencial para la independencia parlamentaria eficaz”.

Sin embargo, esa misma organización también ha señalado con contundencia que: “Un sistema de inmunidad parlamentaria que obstaculice la acusación legítima por acciones criminales puede ofrecer protección a parlamentarios corruptos que abusan de su afiliación al parlamento para beneficio personal”.

Y es ahí en donde la presente iniciativa pretende inscribirse: en resolver la tensión entre un mecanismo necesario de inviolabilidad para que los legisladores conserven su autonomía frente al resto de los Poderes, pero que al mismo tiempo no origine un estado de excepción en el que los integrantes de un Poder, puedan cometer delitos impunemente frente a miembros de otros Poderes o, peor aún, de la sociedad en general.

Se trata de ser pertinente en el momento histórico en el que vivimos, y retomar lo señalado por la GOPAC, en el sentido de que “los parlamentarios deberían adoptar sistemas funcionales de inmunidad parlamentaria que proporcionen protección de acusaciones injustificadas y motivadas políticamente pero que también garanticen que se les impute a los parlamentarios responsabilidad ante la ley”.

Basta de cinismo y de privilegios a costa de la sociedad. Decir adiós al fuero es fortalecer la división de poderes y dar la bienvenida a una nueva oportunidad para cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados en una época en la que la confianza en los demás se presenta como la única alternativa para que florezca la seguridad ciudadana.

Por lo anteriormente expuesto, se expide el siguiente proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se **reforman** los artículos 38, fracción II; 61, primer y segundo párrafos; 110, primer párrafo; 111, primero, quinto, séptimo, octavo, párrafos; 112, primer párrafo; y, 114, primer párrafo; se **derogan** los párrafos segundo, tercero, cuarto y sexto del artículo 111; párrafo segundo del 112; y, primer párrafo del artículo 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38 . Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. [...];

II. Por la privación de la libertad dictada por sentencia firme y mientras la privación subsista;

III. [...];

IV. [...];

V. [...]; y

VI. [...].

[...].

Artículo 61. Los diputados y senadores jamás podrán ser reconvenidos ni serán sujetos de responsabilidad por las opiniones, propuestas legislativas **o votos que emitan en el ejercicio de sus encargos.**

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

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político **el presidente de la República**, 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, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el fiscal general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, 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. El presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Estado, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos dependientes del gobierno federal, el fiscal general de la República, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos serán responsables por la comisión de delitos, faltas u omisiones en que incurran durante el tiempo de su encargo y podrán ser sujetos de proceso penal, pero no podrán ser detenidos, ni privados de su libertad durante el ejercicio de su cargo, y continuarán en funciones hasta que se dicte sentencia condenatoria y ésta haya causado ejecutoria, en atención al principio de presunción de inocencia.

Se deroga .

Se deroga .

Se deroga .

Para poder proceder penalmente por delitos contra los gobernadores de los estados, **el jefe del gobierno de la Ciudad de México**, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y **de la Ciudad de México** , en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este **artículo**.

Se deroga .

Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto .

No existirá impedimento alguno para demandar en la vía civil a cualquier servidor público.

[...].

[...].

Artículo 112. No se requerirá **que se dicte sentencia condenatoria y cause ejecutoria, para ser detenidos o privados de su libertad**, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Se deroga

Artículo 114. Se deroga.

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

[...]

Artículo Segundo. Se **reforman** los artículos 11, numerales 1 y 3; 12, numeral 2; y, 22, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 11 .

1. Los diputados y senadores gozan **de la inmunidad parlamentaria** que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.
3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos **hasta que se haya seguido el procedimiento constitucional, se dicte sentencia condenatoria y ésta cause ejecutoria .**

Artículo 12 .

1. [...].

2. El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar **la inmunidad parlamentaria** constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciere presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Artículo 22 .

1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza **la inmunidad parlamentaria** constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del recinto legislativo.

2. [...].

[...].

3. [...].

4. [...].

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción a lo dispuesto en el transitorio tercero del presente decreto.

Segundo. El Congreso deberá adecuar las leyes y reglamentos correspondientes en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Tercero. La reforma a los párrafos primero y cuarto del artículo 111, por lo que se refiere al presidente de la República, entrarán en vigor de conformidad con lo establecido en el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Cuarto. Los Congresos locales de las entidades federativas deberán adecuar sus respectivas leyes y reglamentos en un plazo máximo de ciento veinte días contados a partir de la publicación del presente decreto.

Quinto. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Definido así por Fernando Dworak, en su texto ¿Realmente desapareció el “Fuero” en Jalisco?, disponible en: <http://fernandodworak.com/wordpress/realmente-desaparecio-el-fuero-en-jalisco/>

2 *Ibíd.*

3 *Op. Cit.*, Dworak, Fernando.

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

6 Op. Cit., Dworak, Fernando.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de marzo de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MAYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2018

Los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Artículo 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la figura de revocación de mandato, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Nuestro actual sistema político emergió de la Revolución Mexicana, suscitada en gran medida por un régimen de privilegios y opresión ejercido por Porfirio Díaz, quien se mantuvo en la máxima magistratura del país durante 38 años. Este ejercicio monopólico del poder llevó a que Francisco I. Madero, entonces candidato presidencial por el Partido Nacional Antirreeleccionista, convocara mediante el Plan de San Luis a un levantamiento armado nacional el 20 de noviembre de 1910, dando así inicio la Revolución Mexicana, que tuvo como bandera inicial la eliminación de la reelección y el consecuente sufragio efectivo, sintetizada en su principal lema: Sufragio efectivo, no reelección.

A pesar de lo anterior, nuestra actual Carta Magna, elaborada por el Constituyente de Querétaro en 1917, y que pretendía cristalizar el conjunto de los ideales revolucionarios, no consignó en su articulado la revocación de mandato como uno de los instrumentos ideales para acotar el ejercicio monopólico del poder por parte de los gobernantes de elección popular.

Ante un escenario de incapacidad y desconfianza por el aumento generalizado de la inseguridad, el incremento de la pobreza, el crimen organizado y el descubrimiento de actos de corrupción e impunidad por parte de autoridades de los tres niveles de gobierno, así como las constantes violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos que padecen diariamente miles de mexicanos, se ha convertido en un auténtico clamor popular la instrumentación de herramientas de participación ciudadana y rendición de cuentas que permitan el reencauzamiento del estado de derecho, a través por ejemplo de la revocación de mandato, que establece la posibilidad de que la ciudadanía ejerza su juicio sobre el desempeño de los titulares de los poderes.

II. El filósofo griego Aristóteles señaló en la *Política* que el Estado, como una gran casa común, tiene como finalidad el “buen vivir” de la comunidad, y añade que el espíritu de ese Estado es su constitución política, que debe ser fundada en la justicia, y por eso escribe: “todas las constituciones son una especie de justicia, pues son comunidades, y todo lo

común se funda en la justicia¹”. Es decir que sólo la justicia conduce el buen vivir, y de ello podemos deducir que un Estado que no es justo y que por lo tanto no conduce al buen vivir, no puede ser considerado un buen Estado, sino una especie de corrupción de la idea de Estado y de su primera finalidad.

Sin embargo, hace ya demasiado que México dejó de ser una comunidad del “buen vivir”, y hoy nos debatimos en un continuo baño de sangre y en un océano de sistémica corrupción. Y es por eso que resulta urgente preguntarnos si acaso es nuestra Constitución la que debe ser cambiada o si son en cambio las personas que han detentado el poder quienes nos han escamoteado ese “buen vivir” para el que todo Estado existe, quienes han corrompido la finalidad de nuestro Estado y traicionado el espíritu de nuestra Constitución: la justicia. Y resulta urgente porque debemos tomar nota de lo que señaló poco después Teofrasto, el más insigne de los discípulos de Aristóteles: “si los hombres no pueden alcanzar este fin (del buen vivir), la comunidad se disuelve²”.

En todo caso, resulta evidente que los ciudadanos precisan de mayores garantías constitucionales para cambiar, para remover a aquellos políticos que hubieren traicionado el sentido del servicio público y considerado a las instituciones nacionales como un mero patrimonio personal. Pues debemos preguntarnos cómo eliminar de la vida pública de México, la idea de que la clase política tiene por patrimonio personal a las instituciones nacionales, esa idea que Octavio Paz tan brillantemente señaló en *El ogro filantrópico* como uno de los grandes males nacionales. En pocas palabras, México no puede tener una de las constituciones más reformadas del mundo, sin que al mismo tiempo no estemos procurando darle un sentido de comunidad, y por lo tanto de justicia, a la norma fundamental de los mexicanos.

En ese sentido, resulta primordial fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas para atajar de una vez por todas ese patrimonialismo político que es el cáncer fundamental de la nación, y es por ello que antes que permitir que nuestra Carta Magna considerase tan prolijamente los criterios en materia de alcantarillado o de telecomunicaciones, debería contener el fortalecimiento de la idea de comunicar, que es la esencia de una constitución, como señaló Aristóteles. ¿Y qué herramientas conducen a fortalecer la idea de comunidad sino aquellas que llevan a la ciudadanía en general a tomar parte activa en la vida pública? por lo anterior, es necesario que el sistema político debe elevar la revocación de mandato a rango constitucional y hacer verdaderamente viable la consulta popular, entre otros instrumentos de participación ciudadana.

El mismo Aristóteles señala en la *Política* que “el fundamento básico del sistema democrático es la libertad³”, y es evidente que no hay libertad sin justicia, pues nadie que viva mal puede ser libre de elegir su buen vivir. De forma que la corrupción del estado es también la corrupción de la democracia y un atentado a la libertad fundamental de los individuos.

Sólo la participación ciudadana en la toma de las decisiones fundamentales pueden contribuir a crear ese necesario sentimiento de comunidad, y por lo tanto a restaurar la justicia y la libertad. En el actual horizonte de corrupción, la revocación de mandato puede convertirse en uno de los instrumentos ideales de participación ciudadana que restaure el

sentido de comunidad y destierro de la vida política la asunción patrimonialista de las instituciones y de los órganos de poder republicanos, al colocar al profesional de la política institucional en la continua observancia ciudadana, que ante cualquier violación al espíritu de su mandato, podrá revocárselo.

En este sentido, vale la pena recordar que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como principio democrático fundamental de nuestro orden político el de otorgarle a los ciudadanos el derecho de alterar su forma de gobierno:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es por que en el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, siempre hemos considerado que el espíritu fundamental para renovar la vida pública de México y para conducir por lo tanto a nuestra comunidad hacia la justicia, la libertad y el digno buen vivir, tiene que consistir en darle a los ciudadanos un poder de decisión cada vez mayor, y en quitar por lo tanto a la clase política la idea de que el poder es algo que exclusivamente detentan los políticos profesionales. La revocación de mandato constituye la espina dorsal del andamiaje institucional que debemos construir para erradicar la corrupción de nuestro país.

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

Decreto que reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la figura de revocación de mandato

Artículo Único. Se adiciona una fracción IX al artículo 35, un inciso q) a la fracción IV del artículo 116, un sexto párrafo al artículo 108, y se reforman la fracción III del artículo 36, la fracción XXIX-Q del artículo 73, el artículo 83, la fracción I del artículo 115, la fracción I del artículo 116, las fracciones II, III y VI del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a VIII. ...

IX. Votar en las consultas sobre revocación de mandato.

La revocación de mandato se entenderá como un medio de control constitucional de participación ciudadana, para destituir a los representantes de elección popular cuando lo soliciten los ciudadanos y haya transcurrido la mitad de su gestión, y se sujetará a lo siguiente:

1o. Podrán ser sujetos de revocación de mandato mediante consulta ciudadana el presidente de la República, los diputados federales, senadores, gobernadores de las

entidades federativas, diputados locales, los integrantes de los ayuntamientos, el jefe de gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de la Ciudad de México.

2o. Podrán solicitar la aplicación de una consulta de revocación de mandato el equivalente al 2 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electorales en la demarcación territorial correspondiente, conforme a lo establecido en el párrafo anterior.

3o. El Instituto Nacional Electoral recibirá las solicitudes de revocación de mandato para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Constitución y en las leyes en la materia. Adicionalmente, tendrá a su cargo la organización y desarrollo de las consultas ciudadanas de revocación de mandato, así como del cómputo y declaración de los resultados.

4o. El resultado de la consulta de revocación de mandato será vinculatorio cuando participen al menos un tercio de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II. ...

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

IV. a V. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. ...

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

XXIX-R. a XXX. ...

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

Artículo 108. ...

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

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

Artículo 115. ...

I. ...
...

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan. **Los ciudadanos podrán solicitar una consulta para la revocación del mandato de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros, en los términos de esta Constitución y la legislación aplicable.**

...
...

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...
I. ...
...

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. **Podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato, en términos de la presente Constitución.**

...

a) y b)...

...

II. y III. ...

IV. ...

a) a p)...

q) Se regulen los procesos de revocación de mandato en los términos de esta Constitución y la legislación general aplicable.

V. a IX. ...

Artículo 122. ...

A. ...

I. ...

II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años. **Podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato, en términos de la presente Constitución.**

...

...

...

...

...

...

...

...

III. El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho. **Podrá ser sujeto de revocación de mandato mediante consulta ciudadana en los términos de la presente Constitución.**

IV. a V. ...

VI. ...

...

a) Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales. **Los alcaldes y concejales podrán ser removidos de su cargo por medio de consulta de revocación de mandato en los términos de la presente Constitución.**

b) a f) ...

VII. a XI. ...

Transitorios

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

Segundo. Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión tendrá un plazo de 90 días para emitir la legislación general que regule la figura de revocación de mandato.

Tercero. En la legislación general que emita el Congreso de la Unión se deberán contemplar los procedimientos y requisitos para solicitar las consultas de revocación de mandato, así como los medios de impugnación y la resolución de controversias. Adicionalmente, con respecto al numeral 2o. de la fracción IX del artículo 35 del presente decreto, se deberán diseñar las fórmulas correspondientes para solicitar la revocación de mandato de los representantes electos mediante el principio de representación proporcional, mismos que deberán equitativos y accesibles.

Notas

1 Aristóteles, *Ética Eudemia* , traducción de Julio Pallí Bonet, editorial Gredos, Madrid, 1985, página 516.

2 Aristóteles, *La Constitución de los atenienses* , traducción de Manuela García Valdés, Editorial Gredos, Madrid, 1984, página 250.

3 Aristóteles, *Política* , traducción de Manuela García Valdés, Editorial Gredos, Madrid, 1988, página 370.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de agosto de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales Parlamentarias. Agosto 15 de 2018.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES FEDERAL DEL TRABAJO, Y GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2018

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Máynez, miembro de la Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 90, 94, 322, 335, 345, 557, 570 y 573, de la Ley Federal del Trabajo; y, el artículo 80 de la Ley General de Desarrollo Social.

Exposición de Motivos

El ingreso laboral es, según un informe de desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas, uno de los temas pendientes en el país¹, pues, como resultado de la precarización del trabajo, el deterioro en la capacidad de la economía mexicana de ofrecer condiciones de vida mínimas aceptables a los trabajadores en este país es considerable.

La vertiginosa caída y estancamiento del poder de compra del salario mínimo es palpable. La política salarial adoptada por este país por más de tres décadas ha llevado al salario mínimo a perder más de 78 por ciento de su poder adquisitivo en veintisiete años². Es decir, que los precios de los productos de la canasta básica³ rebasaron la capacidad de compra de los consumidores, puesto que, en 1987 los trabajadores podían adquirir casi dos veces la canasta básica de alimentos, en tanto que, en 2014, sólo tenían la capacidad de comprar una tercera parte.

Lo anterior se refuerza con un estudio sobre México en el que se señala que el impacto del salario mínimo sobre la distribución de ingresos perdió fuerza a finales de la década de 1990, en comparación con el periodo de finales de la década de 1980⁴. El salario mínimo real que percibían los trabajadores en 1987 era de 127.56 pesos diarios, cantidad que ha ido disminuyendo hasta ubicarse en su nivel más bajo de 61.12 pesos en 1999⁵, pasando a ubicarse en 62.33 pesos diarios en el 2012, según datos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)⁶.

No obstante, desde 1992 el salario mínimo no cubre el costo de la canasta básica fijada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), y ahora por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)⁷. A 43 por ciento de la población no le alcanza para comprar la canasta básica alimentaria⁸, pues según la Organización Internacional del Trabajo, en México “el salario mínimo está por debajo de los niveles del

mercado, aún para los trabajadores no calificados”, y según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “México es el único país al final de la década donde el valor del salario mínimo es inferior al del umbral de la pobreza per cápita”⁹.

Así, desde 2004, el salario mínimo ha quedado rezagado frente a los incrementos mínimos necesarios para que un individuo no sea considerado en situación de pobreza por el Coneval¹⁰, incrementando la brecha entre las líneas de bienestar y el salario mínimo, pues, los precios de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas han aumentado drásticamente en comparación al salario mínimo.

Frente al rezago del salario mínimo, el índice de precios de la canasta básica aumentó –de 2001 a 2014– 90 por ciento, en tanto que los salarios aumentaron 0.3 por ciento en términos reales¹¹, lo que ha provocado un aumento en el número de personas consideradas en pobreza patrimonial¹², ya que, según datos del Coneval, en 2012, 52 por ciento de la población, es decir, un total de 61 millones 350 mil 435 mexicanos, vivían en pobreza patrimonial.

No obstante que México acusa muy alta productividad –en 2011 fue la segunda mayor, ligeramente 3 por ciento debajo de Chile¹³–, desde hace tres décadas en México los salarios mínimos no sólo no aumentaron en consistencia con la productividad¹⁴, sino que han sufrido un retroceso importante¹⁵, puesto que, si el salario mínimo fuera acorde a la productividad, su nivel en 2014 habría sido aproximadamente 50 por ciento mayor al registrado, ubicándose por encima de 100 pesos diarios¹⁶, situación que agudiza la disparidad entre salarios y productividad, reduciendo la participación de la renta del trabajo en ingresos nacionales¹⁷.

Según la Cepal, el problema de la pobreza en México es más estructural que coyuntural, pues menos de la tercera parte del producto ingreso nacional pertenece a los salarios. A pesar de que las empresas en el país perciben por empleado 780 mil 199 dólares –cifra superior al promedio internacional, según el informe de Saratoga 2015, de la consultora PwC–, tan sólo invierten 20 por ciento de sus ingresos a pago de nómina en promedio¹⁸.

Por si fuera poco, estimaciones del Global Wealth Report 2014, de Credit Suisse, señalan que 10 por ciento más rico de México concentra 64.4 por ciento del total de la riqueza el país. En otras palabras, México tiene mucha más desigualdad que el resto de los países medidos según la según la Standardized World Income Inequality Database.

La riqueza de los cuatro mexicanos más ricos –Carlos Slim (77 mil millones de dólares), Germán Larrea (13 mil 900 millones de dólares), Alberto Baillères (10 mil 400 millones de dólares) y Ricardo Salinas Pliego (8 mil millones de dólares)– corresponde a 9.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país, en comparación al año 2002, cuando sólo representaba 2 por ciento del PIB. En tanto que de 1996 a 2014, el PIB per cápita sólo ha tenido un crecimiento de 1 por ciento a tasa anual.

Así, es evidente que el salario mínimo no ha sido acorde con la Constitución, ni con los tratados internacionales suscritos por México:

El artículo 123 constitucional establece lo siguiente:

“...remuneración suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

Asimismo, el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, dispone que:

“a) Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

b) Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.”

De igual manera, la Organización Internacional del Trabajo establece que:

“por salario mínimo puede entenderse la suma mínima que deberá pagarse al trabajador por el trabajo o servicios prestados, dentro de un lapso determinado, bajo cualquier forma que sea calculado, por hora o por rendimiento, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países.”

Finalmente, el convenio 131 de la referida Organización Internacional del Trabajo (OIT), señala que la determinación del salario mínimo debe considerar las necesidades de los trabajadores y sus familias, y los niveles de productividad.

En ese sentido, Patrick Belser, principal economista de la OIT, afirma que el derecho humano a una remuneración justa que permita una existencia digna, es fundamental, pues la garantía de un salario vital es condición para la paz universal y permanente basada en la justicia social¹⁹, ya que, el salario puede ser descrito como el productor de un trabajo a tiempo completo, que permita a las personas tener una vida decente considerada aceptable por la sociedad, que satisfaga las aspiraciones de las personas en su vida laboral.

El derecho a la remuneración justa, apunta María Elena Martínez Salgueiro, es el derecho a percibir una remuneración que le asegure a un trabajador un nivel de vida conveniente, conforme a la dignidad humana. Señala que el sistema de relaciones laborales de un país constituye uno de los puntos básicos de transformación productiva, pues supone el respeto de los derechos, aspiraciones y necesidades de los trabajadores, a que están obligados a garantizar los estados, puesto que ningún estado democrático puede plantearse un proyecto de transformación productiva con equidad que no parta del reconocimiento pleno de estos derechos.

Sin embargo, un aproximado de 7 millones de personas en el país reciben el salario mínimo, es decir, el 13 por ciento de la población ocupada; mientras que 67 por ciento de la población ocupada se ubica con un ingreso menor a tres salarios mínimos²⁰. Por lo tanto, el salario mínimo debe alcanzar a la línea de bienestar mínimo que fija el Coneval, a fin de que sea suficiente para adquirir la canasta básica.

La literatura económica apunta a que existen efectos positivos en el incremento del salario mínimo –mayor lealtad a la empresa, mayor productividad del trabajador, mayor demanda en el mercado interno, etcétera–, por lo que no sólo es factible, sino que es deseable, dado que no provoca ninguno de los daños presupuestos por modelos convencionales –inflación, desempleo, baja productividad–²¹.

Es indispensable un aumento en el salario mínimo, es decir, revalorizar el trabajo, a fin de recomponer el empleo, la erosión de los ingresos laborales y la cohesión social. Disminuir la brecha entre la línea de bienestar y el salario mínimo debe ser prioridad para el Estado mexicano, por lo tanto, debe centrar sus esfuerzos en garantizar los derechos a la alimentación, a la educación, a la salud, entre otros. Así, la solución al problema de la pobreza y la desigualdad debe ser estructural y no coyuntural.

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

Decreto por el que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 90, 94, 322, 335, 345, 557, 570 y 573, de la Ley Federal del Trabajo; y, el artículo 80 de la Ley General de Desarrollo Social

Artículo Primero. Se reforma el párrafo tercero del numeral VI de la Base A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a V.

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones, **de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** .

VII. a XXXI.

B. [...]:

I. a XIV.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 85, 90, 94, 335, 345, 557, numeral VIII, y 573, numeral I; y se añaden un numeral V al artículo 322, y un numeral III al artículo 570, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 85. El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta ley, **en consistencia con la productividad laboral media del país** . Para fijar el importe del salario se tomarán en consideración la cantidad y calidad del trabajo.

Artículo 90. Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos, **de manera que alcance a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** . Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.

Artículo 94. Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la cual podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones, **de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de modo que sea suficiente para adquirir la canasta alimentaria básica** .

Artículo 322. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales de los diferentes trabajos a domicilio, debiendo tomar en consideración, entre otras, las circunstancias siguientes:

I. [...]:

II. [...];

III. [...]; y

IV. [...].

V. La línea de bienestar mínimo que fije el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

[...].

Artículo 335. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores, **de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .**

Artículo 345. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores, **de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social .**

Artículo 557. El consejo de representantes tiene los deberes y atribuciones siguientes:

I. [...];

II. [...];

III. [...];

IV. [...];

V. [...];

VI. [...].

VII. [...];

VIII. Fijar los salarios mínimos generales y profesionales, **de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ; y**

IX. Los demás que le confieran las leyes.

Artículo 570. Los salarios mínimos se fijarán cada año y comenzarán a regir el primero de enero del año siguiente.

Los salarios mínimos podrán revisarse en cualquier momento en el curso de su vigencia siempre que existan circunstancias económicas que lo justifiquen:

I. [...]; o

II. [...]:

a) [...].

b) [...].

c) [...].

III. A solicitud del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Artículo 573. En la revisión de los salarios mínimos a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 570 de la ley se observarán los siguientes procedimientos:

I. El presidente de la comisión nacional, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que haya recibido la solicitud del secretario del Trabajo y Previsión Social, **o del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** o, en su caso, la que le hayan presentado las organizaciones de trabajadores o los patrones, convocará al consejo de representantes para estudiar la solicitud y decidir si los fundamentos que la apoyan son suficientes para iniciar el proceso de revisión, **tomando en consideración la línea de bienestar mínimo que fije el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**. Si la resolución es en sentido afirmativo ordenará a la dirección técnica la preparación de un informe que considere el movimiento de los precios y sus repercusiones en el poder adquisitivo de los salarios mínimos; así como los datos más significativos de la situación económica nacional para que el consejo de representantes pueda disponer de la información necesaria para revisar los salarios mínimos vigentes y fijar, en su caso, los que deben establecerse. Si su resolución es negativa la pondrá en conocimiento del secretario del Trabajo y Previsión Social;

II. [...];

III. [...];

IV. [...]; y

V. [...].

Artículo Tercero. Se añade un segundo párrafo al artículo 80 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 80. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo federal y hacerlas del conocimiento público.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá proponer la revisión de los salarios mínimos en cualquier momento a la Comisión de los Salarios Mínimos, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo.

Transitorios

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

Segundo. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, una vez entrado en vigor.

Notas

1 Persiste desigualdad social en México: ONU, disponible en: http://www.milenio.com/politica/desigualdad_social_mexico-desigualdad_mexico_ONU-informe_ONU_Mexico_0_575942594.html, consultado el 20 de marzo de 2016.

2 El salario mínimo real cayó casi 80 por ciento en 27 años, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/896503.html>, consultado el 20 de marzo de 2016.

3 El Coneval define la canasta básica alimentaria como la línea de bienestar mínimo, es decir el costo mensual de un conjunto de alimentos que sirven para satisfacer los requerimientos de energía y nutrientes de una persona, esto es, para que no muera de hambre.

4 Salario mínimo vs inflación, disponible en:

<http://www.nexos.com.mx/?p=24137>, consultado el 20 de marzo de 2016.

5 Salarios por decreto: el debate del mínimo, disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/salarios-por-decreto-el-debate-del-minimo>, consultado el: 20 de marzo de 2016.

6 Op. cit. El salario mínimo real cayó casi 80 por ciento en 27 años.

7 Exigen organizaciones civiles incrementar el salario mínimo a \$87 pesos diarios, disponible en: <http://frentealapobreza.mx/exigen-organizaciones-civiles-incrementar-el-salario-minimo-a-87-pesos-diaricos/>, consultado el 20 de marzo de 2016.

8 El rezago del salario mínimo, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24115>, consultado el 21 de marzo de 2016.

9 Ibid.

10 Op. cit., Salario mínimo vs inflación.

11 Op. cit. El salario mínimo real cayó casi 80 por ciento en 27 años.

12 Definido por el CONEVAL como la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte.

13 Op. cit. El rezago del salario mínimo.

14 Ibid.

15 Según la OIT, en su Informe Mundial sobre Salario 2014/2015, en México la productividad creció más que los salarios.

16 Ibid.

17 El salario mínimo en México como factor de desigualdad, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2016/03/18/el-salario-minimo-en-mexico-como-factor-de-desigualdad>, consultado el 22 de marzo de 2016.

18 Empleados mexicanos ganan en productividad, disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/mi-carrera/2016/03/09/empleados-mexicanos-ganan-en-productividad>, consultado el 22 de marzo de 2016.

19 Un salario justo: un derecho humano, disponible en:

http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_231998/lang-es/index.htm, consultado el 23 de marzo de 2016.

20 ¿Cómo se elaboró la propuesta de recuperación del salario mínimo?, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=27089>, consultado el 23 de marzo de 2016.

21 Ibid.

Sede de la Comisión Permanente, a 15 de agosto de 2018.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 15 de 2018.)

QUE REFORMA EL INCISO E) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, RECIBIDA DEL DIPUTADO ARTURO HUICOHEA ALANÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE AGOSTO DE 2018

Arturo Huicochea Alanis integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en el ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter respetuosamente a esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso e) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El cambio del texto constitucional debe hacerse con discreción y siempre que la modificación tenga por finalidad el fortalecimiento o el desarrollo del constitucionalismo, de tal suerte que la reforma no solo sea posible y necesaria, sino también deseable.

La principal razón del constitucionalismo ha sido consolidar un límite suficiente al ejercicio de poder, ya desde 1789 la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” en su artículo 16 se estableció:

...toda sociedad en la cual no este establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.

Así, por ejemplo, la tendencia mundial fue establecer el principio de división de poderes, el cual si bien reconoce que el poder es uno e indivisible, las funciones que forman parte del poder político son diversas y por tanto atribuibles a distintos poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, cada uno con atribuciones constitucionalmente señaladas.

Por otro lado, particularmente el Estado mexicano voluntariamente se constituyó en un Estado federal, cuya base son los municipios, es decir, demarcaciones territoriales en las que se dividen las entidades federativas que conforman los Estados Unidos Mexicanos. Así pues, el texto constitucional, establece la distribución de distintas competencias entre los ámbitos de gobierno, además de aquellas que la constitución local atribuye en razón de su autonomía para darse su propio marco jurídico.

De esta forma, dispersas en el articulado de la constitución existen, en palabras de Felipe Tena Ramírez¹, “Normaciones complementarias” en nuestro sistema federal, que este autor clasifica en tres:

1. Obligaciones positivas para los Estados miembros, hacen referencia aquellas obligaciones que tienen que ser acatadas por los estados, independientemente de que las integren o no a su legislación, como las que establece, principalmente el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

2. Prohibiciones para los mismos, se refieren a prohibiciones de carácter absoluto que en ninguna circunstancia pueden ser autorizado su ejercicio por el Congreso de la Unión y que en su mayoría se encuentran conferidas a la federación, estas están enumeradas en el artículo 117, en razón de que comprometen la soberanía del Estado federal. Por otro lado, están las prohibiciones relativas señaladas en el artículo 118, que no pueden ser ejercidas sin la autorización del Congreso de la Unión.

3. Facultad de intervención de los Poderes federales en los estados miembros, que puede ser reconstructiva, es decir, que solo se autoriza para mantener el orden constitucional, que se establece en la fracción VI del artículo 76 y su ley reglamentaria; la intervención ejecutiva presente en el artículo 119, y la intervención política que se desprende de la fracción V del artículo 76 y su reglamentación.

Lo anterior deja manifiesto que hay obligaciones y atribuciones que tienen los municipios que integran los estados de la República para cuyo cumplimiento existe, en principio una descripción. Sin embargo, en el acontecer diario pueden presentarse problemas por el ejercicio u omisión de las mismas, y en consecuencia la invasión de competencias, por lo cual la propia legislación constitucional establece los mecanismos necesarios para mantener el equilibrio de la federación, tan es el caso de las controversias constitucionales.

Una controversia constitucional es un proceso jurisdiccional seguido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación como instancia única en la que se dirimen conflictos de constitucionalidad o de legalidad surgidos a partir de las distribuciones competenciales en los distintos órdenes jurídicos o derivados del principio de división de poderes. Los conflictos para su procedencia, pueden ser:

- Entre distintos órdenes de gobierno, por ejemplo entre el municipio de León y el gobierno del estado;
- Entre órganos de distintos órdenes de gobierno, por ejemplo entre la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y el Congreso de la Unión;
- Órganos del mismo orden de gobierno, por ejemplo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo de Puebla.

El objeto de la controversia constitucional es asignar una competencia a favor de un órgano. Así, en la sentencia se llegará a la conclusión de cuál fue el órgano que actuó fuera de su esfera de atribuciones y, por lo tanto, se le asignará dicha competencia al indicado.

Antes de la reforma constitucional de 1994, no era muy claro si el municipio podía ser parte de una controversia constitucional. El municipio, se decía, no está legitimado activamente

en las controversias, pues no es un poder público, ya que la opinión dominante en la doctrina concebía al municipio como un organismo descentralizado por región. Las reformas al artículo 105, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, y el 29 de enero de 2016, respectivamente, abrieron la procedencia de este recurso.

El avance en las contiendas locales de la oposición, el desarrollo del pluralismo, y de la convivencia de partidos políticos diversos en los distintos niveles de gobierno, Poderes, y órganos, ha hecho cada vez más importante la figura de la controversia constitucional. Tiempo atrás estos procedimientos no tenían ningún sentido por el carácter hegemónico del sistema de partidos. Al cambiar la situación, la controversia constitucional se constituye no sólo como un arma jurídico-constitucional destinada a preservar las atribuciones competenciales de cada órgano, orden o poder, sino como una herramienta política indispensable para reivindicar las enormes deficiencias del entramado institucional, para ir desarrollando el poder jurídico y político de los órdenes locales, y para garantizar un efectivo sistema de controles y balances del poder entre los propios órganos de gobierno, característico de un estado republicano, federal y constitucional.

El texto constitucional vigente, establece como causales de procedencia de la controversia, en el artículo 105, fracción I:

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;

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, e inciso reformado;

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”

Sin embargo, resulta absurdo que se contemple como supuesto de procedencia, un conflicto entre municipios de diversos estados, o entre una entidad federativa y un municipio de otra entidad, y no se contemple, ni se busque solucionar los problemas que pueden suscitarse entre municipios de una misma entidad federativa, que pudieran ser mucho más recurrentes, que los supuesto legales previstos, por lo que someto a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el inciso e) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma** el inciso e) de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 105. ...

I. ...

a) a d) ...

e) Entre los municipios de una misma entidad federativa.

f) a l) ...

Transitorio

Único. La presente ley entrará en vigor a los noventa días siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Nota

1 Ramírez Tena Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa México, 2013, 40 edición, capítulo X.

Senado de la República, sede de la Comisión Permanente, a 22 de agosto 2018.

Diputado Arturo Huicochea Alanís (rúbrica)

(Turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 22 de 2018.)