

## ANEXO V

Comisión de Puntos Constitucionales 3

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

**Honorable Asamblea:**

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 39, numeral 1, numeral 2, fracción XLI y numeral 3, y artículo 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

Declaratoria de Publicidad.  
Abril 26 del 2018.

**Dictamen**

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

**Metodología**

La Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de las iniciativas en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de dieciséis iniciativas que motivan al presente dictamen.

Asimismo, se da cuenta de tres documentos más, signados por el Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y dirigidos a esta Comisión Dictaminadora.

II. En el apartado **Contenido de las Iniciativas**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de contenido, resumiendo sus teleologías, motivos y alcances;

III. En las **Consideraciones**, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora exponen los razonamientos y argumentos relativos a tal propuesta y, con base en esto se sustenta el sentido del presente dictamen, y



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

IV. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo, mismo que contiene el Proyecto de Decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de arraigo.

### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

**PRIMERO.** En sesión ordinaria celebrada el 10 de noviembre de 2015, la Diputada **Maricela CONTRERAS JULIÁN**, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que «se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-3-146, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibándose el 11 de noviembre de 2015, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-118-15** del índice consecutivo de esta Comisión.

**SEGUNDO.** En sesión ordinaria celebrada el 19 de noviembre de 2015, el Diputado **Rodrigo ABDALA DARTIGUES**, del Grupo Parlamentario del Partido de Movimiento Regeneración Nacional presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que «deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-1-0179, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibándose en esta Comisión el 20 de noviembre de 2015, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-124-15** del índice consecutivo.

**TERCERO.** En sesión ordinaria celebrada el 15 de diciembre de 2015, el Diputado **Jorge ÁLVAREZ MÁYNEZ**, del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma, adiciona y deroga al artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-7-366, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen y a la Comisión de Justicia, para opinión»; recibíéndose en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 15 de diciembre de 2015, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-141-15** del índice consecutivo interno.

**CUARTO.** En sesión ordinaria celebrada el 20 de octubre de 2016, la Diputada **Cristina Ismene GAYTÁN HERNÁNDEZ**, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que «deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-3-1295, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibíéndose en esta Dictaminadora el 21 de octubre de 2016, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-340-16** del índice consecutivo interno, y retirada el 18 de abril de 2017.

**QUINTO.** En sesión ordinaria celebrada el 29 de noviembre de 2016, el Diputado **Rodrigo ABDALA DARTIGUES**, del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma y deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-4-1445, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que fuera recibida por esta Comisión el 30 de noviembre de 2016, registrada con el número **CPC-I-376-16** del índice consecutivo de esta Comisión, y retirada el 07 de diciembre de 2016.

**SEXTO.** En sesión ordinaria celebrada el 06 de diciembre de 2016, la Diputada **María Concepción VALDÉS RAMÍREZ**, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma y deroga los párrafos octavo y noveno del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-2-1296, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibíendose el 07 de diciembre de 2016, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-382-16** del índice consecutivo de esta Comisión.

**SÉPTIMO.** En sesión celebrada en La Comisión Permanente el 20 de diciembre de 2016, el Diputado **Mario Ariel JUÁREZ RODRÍGUEZ** a nombre de la Diputada **Rocío NAHLE GARCÍA**, del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional, presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se «reforma y deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-7-1608, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, para dictamen»; recibíendose el 09 de enero de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-399-16** del índice consecutivo de esta Comisión.

**OCTAVO.** En sesión ordinaria celebrada el 02 de febrero de 2017, el Diputado **Víctor Manuel SÁNCHEZ OROZCO**, del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma y deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-2-1555, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, la reforma al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Comisión de Justicia, la derogación del Capítulo Cuarto del Título Segundo de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, para dictamen»; recibíendose en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 02 de febrero de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-440-17** del índice consecutivo interno.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

**NOVENO.** En sesión ordinaria celebrada el 05 de abril de 2017, el Diputado **César Octavio CAMACHO QUIROZ**, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma y deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-7-2119, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibíendose el 05 de abril de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-525-17** del índice consecutivo de esta Comisión.

**DÉCIMO.** En sesión ordinaria celebrada el 27 de abril de 2017, los Diputados **Cristina Ismene GAYTÁN HERNÁNDEZ** y **José de Jesús ZAMBRANO GRIJALVA**, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma y deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-7-2270, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibíendose en esta Comisión ordinaria el 02 de mayo de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-550-17** del índice consecutivo de esta Comisión.

**DÉCIMO PRIMERO.** En sesión ordinaria celebrada el 28 de abril de 2017, el Diputado **Rodrigo ABDALA DARTIGUES**, del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma y deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-6-2106, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibíendose el 18 de mayo de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-557-17** del índice consecutivo de esta Comisión.

**DÉCIMO SEGUNDO.** En sesión celebrada en La Comisión Permanente, el 05 de julio de 2017, la Diputada **Maricela CONTRERAS JULIÁN** y Diputados del Grupo



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron Iniciativa Proyecto de Decreto que «reforma y deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, mediante oficio CP2R2A.-2857, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, para dictamen»; recibíendose el 07 de julio de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-611-17** del índice consecutivo de esta Comisión.

**DÉCIMO TERCERO.** En sesión ordinaria celebrada el 30 de octubre de 2017, la Diputada **María Concepción Valdés Ramírez**, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que «deroga los párrafos 8o. y 9o. del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-6-2519, determinó turnar a la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, para dictamen; recibíendose en esta Comisión el 31 de octubre de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-705-17** del índice consecutivo interno.

**DÉCIMO CUARTO.** En sesión ordinaria celebrada el 31 de octubre de 2017, el Diputado **Víctor Manuel Sánchez Orozco**, del Grupo Parlamentario del partido Movimiento Ciudadano, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma el artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-3-2713, determinó turnar a la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, para dictamen; recibíendose en el 06 de noviembre de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-712-17** del índice consecutivo de esta Comisión.

**DÉCIMO QUINTO.** En sesión ordinaria celebrada el 20 de marzo de 2018, el Diputado **José Santiago López**, del Grupo Parlamentario Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

«reforma el artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-1-3548, determinó turnar a la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, para dictamen; recibiendo en el 21 de marzo de 2018, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-823-18** del índice consecutivo de esta Comisión.

**DÉCIMO SEXTO.** En sesión ordinaria celebrada el 24 de abril de 2018, el Diputado **José Hernán Cortés Berumen**, del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma el artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.»

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-6-3316, determinó turnar a la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados, para dictamen; recibiendo en el 25 de abril de 2018, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-867-18** del índice consecutivo de esta Comisión.

**DÉCIMO SÉPTIMO.** El 04 de abril del 17, el señor **Jan JARAB**, Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, dirigió a la Presidencia de la Mesa Directiva, los integrantes de la Junta de Coordinación Política y la Presidencia de la Comisión de Puntos Constitucionales —todos de esta Cámara de Diputados—, una misiva con número OACNUDH/REP046/2017, en la que realiza diversas manifestaciones en favor de la eliminación de la figura del arraigo en nuestro sistema jurídico.

**DÉCIMO OCTAVO.** El 16 de febrero de este año 2018, el mismo alto funcionario dirigió a las mismas personas legisladoras, un diverso documento, bajo el número OACNUDH/REP031/2017, reiterando su petición anterior.

**DÉCIMO NOVENO.** El 23 de abril de 2018, una vez más, el referido Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó un escrito, indicado con el número OACNUDH/REP101/2018, dirigido en esta ocasión solo a la Presidencia de esta



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

Comisión de Puntos Constitucionales, alentando a este Órgano Legislativo a «aprobar las diversas iniciativas presentadas que tienen por objeto eliminar la figura del arraigo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».

Ante la situación anterior, no obstante que la comunicación dirigida por parte del referido Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a esta Soberanía no constituye una iniciativa, ni nos encontramos en el supuesto a que se refiere el artículo 71, constitucional, en su fracción IV, referente al *derecho de los ciudadanos a iniciar leyes o decretos*, esta Comisión encuentra gran similitud con otra figura parlamentario/procesal.

Esta figura ha sido instrumentalizada en el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, mismo que cuenta con un Libro Quinto, que en su artículo 598, párrafos segundo y tercero regula la figura del *amicus curiae* de esta manera:

Artículo 598. — ...

El juez deberá recibir todas aquellas manifestaciones o documentos, escritos u orales, de terceros ajenos al procedimiento que acudan ante él en calidad de *amicus curiae* o en cualquier otra, siempre que sean relevantes para resolver el asunto controvertido y que los terceros no se encuentren en conflicto de interés respecto de las partes.

El juez en su sentencia deberá, sin excepción, hacer una relación sucinta de los terceros que ejerzan el derecho de comparecer ante el tribunal conforme a lo establecido en el párrafo anterior y de los argumentos o manifestaciones por ellos vertidos.

...

La institución —el *amicus curiae*—, «permite que terceros ajenos a un proceso ofrezcan opiniones de trascendencia para la solución de un caso sometido a conocimiento judicial, justificando su interés en su resolución final»<sup>1</sup>.

Pero más allá de su conveniencia, México ha incorporado esta figura no solamente en el referido *Código Federal de Procedimientos Penales*, sino que, en virtud de la celebración de dos Tratados internacionales —el *Pacto de San José* y el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*—, se han derivado sendos documentos que la regulan:

<sup>1</sup> NÁPOLI, Andrés y Juan Martín VEZULLA, *El amicus curiae en las causas ambientales*, citado por DEFENSORÍA DEL PUEBLO, República del Perú, *El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*, Defensoría del Pueblo, Serie Documentos defensoriales, documento n° 8, Lima, Perú, 2009.





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

1. El *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, y
2. Las *Reglas de Procedimiento y Prueba*.

El artículo 2º, apartado 3, del *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, establece que:

[...]

3. la expresión «*amicus curiae*» significa la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia;

Y, por su parte, la regla 103 de las *Reglas de Procedimiento y Prueba*, se refieren al «*Amicus curiae* y otras formas de presentar observaciones»<sup>2</sup>.

Incluso, sin una regulación expresa y *ad hoc*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha hecho uso de esta figura.<sup>3</sup> Así que dada la relevancia que debe tener la participación ciudadana, y por los argumentos que se vierten en el documento, esta Comisión Dictaminadora analiza los tres escritos presentados por el referido alto funcionario, invocando la figura de *amicus curiae*.

En síntesis, no obstante que existen diecisiete antecedentes, con catorce iniciativas propuestas que fueron analizadas y revisadas en su momento, el presente dictamen se enfoca tan solo en las tres iniciativas que no han precluido

<sup>2</sup> Las Reglas de Procedimiento y Prueba constituyen un instrumento para la aplicación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Aprobadas por la Asamblea de Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional Primer período de sesiones Nueva York, 3 a 10 de septiembre de 2002. Véase OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Reglas de Procedimiento y Prueba*, ONU, Alejandro Valencia Villa (comp.), Bogotá, 2003, disponibles en: [<http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/NU%20Derecho%20Penal%201.pdf>].

<sup>3</sup> Ya «...la Corte mexicana recibió escritos y *amicus curiae* elaborados por organizaciones no gubernamentales de todo el continente», «La falta de regulación formal del *amicus curiae* en la normativa procesal no inhibió en este caso la aceptación por la Corte de literalmente cientos de escritos, cartas y correos electrónicos (aunque dificulta su clasificación y diluye, en mi opinión, la visibilidad y el peso relativo de los documentos verdaderamente orientados a proveer datos y argumentos relevantes). La intensa movilización ciudadana en torno al caso llevó también a la Corte a celebrar seis audiencias públicas en las que particulares y agrupaciones pudieron exponer sus puntos de vista. A la ingente cantidad de información y opinión producida por estas vías deben añadirse los informes solicitados por el Ministro instructor a organismos públicos del sector salud y del sistema de administración de justicia, y varios dictámenes periciales». Véase POU JIMÉNEZ, F., «El aborto en México: el debate en la Suprema Corte sobre la normativa del Distrito Federal» en *Anuario de Derechos Humanos*, pp. 137-138, disponible en: [[file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/11523-27363-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/11523-27363-1-PB%20(1).pdf)].



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

—señaladas en los antecedentes décimo segundo al décimo cuarto—, aunque en el análisis, se podrán tomar elementos relevantes propuestos en alguna de las iniciativas que precluyeron o fueron retiradas y en los referidos escritos finales, dada la riqueza de los argumentos planteados y las razones de su decir, que hacen necesaria su recuperación para efectos argumentativos, no así como objeto de dictamen.

## II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

La iniciativa de los Diputados CONTRERAS Y OTROS, señala:

[...]

Existen cientos de testimonios de las víctimas de arraigo, que han evidenciado los peligros que esta práctica significa, incluso existen recomendaciones Internacionales que sugieren que se derogue; se han documentado casos de personas arraigadas que nunca saben de qué se les acusa, sufren golpes, ahogamiento o confinamiento con tal de que se declaren culpables o que incriminen a personas de las que jamás han oído hablar.

Tan solo en el sexenio anterior, alrededor de 8 mil personas fueron arraigadas bajo orden federal, lo que sin duda constituye un amplio universo de personas que sufrieron de manera directa por parte de la autoridad, actos que atentan contra sus derechos fundamentales.

Hasta ahora el gobierno federal y algunos gobiernos locales han justificado el uso de esta figura escudándose en la lucha contra el narcotráfico o que se está protegiendo a la ciudadanía de la inseguridad; sin embargo, en esos operativos contra el crimen organizado priva una grave discriminación contra ciertos ciudadanos en razón de su forma de vestir, de sus rasgos físicos o de su domicilio, ya que también existe una inmensidad de policías desesperados por cumplir con cuotas de detenidos ante sus mandos, y la Constitución autoriza al Ministerio Público a solicitar una orden de arraigo ante una simple sospecha, y a muchos ya detenidos, estas autoridades, procuran que acaben por inculparse o declarar en contra de ciertas personas, porque estamos en un sistema que da un alto valor a las primeras confesiones que hace la persona al ser detenida.

De este modo, el arraigo de ninguna manera puede ser un instrumento válido para velar por la seguridad y la justicia, ya que su uso solo genera nuevas víctimas, independientemente de que tengan o no responsabilidad en los delitos que se les imputan; esto porque a las personas se les puede arraigar o mejor dicho privar de su libertad personal, primero por 40 días y en el peor de los casos durante 80 días sin pruebas fehacientes de su participación en un acto delictivo.

[...]



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

El arraigo constituye además una decisión discrecional del Ministerio Público, ya que para su aplicación éste no cuenta con ningún parámetro para solicitarlo a la autoridad judicial y el juez tampoco cuenta con elementos objetivos para otorgarlo o negarlo, puesto que no se requiere documentar ninguna acusación ni contar con pruebas convincentes para plantear una orden de arraigo, debido a que el texto constitucional sólo establece que el arraigo procederá tratándose de delitos de delincuencia organizada, 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.

En ese tenor, a pesar de que el inculpado tiene derecho a una asesoría jurídica, a conocer cómo va el procedimiento, nuestra propia Constitución establece una restricción a un derecho humano; sin embargo el arraigo no se ha aplicado en el país como una medida de excepción, se ha abusado y se ha convertido en una figura que viola derechos fundamentales.

A las personas que están arraigadas, no se les informa acerca de las investigaciones que están ocurriendo, mientras ellos se encuentran incomunicados, lo que les dificulta demostrar su inocencia en esta situación.

Otra justificación para mantener el arraigo ha sido el que el presunto pueda sustraerse de la justicia; sin embargo para ello se puede utilizar el embargo precautorio, el brazalete, en fin, sería cuestión de buscar alternativas que no vulneren los derechos humanos en un Estado que cuenta con una tradición jurídica garantista; incluso no estaría por demás revisar si ese arraigo puede realizarse en el domicilio particular del inculpado, lo que traería grandes ahorros a las autoridades.

Una casa aparte, especializada en donde no sabemos qué ocurra, tan solo es un escenario ideal para cometer torturas y todo tipo de presiones, [...]

Resulta útil para sustentar esta iniciativa mencionar la reforma constitucional en materia de derechos humanos, específicamente al artículo 1o. –publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011–, que establece el principio denominado pro persona, el cual implica la obligación de preferir, privilegiar o favorecer la aplicación de aquella norma que otorgue una mayor protección a los derechos de la persona, es decir, aunque la norma que implica un mayor nivel de protección de los derechos de la persona sea jerárquicamente inferior, o bien, que haya sido introducida al sistema jurídico con anterioridad a otra norma menos protectora, con base a este principio dicha norma deberá aplicarse sobre cualquier otra. Incluso, si se llegara a presentar una contradicción entre una norma constitucional y, por ejemplo, una norma internacional en materia de derechos humanos que cuenta con un contenido de mayor protección que la norma constitucional, deberá aplicarse la norma internacional, y por el contrario, si la norma constitucional confiere mayor reconocimiento a los derechos humanos, ésta última es la que se tendrá que aplicar.

Reforzando esta idea, consideramos importante citar el siguiente criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al pronunciarse sobre los alcances del principio pro persona:

Localización: Décima Época.

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro IV, Tomo 3, Enero de 2012.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

Página: 2918.

Tesis: 1a. XIX/2011

Materia (s): Constitucional.

Principio pro persona. Criterio de selección de la norma de derecho fundamental aplicable.

De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable –en materia de derechos humanos–, atenderá a criterios de favorabilidad del individuo o lo que se ha denominado principio propersona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el Texto Constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Amparo directo 28/2010. Demos, Desarrollo de Medios, SA de CV. 23 de noviembre de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

[...]

### La iniciativa de la Diputada VALDÉS señala:

En el año 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del arraigo al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2003, la cual dio origen a diversas tesis jurisprudenciales<sup>1</sup> que dieron fin a tan controvertida medida cautelar.

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



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

"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."

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

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

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

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

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



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

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

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

[...]

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

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

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



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

libertad corren el riesgo de ser sometidos a malos tratos y tortura. En consecuencia, el relator especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, el Comité contra la Tortura, el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, y la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados han solicitado al Estado mexicano su eliminación...

En este sentido, la Comisión valora la reducción de la aplicación de esta figura y la jurisprudencia que limita la misma, sin embargo, expresa su preocupación por la existencia del arraigo a nivel constitucional, cuya vigencia es en sí misma contraria a la Convención Americana.

### La iniciativa del Diputado SÁNCHEZ OROZCO, menciona:

[...] el arraigo es incompatible con un verdadero estado democrático. Su sola existencia es un símbolo de autoritarismo y de abuso de poder por parte del Estado en contra de todos los ciudadanos, pues equivale a una Espada de Damocles que pende permanentemente sobre nuestras cabezas, y que puede ser usada en cualquier momento para privarnos arbitrariamente de nuestra libertad.

[...] Uno de los principales argumentos de aquellos que defienden la necesidad de la existencia de la figura del arraigo, es que éste únicamente se utiliza para poder retener a miembros de la delincuencia organizada. El problema es que no existe ninguna garantía de que las autoridades efectivamente lo utilizan sólo para arraigar a quienes se encuentran en dicho supuesto, pues por su naturaleza misma el arraigo se aplica de manera arbitraria y subjetiva, y no es necesario ni siquiera que existan indicios formales para poder decretar la medida, lo que en la práctica se traduce en una herramienta constitucional de tortura y secuestro indiscriminado.

En este sentido se han pronunciado Juan Carlos Gutiérrez y Silvano Cantú, quienes han señalado<sup>1</sup> que:

"Una de las principales falencias en el arraigo, tal como aparece en el artículo 16 constitucional, estriba en que la persona que puede ser sujeta a arraigo está detenida de un modo vago, complaciente con las autoridades. El decreto de reforma de 2008 se limita a señalar que la autoridad judicial, "a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona", pero no esclarece el estatus jurídico de la persona a quien se aplica la medida. No dice si el vínculo entre "delitos de delincuencia organizada" y "una persona" responde a su condición de sospechosa, indiciada, inculpada, víctima o testigo; en cambio, señala un conjunto de supuestos que son aplicables a cualquiera de estos potenciales sujetos procesales: "siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia". A la fecha no se han reglamentado las hipótesis de procedencia.

Lo anterior impacta directamente al derecho de toda persona a que se presuma su inocencia hasta que se demuestre lo contrario, ya que aun cuando no se haya demostrado su culpa, se le ha impuesto de antemano una pena previa al proceso judicial. [...]



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

[...] la Comisión Nacional de Derechos Humanos producto de una solicitud de información informó que de 2008 a 2014 las quejas derivadas de arraigos superaban las 900 y es muy probable que en este momento hayan superado las 1000. Las historias de las personas que han promovido dichas quejas son simplemente desgarradoras, por la crudeza e impotencia que representan para quienes son arraigados y sus familiares: tortura física y psicológica, incomunicación, vejaciones, mala alimentación, aislamiento y sobre todo falta de una acusación clara, [...]

[...] la figura ha demostrado no reducir los índices de delincuencia, ni de criminalidad, ni de homicidios dolosos, ni de reducción en el tráfico de estupefacientes y armas. Las cifras siguen en aumento desde 2008 a la fecha y los hechos están a la vista de todos, por lo que es válido preguntarse ¿vale la pena seguir manteniendo una figura que atenta contra los derechos humanos y que no ha servido para nada útil a la sociedad? (...)

[...] el pasado mes de abril del año 2015, en el pleno de la SCJN se llevó a cabo un debate que duró varias sesiones, respecto a la constitucionalidad o no de la figura del arraigo contenida dentro del Código de Procedimientos Penales, como medida para ser utilizado contra quienes pudieran haber cometido un delito grave. Al final, la votación de la Corte fue de 6 votos contra 5 a favor de la constitucionalidad, en una decisión muy controversial, de la cual vale la pena destacar algunas de las valiosas consideraciones vertidas mediante voto particular de algunos de los ministros disidentes de la mayoría:

El ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, señaló lo siguiente:

“En el caso, sin embargo, de la aplicación de esta metodología llego a la conclusión –y así lo expuse durante la discusión del asunto– de que no existe una interpretación posible de la figura del arraigo que sea compatible con las exigencias del derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia .

De un simple ejercicio comparativo entre la regulación constitucional del arraigo y el precepto convencional citado, puede advertirse que el hecho de que una persona pueda permanecer arraigada hasta por 40 días sin que se ejerza en su contra la acción penal por considerársele probable responsable de un delito, plantea problemas a la luz de los numerales 7.4 y 7.5 los cuales prevén, respectivamente, que toda persona detenida o retenida debe ser notificada “sin demora” no sólo de las razones de su detención sino también de “los cargos formulados contra ella” y que tendrá derecho a ser juzgada “dentro de un plazo razonable”.

Las razones por las que la figura del arraigo entra en conflicto con estas exigencias son evidentes: por un lado, cuando una persona está arraigada aún no se ha formulado ningún cargo en contra de ella, entendiéndose por “cargo”, la acusación de esa persona ante un juez por la comisión de algún delito; por otro lado, la persona no puede en principio “ser juzgada” en un plazo razonable, puesto que aún no ha sido sometida a proceso.





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

Más aún, si bien la Constitución prevé que la orden de arraigo será emitida por autoridad judicial, no establece que el arraigado deba ser llevado ante un juez. Al respecto, en el caso *Tibi Vs. Ecuador* (2004) la Corte Interamericana sostuvo lo siguiente: "[...] En primer lugar, los términos de la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención son claros en cuanto a que la persona detenida debe ser llevada sin demora ante un juez o autoridad judicial competente, conforme a los principios de control judicial e intermediación procesal. Esto es esencial para la protección del derecho a la libertad personal y para otorgar protección a otros derechos, como la vida y la integridad personal. El hecho de que un juez tenga conocimiento de la causa o le sea remitido el informe policial correspondiente [...] no satisface esa garantía, ya que el detenido debe comparecer personalmente ante el juez o autoridad competente [...]" (párrafo 118).

En el caso del arraigo no existe posibilidad de dar cumplimiento a esta exigencia. El hecho de que la orden sea girada por un juez de control no satisface el requisito de que el detenido sea llevado ante un juez o funcionario autorizado para ejercer funciones judiciales y, en tal medida, es incompatible con la obligación contenida en el artículo 7.5 de la convención.

De todo lo anterior advierto una dificultad para aplicar en su literalidad las garantías penales del artículo 7 de la Convención a las personas arraigadas, lo cual no podría superarse mediante una simple interpretación del texto constitucional, sino acaso mediante una manipulación del mismo a través de la cual se introdujeran otros contenidos, lo que si bien constituye una práctica que no es ajena a muchos tribunales constitucionales, ordinariamente se realiza respecto de textos legales y no respecto de constituciones.

Pero la mayor dificultad que presenta el arraigo a la luz de los derechos fundamentales y principios constitucionales en juego es en relación con el principio de presunción de inocencia el cual exige tratar como inocente, en la mayor medida posible, a una persona sujeta a investigación ministerial.<sup>4</sup>

En la jurisprudencia interamericana, el problema que suponen las medidas cautelares, particularmente la prisión preventiva, a la luz del principio de presunción de inocencia, se ha resuelto por dos vías: por un lado, mediante la determinación de las finalidades que pueden justificar este tipo de medidas y, por otro, mediante el establecimiento del estándar probatorio para decretarlas.

En *Ricardo Canese vs. Paraguay* (2004), la Corte Interamericana sostuvo que "las medidas cautelares que afectan la libertad personal y el derecho de circulación del procesado tienen un carácter excepcional, ya que se encuentran limitadas por el derecho a la presunción de inocencia y los principios de necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática", de tal manera que "para aplicar tales medidas cautelares en el proceso penal deben existir indicios suficientes que permitan suponer



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

razonablemente la culpabilidad del imputado y que se presente alguna de las siguientes circunstancias: peligro de fuga del imputado [...] [o] peligro de que el imputado obstaculice la investigación" (párrafo 129).

De esta manera, puede decirse que la Corte Interamericana ha identificado dos finalidades legítimas compatibles con la presunción de inocencia para una medida cautelar que priva de la libertad a una persona: (i) asegurar que esa persona no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones; y (ii) garantizar que la persona no eludirá la acción de la justicia. [En sentido similar, véase también Caso Acosta Calderón vs. Ecuador (2005) ; párrafo 111; Palamara Iribarne vs. Chile (2005) , párrafo 198; y Barreto Leyva vs. Venezuela (2009) , párrafo 121].

En estas condiciones y a la luz tanto del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como de los estándares de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos que lo interpretan, y que nos son obligatorios en términos de la segunda jurisprudencia derivada de la Contradicción de Tesis 293/2011, me parece que estamos en un supuesto en el que no existe una interpretación posible del artículo décimo primero transitorio de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008 que lo haga compatible con el derecho a la libertad personal y el principio de presunción de inocencia , por lo que estamos en el supuesto de preferir la aplicación de los estándares interamericanos más protectores."

[...]

Por su parte, la ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, señaló en su voto particular lo siguiente:

Puntualizado lo anterior, considero que la figura del arraigo, sí es incompatible con las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte , pues a la luz de los artículos 7o.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el artículo 9o.7 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, es posible llegar a la conclusión de que la figura del arraigo que se analiza, resulta contraria al derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato procesal, pues constituye una medida que limita el ejercicio del mencionado derecho fundamental, que no es necesaria ni proporcional en sentido estricto, atendiendo a los bienes jurídicos en juego.

En el supuesto estudiado, la figura del arraigo prevista en el artículo impugnado, procede en el marco de una investigación ministerial, cuando se trate de delitos graves en general, y por un plazo máximo de cuarenta días. Además de la comprobación de estos extremos, de acuerdo con el propio artículo, esta medida cautelar procede en los casos en que "exista riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia o para la protección de personas o bienes jurídicos, a fin de lograr el éxito de la investigación".



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

De acuerdo con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para que una restricción (en el sentido de limitante) a un derecho fundamental sea necesaria en una sociedad democrática, deben examinarse las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido y precisar la mayor o menor lesividad de aquellas.

En cuanto a la finalidad tendiente a "evitar que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia", se observa que en el estado del proceso penal en el que procede el arraigo, no se requiere la existencia de mayores elementos probatorios, como la "probable responsabilidad" o el "cuerpo del delito", sino que basta que la medida cautelar sea solicitada por el Ministerio Público con base en algún elemento de sospecha de que el indiciado podría sustraerse de la acción de la justicia, o que se permitiría proteger a personas o a bienes jurídicos.

Hasta aquí, la persona acusada de cometer un delito, es simplemente eso, una persona acusada, una indiciada, sin que se haya demostrado medianamente su probable responsabilidad en los hechos imputados.

De lo anterior, se colige que la medida del arraigo, no puede ser considerada como una medida estrictamente necesaria para conseguir que una persona se sustraiga de la acción de la justicia, toda vez que en esta etapa procesal, la autoridad aún no cuenta con elementos suficientes para tener por demostrada la existencia de un delito o de la responsabilidad del imputado. De lo contrario, estaría en aptitud de hacer ejercicio de la acción penal.

En cuanto a la finalidad consistente en "proteger personas o bienes jurídicos" tampoco se estima que esta medida sea estrictamente necesaria, pues existen otros mecanismos menos lesivos de la libertad personal que sirven para alcanzar este objetivo. Entre otras, basta señalar lo dispuesto por el artículo 2o., fracción V y el artículo 3, fracción X del propio Código Federal de Procedimientos Penales que establecen derechos a favor de las víctimas a fin de que la autoridad garantice su protección; o también, por ejemplo, no debe pasar desapercibido el artículo 7o. de la Ley General de Víctimas, que establece diversos derechos a favor de las víctimas de un delito, inclusive con independencia de que se encuentren en un proceso penal, con la finalidad de que la autoridad les proporcione medidas de protección eficaces de su vida, integridad y libertad personal.

Finalmente, no parece poder afirmarse que, en ausencia del arraigo, todas las investigaciones serían infructuosas per se, o no permitirían al Estado cumplir con sus obligaciones de garantía. Es cierto que es una herramienta que podría facilitar la investigación de un delito en determinados casos, no obstante, debe recordarse que para que la restricción a un derecho fundamental sea válida, ésta debe ser estrictamente necesaria.

Por tanto, considero, el arraigo, no es una medida estrictamente necesaria para la consecución de los fines legítimos que pretende.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

[...]

### La iniciativa del Diputado SANTIAGO, expone:

El arraigo, en materia penal, es una figura jurídica cuyo carácter es eminentemente restrictiva de la libertad, se aplica al probable autor de un hecho delictivo en delincuencia organizada o cuando la autoridad presume peligro de que una persona imputada se pueda sustraer de la acción de la justicia. El objetivo de su aplicación es integrar la averiguación previa y evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión.

En el año 2008, con la reforma constitucional que permitió la instauración del nuevo sistema de justicia penal en nuestro país, esta figura tan cuestionada fue también incluida en la Carta Magna. El tiempo y los hechos han demostrado que no se consideró las fallas estructurales del funcionamiento de los Ministerios Públicos, la corrupción y los excesos de las autoridades en su implementación.

El empleo del arraigo, por parte de las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos, ha registrado un historial de abusos y violaciones a los derechos humanos de las personas en nuestro país en los últimos años. En estricto sentido, el arraigo sólo refleja la grave deficiencia en las instituciones administrativas de investigación y procuración de justicia, misma que se intenta suplir con este método lesivo para las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales (...)

El arraigo, en materia penal, es una figura jurídica cuyo carácter es eminentemente restrictiva de la libertad, se aplica al probable autor de un hecho delictivo en delincuencia organizada o cuando la autoridad presume peligro de que una persona imputada se pueda sustraer de la acción de la justicia. El objetivo de su aplicación es integrar la averiguación previa y evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión.

El tiempo y los hechos han demostrado que no se consideró las fallas estructurales del funcionamiento de los Ministerios Públicos, la corrupción y los excesos de las autoridades en la implementación del arraigo. Las autoridades encargadas de la investigación y persecución de los delitos, han registrado un historial de abusos y violaciones a los derechos humanos de las personas en nuestro país en los últimos años.

En estricto sentido, el arraigo sólo refleja las graves deficiencias de las instituciones encargadas de la justicia en nuestro país, mismas que se intenta suplir con este método lesivo para las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales, lo cual no es acorde con la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011.

Cifras divulgadas por organizaciones defensoras de derechos humanos, refieren que aproximadamente de un promedio de 1.82 personas son puestas bajo arraigo cada día en el ámbito federal y 1.12 personas en el ámbito local.<sup>1</sup>



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

Amnistía Internacional estima que alrededor de 20 mil personas en el país, de 2008 a 2014, han sido objeto de este tipo de detención en cuartos de hotel, domicilios particulares, oficinas y separos, aún sin tener cargos en su contra.<sup>2</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que entre 2009 y 2010, los jueces de distrito especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones, libraron mil 200 arraigos.<sup>3</sup>

La Procuraduría General de la República (PGR), estableció que entre diciembre de 2006 y marzo de 2013, fueron sometidas 7 mil 984 personas a arraigo por delincuencia organizada, secuestro, operaciones con recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, tráfico de indocumentados y posesión de vehículos robados.<sup>4</sup>

El Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, en esta Cámara de Diputados presentó un informe titulado: "Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal", donde señala que de 2009 a 2014, en el ámbito federal se arraigaron 8 mil 595 personas, pero sólo 3.2 por ciento, obtuvieron sentencia condenatoria.<sup>5</sup>

Muchos casos de arraigos han propiciado que se presenten quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En la mayoría de los casos se argumenta que hubo una posible detención arbitraria, casos de tortura u otros tratos crueles o inhumanos.

En el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), no hacemos apología de quienes infringen la norma y dañan a la sociedad. Quienes actúan al margen de la ley deben recibir sanción, pero en aras de la persecución de los delitos, no se pueden violentar derechos humanos.

El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en el "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto", respecto al quinto informe periódico presentado por México en relación con el grado de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, solicitó a nuestro país eliminar la figura del arraigo de nuestro marco jurídico.<sup>6</sup>

Amnistía Internacional y Human Rights Watch, han señalado reiteradamente que debe erradicarse la figura del arraigo del sistema jurídico mexicano, por circunscribirse en un ambiente de impunidad y falta de rendición de cuentas.<sup>7</sup>

En las conclusiones y recomendaciones del "Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal", del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se recomienda al Estado mexicano la necesidad de abolir el arraigo penal a nivel federal y estatal, ya que es contrario a las normas internacionales de derechos humanos.<sup>8</sup>

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, al evaluar la situación sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de prevención y combate de la tortura, así como de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, en las conclusiones de su informe solicitó disminuir



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

gradualmente la utilización de la figura del arraigo hasta llegar a su desaparición completa.<sup>9</sup>

La utilización del arraigo implica un gran margen de discrecionalidad y conculca sistemáticamente derechos humanos como: la libertad, la presunción de inocencia, la integridad personal y la administración de justicia; particularmente la publicidad del proceso, las garantías necesarias para la defensa, la indemnización por daños derivados de errores judiciales y la reparación por prisión o detenciones ilegales, además de que se incrementan las posibilidades de que una persona sea sometida a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

### La iniciativa del Diputado CORTÉS, expone:

En nuestro país, la figura del Arraigo se estableció en el artículo[sic] 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.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

En relación con el arraigo y a fin de evitar abusos, se propone lo siguiente:

a) Sólo lo puede dictar el juez, quién determinará 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 inculpaado 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.

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.

(...)

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 también 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.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

- 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."

Para mayor claridad, se presenta lo que persigue cada iniciativa de las que se dictaminan:





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

Proponente	Propuesta	Objetivo
CONTRERAS ET AL.	Deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	Eliminar la figura de arraigo
VALDES	Deroga los párrafos 8 y 9 del artículo 16 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	Eliminar la figura de arraigo
SANCHEZ	Reforma el artículo 16 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	Prohibir la privación de libertad
CORTES	Reforma el artículo 16 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	Eliminar la figura del arraigo

Por otro lado, como se anunció *ab initio* de este documento, resulta de gran relevancia las consideraciones vertidas por el Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

En el documento de fecha 04 de abril de 2017, se menciona lo siguiente:

Todos los organismos internacionales con competencia para analizar la figura del arraigo han determinado que es violatoria de derechos humanos. Adicionalmente, en el marco del Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, diversos Estados han recomendado a México la revisión o eliminación de la figura. La ONU-DH adjunta a la presente carta un documento ANEXO que compila las reiteradas determinaciones y recomendaciones adoptadas por los organismos internacionales.

En el conjunto de informes y recomendaciones mencionado, se ha establecido que el arraigo viola de forma manifiesta el derecho a la libertad personal, llegando a constituir una detención arbitraria, y el derecho a un debido proceso, particularmente en su vertiente de presunción de inocencia. El arraigo también pone en riesgo otros derechos humanos; como el derecho a la integridad personal, al colocar a la persona en una posición de vulnerabilidad frente a órganos de seguridad y de procuración de justicia.

Es importante referir que el Estado mexicano tomó una decisión fundamental en materia de seguridad y justicia, con la adopción del sistema de justicia penal acusatorio en la reforma del año 2008. Mediante esta reforma se pretendieron superar las violaciones a derechos humanos que acarrearaba el anterior modelo de procedimiento penal. Sin embargo, como ya se refirió antes, paradójicamente a través de dicha reforma también fue introducido el arraigo, una figura que, a decir de la entonces Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y los abogados, desvirtúa los principios del sistema acusatorio al colocar «los incentivos en dirección contraria al



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad, además de que puede propiciar otras violaciones a los derechos humanos».

En el segundo de los documentos ya mencionados, de fecha 16 de febrero de este 2018, el Representante del Alto Comisionado señala:

... el arraigo viola el derecho a un debido proceso, particularmente en su vertiente de presunción de inocencia, así como el derecho a la libertad, llegando a constituir un presupuesto de detención arbitraria. El arraigo también afecta a otros derechos, como el derecho a la integridad personal, al colocar a la persona en una posición de vulnerabilidad frente a órganos de seguridad y de procuración de justicia.

El Estado mexicano tomó una decisión fundamental en materia de seguridad y justicia, con la adopción del sistema de justicia penal acusatorio en la reforma del año 2008. Mediante esta reforma, entre otros aspectos, se pretendieron superar las violaciones a derechos humanos que acarreaba el anterior modelo de procedimiento penal. Sin embargo, a través de dicha reforma también fue introducido el arraigo, una figura que, a decir de la entonces Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y los abogados, desvirtúa los principios del sistema acusatorio al colocar «los incentivos en dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad, además de que puede propiciar otras violaciones a los derechos humanos».

Finalmente, en el documento más reciente, del 23 de abril de 2018, indica en la parte sustancial:

Tal y como se expresó en la comunicación remitida al inicio del presente periodo ordinario de sesiones, el arraigo es una figura abiertamente violatoria de los derechos humanos que trastoca el debido proceso y el derecho a la libertad personal y favorece, además, la violación de otros derechos humanos como el relativo a la integridad personal. Por esos motivos, diversos organismos internacionales de derechos humanos le han recomendado al Estado mexicano de manera reiterada su eliminación.

### III. CONSIDERACIONES

Ya desde antes de la adopción constitucional del modelo procesal actual, el acusatorio, el Pleno de la Suprema Corte se había pronunciado sobre la absoluta y abierta anticonstitucionalidad e inconveniencia de la figura que hoy pretende suprimirse del Texto Constitucional.

En este caso, la Corte consideró que:



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

el arraigo colisiona con la propia Constitución y es inconveniente, ya que, si bien los derechos humanos aceptan ciertas restricciones, éstas tienen que ser a la luz de los principios antes mencionados, además de los de proporcionalidad y razonabilidad específicamente.<sup>4</sup>

La interpretación siguió siendo concordante con esa visión, pues incluso un año antes de la adopción de este modelo procesal penal acusatorio, la Segunda Sala de ese alto Tribunal, al indicar cuáles son los contenidos del principio de presunción de inocencia sostuvo que dicho principio «trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares», y que en vía de consecuencia, opera también:

en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de «no autor o no partícipe» en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia.<sup>5</sup>

Esta Comisión coincide con la visión del Diputado César CAMACHO, quien señaló en su iniciativa que «históricamente han existido dos tipos de sistemas de justicia penal, uno de corte inquisitivo y otro de tipo adversarial, entre los cuales persisten algunas tensiones», una de esas tensiones se presenta, precisamente en cuanto a la visión de la figura de la presunción de inocencia a que se ha hecho alusión.

Como bien menciona:

Inicialmente el arraigo en nuestra legislación procesal mexicana fue introducido como una medida precautoria dictada por el juzgador, a petición de parte, cuando hubiere

<sup>4</sup> Fue la Tesis P. XXII/2006, de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la pág. 1170, del Tomo XXIII, febrero de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el número de registro 176030, bajo el rubro: ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

<sup>5</sup> Véase la Tesis 2a. XXXV/2007, de la Décima Época, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la pág. 1186, del Tomo XXV, mayo de 2007, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, bajo el número de registro 172433, bajo el rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

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.

El arraigo penal transitó de ser una medida precautoria o cautelar ordinaria a una medida excepcional por la carga de arbitrariedad que representa.

Así, el arraigo es una figura procesal que puede servir para dos cosas:

1. Como medida cautelar. Una vez que se investigó y se judicializó, se le pide al juez que, con base en los datos de prueba, y acreditada la necesidad de cautela, ordene el arraigo para que no se abandone el domicilio, o no se salga del país o de un estado, y

2. Como técnica de investigación. En la que a pesar de que no se tenga ninguna información que arroje la necesidad de cautela, porque no se ha investigado, se pide al juez autorice el arraigo para poder iniciar una investigación.

A pesar del reconocimiento de la Suprema Corte de la inconstitucionalidad e inconveniencia de la figura procesal de mérito, este Órgano Reformador de la Constitución decidió incorporarlo al Texto Fundamental, y así, se dijo que «la discusión se ha superado y no queda más que acatar el mandato del Constituyente que regula esta figura, pero exclusivamente para casos de DO y con estricto apego al texto constitucional», pero no se dejó de reconocer que esa incorporación constitucional no superó su contraposición con el nuevo modelo procesal, particularmente con dos principios, «la presunción de inocencia y los límites a la prisión preventiva».<sup>6</sup>

De ahí que:

...con esta figura del arraigo, de inicio el Estado dirige en contra de una persona la fuerza de una medida cautelar que no observa los requisitos constitucionales (claro está, amparado por una norma constitucional de idéntico valor), presumiendo que es responsable y que por tanto debe privarlo de la libertad precautoriamente.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Israel ALVARADO MARTÍNEZ, *La investigación, procesamiento y ejecución de la delincuencia organizada en el sistema penal acusatorio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, serie: juicios orales, núm. 2, 2ª ed. 2014, p. 33.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 34.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

Posterior a la reforma constitucional de 2008, la Corte volvió a pronunciarse sobre el principio de presunción de inocencia.

La Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la pág. 497, del Libro 5, abril de 2014, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, bajo el número de registro 2006092, y con el rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL, sostiene lo siguiente:

La presunción de inocencia es un derecho que puede calificarse de «poliédrico», en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de sus vertientes se manifiesta como «regla de trato procesal» o «regla de tratamiento» del imputado, en la medida en que este derecho establece la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal. En este sentido, la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.

Destaca la visión de que a toda persona se le deba tratar como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria, así como la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena.

Y como sostiene la iniciativa del Diputado SÁNCHEZ OROZCO:

...se violenta el principio de presunción de inocencia cuando se pone bajo arraigo a la persona inculpada sin tener elementos investigación e indicios que hagan probable su participación en la comisión del delito, es decir, se está sancionando sin haber sido sometido a juicio y obtenido sentencia condenatoria.

Y la iniciativa del Diputado SANTIAGO LÓPEZ:

...La utilización del arraigo implica un gran margen de discrecionalidad y conculca sistemáticamente derechos humanos como: la libertad, la presunción de inocencia, la integridad personal y la administración de justicia; particularmente la publicidad del proceso



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

Por ello se coincide, nuevamente, con la visión de la iniciativa del Diputado CAMACHO que señala que:

A casi una década, es preciso dar nuevos pasos en la consolidación del nuevo modelo de justicia, dejando atrás aquellas que no se justifican en un régimen democrático como el nuestro, puesto que resultan significativamente costosas, han entrado en desuso, son ineficaces para la investigación de los delitos y pueden ser sustituidas por otras que sean funcionales con el nuevo sistema y, por tanto, respeten los derechos humanos de todos los implicados.

Es importante señalar que, como lo menciona la Representación en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, desde hace más de 10 años, «la figura del arraigo penal en México ha sido objeto de preocupación para los organismos internacionales de derechos humanos», por lo que han recomendado a México «de forma consistente su eliminación, habiendo recomendado su eliminación»:

- (i) El Comité de Derechos Humanos;
- (ii) El Comité Contra la Tortura;
- (iii) El Subcomité para la Prevención de la Tortura;
- (iv) El Consejo de Derechos Humanos, en el marco del Examen Periódico Universal;
- (v) La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados;
- (vi) El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- (vii) El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, y
- (viii) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La visión de estas instancias es coincidente con la ya mencionada, señalando como «motivos de preocupación» para los organismos internacionales de derechos humanos las violaciones a la *libertad personal*, al *debido proceso* y a la *presunción de inocencia*, así como el aumento del riesgo de las personas arraigadas de ser *sometidas a torturas y malos tratos*.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

De manera relevante señala el documento que:

El consenso internacional en torno a esta figura, e incluso su mención en una decisión adoptada por el Comité Contra la Tortura en un caso individual en el que condenó a México, muestran que el mantenimiento de esta figura en el ordenamiento jurídico mexicano coloca a México en una posición de ruptura de sus obligaciones internacionales, y puede llegar a generar responsabilidad internacional del Estado mexicano.

Es especialmente relevante el negativo impacto que la figura del arraigo tiene sobre el debido proceso en un momento de consolidación del sistema de justicia penal acusatorio. Cómo destacó en su día la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la ONU:

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

(...)

**92. El arraigo es una figura jurídica arbitraria e incompatible con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal. Además, esta figura es intrínsecamente contraria al modelo oral acusatorio que México ha adoptado en sustitución del sistema inquisitivo-mixto.**

En el contexto de consolidación del actual sistema oral, resulta esencial la eliminación de la figura del arraigo para completar la armonización legislativa y constitucional con el sistema.

Se debe destacar que durante mucho tiempo uno de los argumentos ofrecidos por las autoridades para defender el uso de la figura del arraigo fue la necesidad de su uso para el combate al crimen organizado. Sin embargo, la información pública disponible mostraba que en muy pocos casos las personas arraigadas eran finalmente procesadas, lo cual contradecía el argumento de su utilidad. Además, el estado mexicano ha reducido de forma constante el uso del arraigo, por lo que su eliminación apenas tendría impacto práctico en la actual forma de realizar las investigaciones penales.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

Desde 2007 han sido dirigidas a México una serie de determinaciones a cargo de mecanismos internacionales de derechos humanos referidas a la figura del arraigo, mismas que se mencionan de manera sintética:

- (i) Comité contra la Tortura: Examen de los Informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención (6 de febrero de 2007);
- (ii) Subcomité para la Prevención de la Tortura: Informe sobre la visita a México del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (27 de mayo de 2009);
- (iii) Consejo de Derechos Humanos: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (5 de octubre de 2009);
- (iv) Comité de Derechos Humanos: Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto (7 de abril de 2010);
- (v) Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (18 de abril de 2011);
- (vi) Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias: Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (20 de diciembre de 2011);
- (vii) Comité Contra la Tortura: Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones (11 de diciembre de 2012);
- (viii) Consejo de Derechos Humanos: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (11 de diciembre de 2013);
- (ix) Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez (29 de diciembre de 2014);
- (x) Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos): Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa (6 de septiembre de 2015);
- (xi) Comité Contra la Tortura, decisión sobre la comunicación 500/2010 (24 de septiembre de 2015);
- (xii) Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Situación de Derechos Humanos en México (31 de diciembre de 2015);





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

(xiii) Relator Especial sobre la tortura: Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes acerca de su misión a México (17 de febrero de 2017), y

(xiv) Subcomité para la Prevención de la Tortura: Informe sobre la visita a México del Subcomité para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (15 de diciembre de 2017).

Tras todas las consideraciones realizadas, se proponen las siguientes modificaciones, ilustradas en la siguiente tabla:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 16. — ... ... ... ... ... ...	Artículo 16. — ... ... ... ... ... ...
La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.	<b>Se deroga.</b>
... ... ... ... ... ... ... ... ...	... ... ... ... ... ... ... ...



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **arraigo**.

### IV. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Decreto por el que se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de arraigo.

ÚNICO. Se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de arraigo, para quedar como sigue:

Artículo 16. — ...

...

...

...

...

...

...

Se deroga.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

### TRANSITORIO

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

Dado en el Salón de Sesiones, Palacio Legislativo de San Lázaro a 25 de abril de 2018.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **arraigo**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 PRESIDENTE	13	D.F.	(GPPRD)			
 SECRETARIO	02	QUERÉTARO	(GPPRI)			
 SECRETARIO	02	QUERETARO	(GPPRI)			
 SECRETARIO	15	JALISCO	(GPPRI)			
 SECRETARIO	01	MÉXICO	(GPPRI)			
 SECRETARIO	01	JALISCO	(GPPAN)			






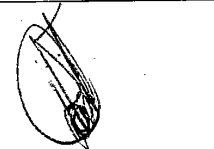





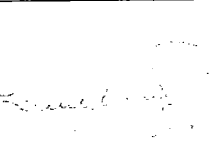


**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **arraigo**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 SECRETARIO	04	QUERÉTARO	(GPPAN)			
 SECRETARIO	09	MICHOACÁN	(GPPRD)			
 SECRETARIO	05	MÉXICO	(GPPRD)			
 SECRETARIO	14	JALISCO	(MC)			
 SECRETARIA	02	NUEVO LEÓN	(NA)			
 SECRETARIA	01	DURANGO	(PVEM)			



**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **arraigo**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	01	ZACATECAS	(GPPRI)			
JOSÉ LUIS VELÁZQUEZ GONZÁLEZ						
 INTEGRANTE	16	VERACRUZ	(GPPRI)			
DIP. MARCO ANTONIO AGUILAR YUNES						
 INTEGRANTE	02	GUANAJUATO	(GPPRI)			
DIP. MARÍA BÁRBARA BOTELLO SANTIBAÑEZ						
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPRI)			
DIP. ARTURO HUICOCHEA ALANÍS						
 INTEGRANTE	04	COAHUILA	(GPPRI)			
DIP. ARMANDO LUNA CANALES						
 INTEGRANTE	07	GUANAJUATO	(GPPRI)			
DIP. RICARDO RAMÍREZ NIETO						









**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **arraigo**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	05	SONORA	(GPPRI)	<i>Ariel Burgos O.</i>		
 INTEGRANTE	04	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	10	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	04	D.F	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	02	NUEVO LEÓN	(GPPRD)			



**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **arraigo**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	09	D.F	(GPPRD)			
		EVELYN PARRA ÁLVAREZ				
 INTEGRANTE	04	PUEBLA	(MORENA)			
		DIP. RODRIGO ABDALA DARTIGUES				
 INTEGRANTE	03	D.F	(MORENA)			
		DIP. VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA				
 INTEGRANTE	10	MICHOACÁN	(PVEM)			
		DIP. VILLALPANDO BARRIOS GEORGINA PAOLA				
 INTEGRANTE	06	COAHUILA	(PVEM)			
		DIP. JOSÉ REFUGIO SANDOVAL RODRÍGUEZ				
 INTEGRANTE	04	CDMEX	(PES)			
		DIP. JUSTO FEDERICO ESCOBEDO MIRAMONTES				



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales <sup>4</sup>

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

### Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 39, numeral 1, numeral 2, fracción XLI y numeral 3, y artículo 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

Declaratoria de Publicidad.  
Abril 26 del 2018.

**Dictamen**

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

### Metodología

Esta Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de las iniciativas de las que adelante se dará cuenta, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de dos iniciativas que motivan al presente dictamen;

II. En el apartado **Contenido de las Iniciativas**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de contenido, resumiendo sus teleologías, motivos y alcances, de iniciativas que fueron turnadas por la Presidencia de la Mesa Directiva, señalando que solo existen dos iniciativas y las cuales están vigentes;





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

III. En las **Consideraciones**, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora exponen los razonamientos y argumentos relativos a las propuestas y, con base en esto, se sustenta el sentido del presente dictamen, y

IV. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo, mismo que contiene el Proyecto de Decreto por el que se modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, **en materia de fiscalías locales**.

### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

**PRIMERO.** En sesión ordinaria celebrada el 26 de septiembre de 2017, el Diputado Jesús SESMA SUÁREZ, en representación de los integrantes del Grupo Parlamentario del *Partido Verde Ecologista de México*, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-4-2475, determinó dictar el siguiente trámite: «túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibíéndose en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 26 de septiembre de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-659-17** del índice consecutivo de esta Comisión. Disponible en: [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/sep/20170926-I.html#Iniciativa2>].

**SEGUNDO.** En sesión ordinaria celebrada el 28 de noviembre de 2017, los Diputados Braulio Mario GUERRA URBIOLA del Grupo Parlamentario del *Partido Revolucionario Institucional* y la Diputada Lorena CORONA VALDÉS, del Grupo



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

Parlamentario del *Partido Verde Ecologista de México* presentaron, como Grupos Parlamentarios (CONJUNTAS) iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-7-2823, determinó dictar el siguiente trámite: «túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibíendose en esta Comisión el 29 de noviembre de 2017 y registrada con el número **CPC-I-737-17** del índice consecutivo de esta Comisión. Disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/oct/20171030-III.html#Iniciativa13>].

Ésta comisión debe realizar los siguientes señalamientos al apartado de los antecedentes legislativos.

### II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

La iniciativa del Diputado Sesma, argumenta:

En los últimos años en nuestro país se han realizado una serie de reformas constitucionales con la finalidad de contar con instituciones sólidas e independientes, las cuales brinden pronta respuesta a los problemas que aquejan a la sociedad en su conjunto. En este contexto, con fecha del 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

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



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

2 abstenciones, siendo remitida a las Legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales y, posteriormente, una vez realizada la declaratoria respectiva, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En virtud de dicho decreto se crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo. Para tal efecto, se estableció en la Carta Magna un régimen transitorio que señala en su artículo Décimo Sexto, entre otros aspectos, lo siguiente:

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

El diseño institucional previsto desde nuestra Carta Magna, tal y como lo plantea la reforma por la que se crea la Fiscalía General de la República, sin lugar a dudas constituye un avance sin precedentes en el fortalecimiento de la institución encargada de la procuración de justicia en nuestro país en el orden federal.

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

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

Con las reformas emprendidas se hace posible mantener a la procuración de justicia ajena a coyunturas políticas e independiente de instrucciones o consignas superiores que pudieran poner en duda la objetividad e imparcialidad de los procesos.

No obstante este gran logro, a últimas fechas se ha generado un debate en torno a la persona que debe estar al frente de la Fiscalía General de la República, lo cual resulta comprensible pues también hace parte del proceso de modernización y democratización de la propia institución. De esta manera, muchas organizaciones de la sociedad civil se han pronunciado, entre otras cosas,



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

por modificar la Constitución para que el Fiscal General de la República sea un personaje absolutamente independiente del gobierno federal.

Quienes integramos el Grupo Parlamentario del Partido Verde tenemos hoy la misma convicción que tuvieron nuestros predecesores hace cuatro años cuando se aprobó la creación de la Fiscalía General de la República y es que en la democracia las instituciones son más importantes que cualquier persona.

Lo verdaderamente relevante es que en nuestra Carta Magna están plasmados ya los trazos fundamentales de una institución que, una vez puesta en marcha, le va a ser de gran utilidad no a un partido, ni a un gobierno, ni mucho menos a un grupo o persona en particular, sino a todos los mexicanos, quienes hoy nos exigen sea garantizada tanto la genuina protección de los derechos humanos como un acceso pronto y expedito a la justicia.

Reconociendo que existía una legítima inquietud por parte de un sector de la ciudadanía, de la academia y de la sociedad civil en torno a las implicaciones del artículo transitorio antes referido, el Ejecutivo federal presentó en el Senado de la República desde el pasado 29 de noviembre una iniciativa para modificar el multicitado artículo decimosexto transitorio del decreto del 10 de febrero de 2014.

En el Partido Verde consideramos necesario atender las inquietudes de la sociedad, por este motivo firmamos, en conjunto con los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Nueva Alianza y Encuentro Social, una iniciativa con idéntico objeto que la presentada por el presidente de la República en la Cámara de Senadores.

Si bien es cierto que al suscribir y respaldar la iniciativa señalada en el párrafo anterior refrendamos nuestro compromiso de que la voz de los ciudadanos tenga eco en el poder legislativo, no podemos dejar de señalar que lo verdaderamente indispensable es contar a la brevedad con la Ley Orgánica y las leyes secundarias para poner en marcha a la nueva fiscalía. En síntesis, se trata de fortalecer y consolidar a las instituciones para que la definición de quién las encabece deje de ser, especialmente en época pre-electoral, un pretexto para alterar la normalidad de la vida institucional.

Bajo esta misma lógica, quienes integramos el Grupo Parlamentario del Partido Verde exigimos que se replique en los Congresos estatales el mismo proceso que se está llevando a cabo en el ámbito de la Federación para garantizar que las instituciones locales de procuración de justicia sean realmente autónomas y generar con ello una mayor certeza y legitimidad frente a la ciudadanía.

La intención que lleva a este grupo parlamentario a poner a consideración de esta asamblea la presente iniciativa es garantizar que la designación de los Fiscales Generales de las entidades federativas cumpla con los parámetros necesarios para asegurar su imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus funciones, lo cual permitirá, en consecuencia, contar con instituciones más



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

eficientes y eficaces en cuanto respecta a la investigación y persecución de los delitos que le impiden a los mexicanos vivir y trabajar en paz.

La modificación propuesta pretende establecer en nuestra Ley Fundamental que las Constituciones de las entidades federativas establecerán la forma en la que se organizarán las Fiscalías Generales de los Estados, del mismo modo que deberán garantizar su autonomía. En congruencia con ello, las Legislaturas Locales deberán armonizar la legislación relativa al proceso de designación del titular de la Fiscalía General de cada Estado con lo dispuesto por el apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal.

Se trata entonces de un ejercicio de elemental congruencia para garantizar que los Ministerios Públicos de las entidades federativas, organizadas en fiscalías generales de los estados, sean auténticos representantes de la sociedad que procuren justicia eficiente y oportuna para hacer prevalecer el estado de derecho.

### La iniciativa de los DIPUTADOS GUERRA Y CORONA, señala:

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

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

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

El 10 de febrero de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de política electoral; esta reforma fue el resultado de 56 iniciativas analizadas presentadas por legisladores de todos los grupos parlamentarios. En sesión del 3 de diciembre de 2013, el pleno del Senado de la República aprobó el dictamen correspondiente con 106 votos a favor, 15 en contra y 1 abstención. Por su parte, el pleno de la Cámara de Diputados, en sesión del 5 de diciembre del mismo año 2013, aprobó la minuta con modificaciones por 409 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

La minuta fue devuelta al Senado de la República para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, fracción e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 13 de diciembre de 2013, el pleno del Senado de la República aprobó en sus términos la minuta proveniente de la Cámara de Diputados por 99 votos en pro, 11 en contra y 2 abstenciones, siendo remitida a las legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales y, posteriormente, una vez realizada la declaratoria respectiva, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

El Decreto que creó la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo señala que el procurador general de la república que se encuentre en funciones al momento de expedirse la Declaratoria de autonomía de la Fiscalía, quedará designado fiscal general de la república, es decir que no requerirá someterse al procedimiento previsto en el apartado A del artículo 102 de la Constitución.

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

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

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

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

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

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



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

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

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

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

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

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

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

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

### III. CONSIDERACIONES

A la Comisión de Puntos Constitucionales nos han sido turnadas por parte de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados para su debido análisis dos iniciativas que tienen por objeto reformar artículos 102 y 116 de nuestra Carta Magna, para





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

establecer que las entidades de la República Mexicana, cuenten con fiscalías locales como órganos públicos autónomos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de lograr la legalidad, transparencia, imparcialidad y aplicación estricta del derecho en la función de investigación y persecución de delitos en las entidades federativas.

Con fecha 29 de enero del año 2016 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta reforma constitucional, parte del gran acuerdo político con el que inició en funciones el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, quien convocó al Pacto Por México, donde derivado de sendos análisis y compromisos adoptados por los partidos políticos en coordinación con los tres poderes de la Unión, se logró entre otras, la Reforma Política Electoral.

El Pacto por México se trata un acuerdo político nacional que fue firmado el 2 de diciembre del año 2012, justo al inicio de la vigente administración. Este pacto de gobernabilidad política, fue suscrito en las instalaciones del Castillo de Chapultepec en la Ciudad de México por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, acompañado de los dirigentes de las fuerza políticas nacionales, tal fue el caso de Gustavo Madero Muñoz, Presidente del Partido Acción Nacional; Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina del Partido Revolucionario Institucional y Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática, por su parte, el Partido Verde Ecologista de México suscribió este acuerdo días después, el 28 de enero de 2013, a través de su vocero Arturo Escobar y Vega.

Para estar en posibilidad de dictaminar las dos iniciativas propuestas de reforma constitucional que nos fueron turnadas por la Mesa Directiva, los integrantes de la Comisión, nos dimos a la tarea de revisar el Pacto por México, que puso un nuevo enfoque a la procuración de justicia y para entender la naturaleza de la reforma constitucional que dio vida al fiscal general de la República en el artículo 102 constitucional.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

El Pacto por México, tuvo como objeto central, el profundizar el proceso democrático de transición de gobierno y para lograrlo se sustenta con la base en tres ejes rectores: El fortalecimiento del Estado Mexicano, La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales. De manera precisa, el documento señalado y revisado de nombre Pacto por México, está integrado por diversos apartados, siendo uno de ellos "Seguridad y justicia" en el cual se establecieron las bases y directrices para lograr un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria que se focalizaría en los municipios del País, con los más altos niveles de violencia. Así como la aplicación del nuevo Sistema de Seguridad Social Universal, los programas de combate a la pobreza, las escuelas de tiempo completo, el programa de empleo para jóvenes y la recuperación de espacios públicos.

También en el Pacto por México, se encuentra la propuesta de aplicar un esquema de Policías Estatales Coordinadas con policías municipales convertidos en policías de proximidad y se crea por primera vez en la historia de nuestro país la figura de la Gendarmería Nacional como un cuerpo de control territorial y reacción inmediata en defensa de la población y para mantener el orden público.

De la misma manera, se toman las medidas tendientes para alcanzar y para implantar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral; se propone y aprueba en el Congreso de la Unión el Código Penal Único y un Código adjetivo de Procedimientos Penales Único con aplicación en todo el territorio nacional, con ello se pretende terminar con los problemas de aplicación y persecución de delitos por temas de fuero territorial; se reforma la Ley de Amparo; se reforma el sistema penitenciario integralmente al construir nuevos centros de readaptación social e implementar un nuevo sistema de cumplimiento de penas de servicios comunitarios por delitos menores, con especial acento en primo delincuentes y menores de edad.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

Y es dentro de este Pacto nacional, que se da paso a la evolución histórica de la Procuraduría General de la Republica, pasando de ser un órgano de la administración pública federal dependiente y subordinada directa del ejecutivo federal a un órgano colegiado con carácter autónomo y se integra a la lista de Órganos Constitucionales Autónomos.

Es por ello y en aras de analizar la coherencia y pertinencia de la reforma propuesta por los legisladores del Grupo Parlamentario del PRI y del Partido Verde Ecologista de México, para que los estados de la Federación cuenten con Fiscalías Autónomas y libres del mandato del ejecutivo estatal para el correcto cumplimiento de sus funciones ministeriales de investigación, consideramos pertinente hacer un repaso de lo que hoy es ya un hecho, la Fiscalía General de la Republica; El diez de febrero de dos mil catorce, entró en vigor la reforma Constitucional que transformó a la Procuraduría General de la República, en la Fiscalía General de la República, con el carácter de órgano constitucional autónomo, la cual, como lo establece el artículo 102, apartado A, de nuestra Carta Magna, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Hasta antes de la reforma constitucional del diez de febrero de 2014, de la cual nos referiremos como "La Reforma", La Procuraduría General de la Republica, se encontraba en la estructura de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, como un órgano que depende directamente del Poder Ejecutivo Federal, y al cual se obligaba por razones tan simples como que el nombramiento de su titular, así como la destitución de este, eran facultades: discrecionales y constitucionales del Presidente de la República, con sus candados legales específicos. Después de las reuniones del Pacto por México, de donde surge la necesidad de considerar que la Procuraduría General de la República fuera mutada de la posición que ahora ocupa en la organización del Estado, para convertirse en un órgano constitucional autónomo. Pero, ¿por qué ello? Porque derivado de la estructura administrativa y designación del Procurador General de la



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

Republica, su funcionamiento se entiende estaría viciado de origen, al no contar con la autonomía de su titular.

La Procuraduría General de la República cumple diversas atribuciones, pudiendo destacar de entre todas, su calidad de investigadora y poseedora de la facultad de persecución dentro de la normatividad penal, con ello se le otorgan amplísimas facultades discrecionales para decidir quién o quiénes son probables culpables o quien o quienes se presumen inocentes, con base en la verdad histórica y la verdad legal. Actuaciones propias de la Procuraduría, que son marcadas por la sociedad en algunos de los casos como "consignas" del Titular del Ejecutivo Federal, para ordenar la captura y puesta a disposición o libertad por falta de elementos.

Con La Reforma, nuestra constitución precisa que la Fiscalía General de la República es una institución que debe someterse al principio de legalidad y garantizar a la ciudadanía el "debido proceso". La Fiscalía, es en todo caso (como se propone en la reforma) un órgano técnico, de investigación y persecución, que debe actuar con estricto apego a la ley, totalmente alejado de "elementos ajenos" que "violenten" sus determinaciones, alejado de ideologías políticas, relaciones de influencia, o sin importar el interés político del caso o la presión de los medios de comunicación.

Existen casos documentados, donde la persona del Procurador General, fue ocupada como herramienta a favor de los intereses políticos, para reprimir a los "disidentes del sistema", ya que en la práctica, este órgano de procuración de justicia recibe "órdenes directas", que si bien es necesario decirlo, este tipo de actos pasaron de la represión a la actual "tolerancia" exacerbada en contra de gavillas de delincuentes que parapetándose en su libertad de expresión, realizan actos en perjuicio de la seguridad de la población, percepción ciudadana que tiene su fundamento en hechos e investigaciones que fueron en lo menos, lejanas al interés social.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

Fue ahí donde los legisladores del Constituyente permanente consideraron que la Procuraduría General de la República no podía actuar conforme a derecho, ya que se da el caso de recibir órdenes "directas", vinculadas con decisiones de naturaleza política, de no actuar, reeditando en perjuicio de la ciudadanía, de ahí la necesidad del cambio del paradigma, al convertirla en un órgano constitucional autónomo. Hay que destacar en este dictamen, que las funciones del anterior titular de la PGR, se sometía más que ninguna otra, a la influencia del presidente y a su vez de los integrantes del gabinete. Los cuales pudieron actuar movidos por interés propios, intereses políticos, intereses coyunturales o intereses de partidos. Más aun cuando el incumplimiento de estas "peticiones" podían derivar en la destitución inmediata del procurador en turno.

Con la reforma constitucional al artículo 102, se logró separar de esta relación de supra a subordinación del Titular del Ejecutivo Federal, con ello los mexicanos contamos con una Fiscalía de investigación con carácter de autónoma y cuyo titular será elegido por un órgano colegiado en este caso el Senado de la Republica, con esta reforma se alcanza el cumplimiento de los acuerdos suscritos en el Pacto por México y no solo ello, alcanzamos y dotamos a la institución de investigación penal de las facultades y herramientas para el debido cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Derivado de lo anterior y en aras de lograr una transformación nacional de la materia de investigación y persecución de los delitos en la persona del Fiscal General de la Republica, es que los legisladores iniciantes, presentaron sendas reformas al texto constitucional buscando homologar la naturaleza jurídica de los fiscales locales, para que se adecuaran hasta nueva realidad jurídica y deontológica en su funcionamiento y fines.

Es por ello que los legisladores que integramos este órgano legislativo consideramos necesaria la reforma, y posterior a su análisis técnico, estamos convencidos de la necesidad de que sea modificada nuestra Carta Magna, para establecer en su



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

articulado el mandato que tiene por fin sentar las bases, para que las entidades federativas reformen sus marcos constitucionales y legales para introducir en sus cuerpos normativos la figura de Fiscales Locales, y así mismo creemos necesario establecer en la reforma, los mecanismos básicos y plazos para homologar este esquema a nivel local, en las treinta y dos entidades federativas.

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

Y consideramos pertinente establecer desde la Constitución reglas claras para el nombramiento de sus titulares, y los procesos de designación, siendo que los actuales titulares en funciones a la entrada en vigor de la reforma, puedan ser considerados en las ternas a ser votadas en el congreso local.

Los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales reconocemos que la sociedad civil organizada ha puesto en la agenda legislativa la necesidad de legislar para que los fiscales generales de las entidades federativas, también sean nombrados con total imparcialidad y transparencia.

En resumen, se proponen las siguientes modificaciones, las cuales se ilustran en la siguiente tabla:

TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 102.</p> <p>A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p>	<p>Artículo 102.</p> <p>A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p>



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>I. a VI. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p><b>Las Constituciones de las entidades federativas establecerán la forma de organización de las Fiscalías Generales de los Estados, del mismo modo que deberán garantizar su autonomía.</b></p>
<p><b>Artículo 116. ...</b></p> <p>...</p> <p>I a VIII...</p> <p>IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.</p>	<p><b>Artículo 116. ...</b></p> <p>...</p> <p>I a VIII...</p> <p>IX. Las Constituciones <b>y leyes de los Estados establecerán que el Ministerio Público se organice en un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Fiscalía General del Estado garantizando que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.</b></p> <p><b>Los titulares de las Fiscalías Generales durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, debiendo ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura local, a propuesta del Ejecutivo Estatal.</b></p>
<p><b>No tiene correlativo</b></p>	<p><b>TRANSITORIOS</b></p>



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

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

Segundo. Los Estados deberán realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de 180 días naturales contado a partir de la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el presente Decreto y una vez realizadas las adecuaciones legales, las Legislaturas locales deberán iniciar de forma inmediata el procedimiento previsto para la designación del fiscal general del estado.

Tercero. Los procuradores o fiscales que estén en funciones al inicio de la vigencia de este Decreto, podrán continuar en sus cargos en tanto se realiza la designación correspondiente y podrán ser considerados para participar en el referido proceso de designación.

### IV. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Decreto por el que se reforman los artículos 102 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ÚNICO. Se adiciona un último párrafo al apartado A del artículo 102 y se reforma la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 102.





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

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

...  
...  
...

I. a VI. ...

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

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán la forma de organización de las Fiscalías Generales de los Estados, del mismo modo que deberán garantizar su autonomía.

Artículo 116. ...

...

I a VIII...

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



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **fiscalías locales**.

Los titulares de las Fiscalías Generales durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, debiendo ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura local, a propuesta del Ejecutivo Estatal.

### TRANSITORIOS

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

Segundo. Los Estados deberán realizar las adecuaciones legislativas que correspondan en un plazo máximo de 180 días naturales contado a partir de la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el presente Decreto y una vez realizadas las adecuaciones legales, las Legislaturas locales deberán iniciar de forma inmediata el procedimiento previsto para la designación del fiscal general del estado.

Tercero. Los Fiscales que estén en funciones al inicio de la vigencia de este Decreto, podrán continuar en sus cargos en tanto se realiza la designación correspondiente y podrán ser considerados para participar en el referido proceso de designación.

**Dado en el Salón de Sesiones, Palacio Legislativo de San Lázaro al 25 de abril de 2018.**



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **fiscalías locales**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 PRESIDENTE	13	D.F	(GPPRD)			
 SECRETARIO	02	QUERÉTARO	(GPPRI)			
 SECRETARIO	02	QUERETARO	(GPPRI)			
 SECRETARIO	15	JALISCO	(GPPRI)			
 SECRETARIO	01	MÉXICO	(GPPRI)			
 SECRETARIO	01	JALISCO	(GPPAN)			


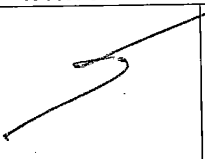



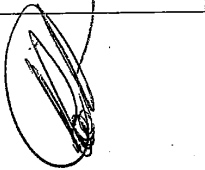

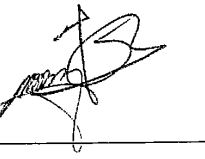

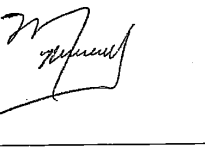

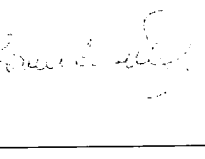


**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **fiscalías locales**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 SECRETARIO	04	QUERÉTARO	(GPPAN)			
 SECRETARIO	09	MICHOACÁN	(GPPRD)			
 SECRETARIO	05	MÉXICO	(GPPRD)			
 SECRETARIO	14	JALISCO	(MC)			
 SECRETARIA	02	NUEVO LEÓN	(NA)			
 SECRETARIA	01	DURANGO	(PVEM)			



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **fiscalías locales**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	01	ZACATECAS	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	16	VERACRUZ	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	02	GUANAJUATO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	04	COAHUILA	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	07	GUANAJUATO	(GPPRI)			









**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **fiscalías locales**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	05	SONORA	(GPPRI)	<i>Ariel Burgos O.</i>		
 INTEGRANTE	04	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	10	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	04	D.F	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	02	NUEVO LEÓN	(GPPRD)			



**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que modifica el artículo 102 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **fiscalías locales**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	09	D.F	(GPPRD)			
 INTEGRANTE	04	PUEBLA	(MORENA)			
 INTEGRANTE	03	D.F	(MORENA)			
 INTEGRANTE	10	MICHOACÁN	(PVEM)			
 INTEGRANTE	06	COAHUILA	(PVEM)			
 INTEGRANTE	04	CDMEX	(PES)			



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **extinción de dominio**.

### Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 39, numeral 1, numeral 2, fracción XLI y numeral 3, y artículo 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

Declaratoria de Publicidad.  
Abril 26 del 2018.

### Dictamen

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

### Metodología

Esta Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa de la que adelante se dará cuenta, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de la iniciativa que motiva al presente dictamen;

II. En el apartado **Contenido de la Iniciativa**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de contenido, resumiendo su teleología, motivo y alcance, de la iniciativa que fue turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva;

III. En las **Consideraciones**, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora exponen los razonamientos y argumentos relativos a las propuestas y, con base en esto, se sustenta el sentido del presente dictamen, y

IV. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo, mismo que contiene el Proyecto de Decreto por el que se modifica





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **extinción de dominio**.

el artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en **materia de extinción de dominio**.

### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

**ÚNICO.** En sesión ordinaria celebrada el 14 de noviembre de 2017, el Diputado José Hernán Cortés Berumen, del Grupo Parlamentario del *Partido Acción Nacional*, presentó Iniciativa que reforma el artículo 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-4-2670, determinó dictar el siguiente trámite: «túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibándose en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 15 de noviembre de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-724-17** del índice consecutivo de esta Comisión. Disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/oct/20171026-IV.html#Iniciativa3>].

Ésta comisión debe realizar los siguientes señalamientos al apartado de los antecedentes legislativos.

### II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa del Diputado CORTÉS, argumenta:

El Código Penal Federal, en su Título Vigésimotercero denominado "Encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita", en su artículo 400 bis, enuncia las conductas que encuadran en el tipo penal de operaciones con recursos de procedencia ilícita y a lo que en lenguaje coloquial se le ha denominado "lavado de dinero o de activos".

"El lavado de activos es el proceso a través del cual es encubierto el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales o criminales (por ejemplo narcotráfico o estupefacientes, contrabando de armas, corrupción, desfalco, crímenes de guante blanco, extorsión, secuestro, piratería etcétera). El objetivo de la operación, que generalmente se realiza en varios niveles, consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema financiero." (El GAFI-FATF (Grupo de Acción Financiera Internacional/ Financial Action Task Force Against Money Laundering s.f.)



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **extinción de dominio**.

Dicho lo anterior, el lavado de dinero es una actividad que socava el estado de derecho, ya que permite que el dinero producto de actividades ilícitas se mezcle con recursos que tienen un origen lícito, generando una percepción irreal de legalidad de la actividad económica y productiva de nuestro país.

Esta actividad criminal es generadora de esquemas de corrupción, de niveles tan extendidos, que la realización de un ejercicio de medición del volumen de recursos generados ilícitamente en una jurisdicción, es un verdadero reto para las autoridades, ya que no ha sido posible desarrollar una metodología confiable debido a la insuficiente evidencia empírica y a la multiplicidad de variables que presenta esta actividad criminal.

Si se contabilizan los recursos generados por la economía del crimen, tanto a nivel federal como local, considerando los delitos que producen importantes flujos financieros tales como tráfico de estupefacientes, evasión fiscal, corrupción, crimen organizado y delitos patrimoniales, se obtendrían cifras de importantes magnitudes en decenas de miles de millones de dólares.

Uno de los objetivos de sancionar penalmente las conductas asociadas con las operaciones con recursos de procedencia ilícita es desincentivar la comisión de los delitos que originan una renta o ganancia para el delincuente, mediante la imposición de barreras a la introducción de dichas utilidades en la economía legal, por ello, con la aprobación y publicación de la Ley federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, el 17 de octubre de 2012, se generó un instrumento que pretendía dar herramientas y directrices a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda (UIF) a efecto de que pudiera detectar dichas operaciones y hacerlas del conocimiento del ministerio público a efecto[*sic*] de iniciar el procedimiento penal correspondiente.

Sin embargo, la realidad sobre la eficacia de este mecanismo ha dejado mucho que desear, acorde a los datos estadísticos que arroja el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la última cifra a 2015, arroja que sólo 331 delitos fueron registrados bajo los tipos de encubrimiento y operaciones con recursos de procedencia ilícita, lo que habla de una precaria aplicación de la ley y de una casi inexistente lucha por combatir este delito que mueve miles de millones de pesos cada año y que se observa con clara impunidad. Esto sin dejar de mencionar las cifras actualizadas a 2016, que arrojan cifras precarias respecto de la ineficacia de las autoridades.

(...)

Sobre la baja incidencia de asuntos judicializados emanados de carpetas de investigación, es producto no sólo de la falta de mecanismos de prevención y del intercambio de



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **extinción de dominio**.

información entre las diversas dependencias y entidades, sino también de la falta de tipos penales locales y de unidades de investigación de carácter redundante en las entidades federativas, que contribuyan a combatir a nivel local el fenómeno delictivo de lavado de dinero. Aunado a lo anterior, el blanqueo de capitales se relaciona con materias que son competencia estatal y municipal, como son los registros públicos de la propiedad y del comercio, los catastros municipales, las licencias de construcción o de establecimientos mercantiles entre otros, y que por estar lejos de la óptica de la federación, se vuelven actividades idóneas para el uso de recursos de procedencia ilícita.

Por su parte el Ejecutivo federal, en su quinto Informe de Gobierno señaló que la Comisión Nacional de Seguridad, a través de la Policía Federal, llevó a cabo acciones con el propósito de dar seguimiento a los mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo y en dónde señala que, entre otros:

- Atendió 53 requerimientos de mandamientos ministeriales y judiciales relacionados con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita: 33 órdenes de investigación, tres solicitudes de información, tres notificaciones, siete órdenes de aprehensión, cinco denuncias ciudadanas y dos apoyos a diligencias ministeriales.
- Ejecutó seis operativos relacionados con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, que tuvieron como resultado la puesta a disposición ante el Ministerio Público de siete personas: un jefe de grupo criminal y seis integrantes de organizaciones delictivas; el aseguramiento de 168 kilogramos de cocaína, 5.1 kilogramos de heroína, 234 mil 60 dólares, tres armas, 15 cargadores, 5 mil 427 cartuchos y 11 vehículos.
- Se efectuaron 85 operativos institucionales e interinstitucionales, en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, para prevenir y combatir delitos contra la salud y operaciones con recursos de procedencia ilícita. Como resultado fueron asegurados 53 mil 431 pesos en efectivo; 950 mil 232 pesos en cheques, más de 1.9 millones de dólares, 2 mil 110 euros, 268.6 kilogramos de cocaína, 217.4 kilogramos de metanfetamina, 154 pastillas de metanfetamina, 29.3 kilogramos de heroína, 31 armas de fuego, 5 mil 727 cartuchos y 23 vehículos. Asimismo, fueron puestos a disposición 68 presuntos integrantes de organizaciones delictivas y se desarticularon 11 células delictivas.

De las acciones desarrolladas por el gobierno de la república, a través de la Procuraduría General de la República (PGR), se destacan:

- Se logró el aseguramiento en efectivo de 17.4 millones de pesos y 7.1 millones de dólares; además en cuentas bancarias 525.8 millones de pesos y 4.3 millones en dólares.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **extinción de dominio**.

- Se iniciaron seis averiguaciones previas por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita; se determinaron 104 averiguaciones previas, de las cuales 15 fueron por consignación sin detenido, en las que se ejerció acción penal contra 20 personas.
- Respecto a las carpetas de investigación, se iniciaron 189 y se determinaron 31, de estas últimas, 23 se judicializaron con detenido en contra de 29 personas, vinculando a proceso a 19.
- Se obtuvieron once sentencias condenatorias, una dentro del sistema tradicional y 10 en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), cuatro de las cuales fueron por juicio oral.

### III. CONSIDERACIONES

Ésta Comisión de Puntos Constitucionales, coincide en que la extinción de dominio es una figura central en la estrategia de seguridad. Gracias a ella y sus correlativas diversos países han podido recuperar tranquilidad y orden. Tanto en Italia, como en Estados Unidos, Colombia, Guatemala y otras naciones, esta es una acción que se somete al arbitrio judicial de manera sistemática, y sus resultados son favorables en la restitución del orden en un contexto de estado de derecho y respeto a los derechos humanos.

Bajo dicho escenario, es necesario replantear la figura de extinción de dominio en nuestro país, siguiendo la doctrina universalmente aceptada y que ha resultado exitosa en donde se ha aplicado. Se propone que esta tenga alcances nacionales a efecto de que hacer efectivos sus objetivos.

Esta comisión dictaminadora conviene en la urgencia de fortalecer el combate inteligente contra el crimen organizado y los delitos de corrupción, como base estratégica para lograr la seguridad pública y procuración de justicia eficientes en nuestro país. La experiencia internacional ha demostrado que no es suficiente concentrar los esfuerzos de las instituciones de seguridad en la persecución de aquellos que incurrir en dichas conductas delictivas.

Esta experiencia internacional, señala que para dar resultado en el abatimiento de la criminalidad organizada y la del género de corrupción, se deben incluir figuras legales tendientes a la recuperación de activos derivados o puestos al servicio de conductas ilícitas, de forma coordinada entre todos los órdenes de gobierno. Ello



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **extinción de dominio**.

atento a los instrumentos internacionales como la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyo contenido y suscripción obliga a los estados parte a desarrollar estrategias integrales para enfrentar dichos fenómenos.

El crimen organizado y la corrupción convergen en la generación de estructuras financieras y económicas ilícitas. Cualquiera estrategia que pretenda ser exitosa para prevenir y combatir ambos fenómenos debe incluir una política pública sólida, integral y eficaz en materia de prevención y combate al lavado de dinero y de recuperación de activos.

La recuperación de activos se puede definir como la acción legal, en virtud de la cual, el estado redime de condiciones de ilicitud la detentación o dominio de acervos patrimoniales. El lavado de dinero requiere prestanombres y empresas fantasmas para la realización de las actividades fraudulentas y de elusión de la aplicación de la ley. Por lo anterior, el estado al recuperar activos, invoca la disposición general que estipula que del fraude no nace el derecho.

La extinción de dominio es la figura más eficaz para la recuperación de activos, ya que no requiere de los estándares probatorios de la figura del decomiso penal tradicional. Si bien es una figura que requiere del desahogo de un proceso jurisdiccional, su tramitación y sus estándares, son muy distintos por su naturaleza real y no personal, como lo es la acción penal.

La eficacia de esta figura no riñe con el marco de respeto irrestricto a los derechos humanos, todo lo contrario, posibilita un contexto de seguridad jurídica y garantías que el país requiere. En México, la emisión de una regulación constitucional y legislativa de la extinción de dominio fue un avance destacado, sin embargo, el diseño vigente de dicha figura tanto a nivel constitucional como secundario, no contempla la debida interacción entre los diferentes órdenes de gobierno, lo cual es crucial para su óptima eficiencia.

Es deseable que tanto a nivel federal como nacional se promueva una política de estado coherente en materia de recuperación de activos y de extinción de dominio,



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **extinción de dominio**.

para que pueda existir mayor cooperación interinstitucional y por ende mejores resultados.

Una política exitosa de recuperación de activos y de extinción de dominio generará numerosos beneficios: Enviará el mensaje de que el crimen no es una opción para nadie, se reducirán los niveles de impunidad, se obtendrán recursos para apoyar a instituciones de salud y seguridad, así como para apoyar de manera eficaz a víctimas del delito. Se podrá remontar la crisis de inseguridad que se vive en diversas regiones del país.

Por lo anterior, se considera oportuno construir un marco jurídico general para la figura de Extinción de Dominio, similar al existente en materia de secuestro, otorgando a las entidades federativas un esquema institucional – legal, para combatir los recursos de procedencia ilícita, independientemente del monto que impliquen, a través de un mecanismo homologado a nivel nacional y que tenga un énfasis en la prevención, la detección e intercambio de información, así como los mecanismos de persecución y de imputación por parte de los fiscales locales y federales que permitan aumentar de manera significativa los procesos penales correspondientes.

El objetivo es que exista homogeneidad en los tipos penales correspondientes, entre federación y el ámbito local, acordes con los tratados internacionales y recomendaciones en la materia, así como delimitar las competencias y facultades al conjunto de autoridades, tanto del orden hacendario, económico, de seguridad y ministerial a efecto de facilitar las investigaciones y lograr una mejor persecución de este delito.

Por lo anterior, se estima procedente reformar el artículo 73 constitucional, facultado al Congreso de la Unión para expedir una ley general que establezca como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, así como una legislación única en materia de extinción de dominio, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **extinción de dominio**.

En resumen, se proponen las siguientes modificaciones, las cuales se ilustran en la siguiente tabla:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 73. ...	Artículo 73. ...
I a XX. ...	I a XX. ...
XXI. ...	XXI. ...
a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.	a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, electoral <b>y operaciones con recursos de procedencia ilícita</b> .
...	...
b) ...	b) ...
c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.	c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común;
Sin correlativo	<b>d) La legislación única en materia de extinción de dominio, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.</b>
...	...
...	...
XXII. a XXXI. ...	XXII. a XXXI. ...



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **extinción de dominio**.

### IV. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Único.** Se reforma el primer párrafo del inciso a), el inciso c) y se adiciona un inciso d), de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I a XX. ...

XXI. ...

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, electoral y operaciones con recursos de procedencia ilícita.

...

b) ...

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común;

d) La legislación única en materia de extinción de dominio, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

...

...

XXII. a XXXI. ...





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **extinción de dominio**.

### TRANSITORIOS

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión expedirá en un plazo de 180 días las leyes referidas en el artículo 73 fracción XXI, materia de la presente reforma.

**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones opuestas al presente decreto.

**Cuarto.** La Ley General en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, que el Congreso de la Unión expida, deberá contemplar los procedimientos de prevención e identificación.

**Quinto.** Hasta en tanto no se expida el procedimiento único en materia de extinción de dominio, seguirá en vigor la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Dado en el Salón de Sesiones, Palacio Legislativo de San Lázaro a 25 de abril de 2018.**


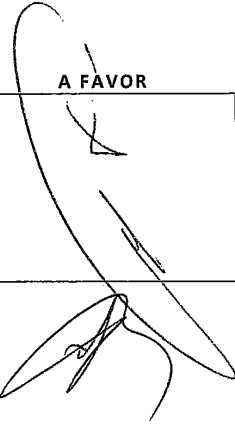






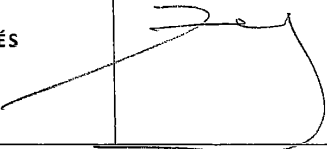


**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **Extinción de dominio**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 PRESIDENTE DIP. DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ	13	D.F	(GPPRD)			
 SECRETARIO DIP. BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA	02	QUERÉTARO	(GPPRI)			
 SECRETARIO DIP. ÁNGEL ROJAS ÁNGELES	02	QUERETARO	(GPPRI)			
 SECRETARIO DIP. RAMÓN BAÑALES ARAMBULA	15	JALISCO	(GPPRI)			
 SECRETARIO DIP. RODOLFO NOGUÉS BARAJAS	01	MÉXICO	(GPPRI)			
 SECRETARIO DIP. JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN	01	JALISCO	(GPPAN)			



**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **Extinción de dominio**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 SECRETARIO	04	QUERÉTARO	(GPPAN)			
 SECRETARIO	09	MICHOACÁN	(GPPRD)			
 SECRETARIO	05	MÉXICO	(GPPRD)			
 SECRETARIO	14	JALISCO	(MC)			
 SECRETARIA	02	NUEVO LEÓN	(NA)			
 SECRETARIA	01	DURANGO	(PVEM)			



**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **Extinción de dominio**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	01	ZACATECAS	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	16	VERACRUZ	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	02	GUANAJUATO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	04	COAHUILA	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	07	GUANAJUATO	(GPPRI)			









**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **Extinción de dominio**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	05	SONORA	(GPPRI)	<i>Ariel Burgos O.</i>		
 INTEGRANTE	04	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	10	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	04	D.F.	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	02	NUEVO LEÓN	(GPPRD)			



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

Dictamen en **sentido positivo** sobre que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **Extinción de dominio**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	09	D.F	(GPPRD)			
 INTEGRANTE	04	PUEBLA	(MORENA)			
 INTEGRANTE	03	D.F	(MORENA)			
 INTEGRANTE	10	MICHOACÁN	(PVEM)			
 INTEGRANTE	06	COAHUILA	(PVEM)			
 INTEGRANTE	04	CDMEX	(PES)			

57B  
94



COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES  
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

26 ABR 2018

RECIBIDO  
SALÓN DE SESIONES  
Hora: 25:22

#5

Acceptada, incorporarse al Dictamen. En votación nominal, se emiten: trescientos veintiocho votos en pro, ningún voto en contra, es mayoría calificada, Aprobado por Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2018, trescientos veintiocho votos.

Apr. 26 del 2018  
Edgar Romo García

DIP. EDGAR ROMO GARCÍA  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
Presente.

Los suscritos integrantes de la Junta Directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 109 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, solicitamos tenga a bien someter a la consideración del Pleno la siguiente propuesta de modificación al texto correspondiente al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales al Proyecto de Decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, para facultar al Congreso para expedir la legislación única en extinción de dominio, así como leyes que establezcan sanciones por operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, la cual se propone para su discusión y votación en lo particular con el propósito de que sea incorporada en el dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
DICE DICTAMEN	DEBE DECIR
Artículo 73. ...	Artículo 73. ...
I a XX. ...	I a XX. ...
XXI. ...	XXI. ...
a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, electoral y operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo.	a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.
...	...
b) ...	b) ...
c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común;	c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común;
d) La legislación única en materia de extinción de dominio, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.	d) La legislación única en materia de extinción de dominio, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.
...	...
...	...
XXII. a XXXI. ...	XXII. a XXXI. ...
TRANSITORIOS	TRANSITORIOS
Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
Segundo. El Congreso de la Unión expedirá en un plazo de 180 días las leyes referidas en el artículo 73 fracción XXI, materia de la presente reforma.	Segundo. El Congreso de la Unión expedirá en un plazo de 180 días las leyes referidas en el artículo 73 fracción XXI, materia de la presente reforma.
Tercero. Se derogan todas las disposiciones opuestas al presente decreto	Tercero. Se derogan todas las disposiciones opuestas al presente decreto
Cuarto. La Ley General en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, que el Congreso de la Unión expida, deberá contemplar los procedimientos de prevención e identificación.	Cuarto. Hasta en tanto no se expida el procedimiento único en materia de extinción de dominio, seguirá en vigor la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



**COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
DICE DICTAMEN	DEBE DECIR
<p><b>Quinto.</b> Hasta en tanto no se expida el procedimiento único en materia de extinción de dominio, seguirá en vigor la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	

**DIPUTADO DANIEL ORDOÑEZ  
HERNÁNDEZ (PRD)**  
Presidente

**DIPUTADO RAMÓN BAÑALES  
ARAMBULA (PRI)**  
Secretario

**DIPUTADO BRAULIO MARIO  
GUERRA URBIOLA (PRI)**  
Secretario

**DIPUTADO RODOLFO NOGUÉS  
BARAJAS (PRI)**  
Secretario

**DIPUTADO ÁNGEL ROJAS  
ÁNGELES (PRI)**  
Secretario

**DIPUTADO J. APOLINAR  
CASILLAS GUTIÉRREZ (PAN)**  
Secretario

**DIPUTADO JOSÉ HERNÁN  
CORTÉS BERUMEN (PAN)**  
Secretario

**DIPUTADO ÁNGEL ALANÍS  
PEDRAZA (PRD)**  
Secretario

**DIPUTADO JOSÉ HUGO ÁNGEL  
OLVERA (PRD)**  
Secretario

**DIPUTADA LORENA CORONA  
VALDÉS (PVEM)**  
Secretaria

**DIPUTADO VÍCTOR MANUEL  
SÁNCHEZ OROZCO (MC)**  
Secretario

**DIPUTADA MIRNA ISABEL  
SALDÍVAR PAZ (NA)**  
Secretaria

**DIPUTADO JAVIER ANTONIO  
NEBLINA VEGA (PAN)**  
Secretario



58



## Comisión de Puntos Constitucionales

6

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

### Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 39, numeral 1, numeral 2, fracción XLI y numeral 3, y artículo 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

Declaratoria de Publicidad.  
Abril 26 del 2018.

### Dictamen

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

### Metodología

Esta Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de las iniciativas de las que adelante se dará cuenta, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de treinta y dos iniciativas que motivan al presente dictamen, y una aportación ciudadana;

II. En el apartado **Contenido de las Iniciativas**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de contenido, resumiendo sus teleologías, motivos y alcances, de iniciativas que fueron turnadas por la Presidencia de la Mesa Directiva, priorizando las vigentes y todas aquellas que refuerzan la pluralidad de voces;

III. En las **Consideraciones**, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora exponen los razonamientos y argumentos relativos a las propuestas y, con base en esto, se sustenta el sentido del presente dictamen, y

IV. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

sentido positivo, mismo que contiene el Proyecto de Decreto por el que se modifica el artículo 111 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en **materia de declaratoria de procedencia**.

### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

**PRIMERO.** En sesión ordinaria celebrada el 16 de marzo de 2016, el Diputado Vitalico CÁNDIDO COHETO MÁRTÍNEZ, del Grupo Parlamentario del *Partido Revolucionario Institucional*, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sobre «*Reconocimiento Igualitario de las Lenguas Indígenas, con el Español o Castellano*»

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-6-0652, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 17 de marzo de 2016, y que fue registrada con el número **CPC-I-191-16** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/mar/20160308-V.html#Iniciativa17>]

**SEGUNDO.** En sesión ordinaria celebrada el 30 de marzo de 2016, el Diputado Virgilio Dante CABALLERO PEDRAZA, del Grupo Parlamentario de *Morena*, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sobre «*Reconocimiento Nacional del Español y las Lenguas que se hablan en todo el Territorio*».

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-2-667, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 31 de marzo de 2016, y que fue registrada con el número **CPC-I-203-16** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/mar/20160329-V.html#Iniciativa5>]



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

**TERCERO.** En sesión ordinaria celebrada el 15 de diciembre de 2016, el Diputado Juan CARLOS RUÍZ GARCÍA, del Grupo Parlamentario del *Partido Acción Nacional*, presentó la Iniciativa mediante la que se reforma el artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sobre «*Reconocimiento del idioma Español como Lengua Oficial de la Nación y Lenguas Indígenas como Lenguas Nacionales*».

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-3-1571, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 12 de enero de 2017, y que fue registrada con el número **CPC-I-407-17** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/sep/20160927-V.html#Iniciativa18>]

**CUARTO.** En sesión ordinaria celebrada el 06 de abril de 2017, el Diputado Juan CARLOS RUÍZ GARCÍA, del Grupo Parlamentario del *Partido Acción Nacional*, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sobre «*Reconocimiento Nacional de Idioma Español Oficial y Lenguas Indígenas*».

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-3-2155, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 07 de abril de 2017, y que fue registrada con el número **CPC-I-529-17** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/abr/20170404-VII.html#Iniciativa6>]

**QUINTO.** En sesión ordinaria celebrada el 14 de septiembre de 2017, el Diputado Juan CARLOS RUÍZ GARCÍA, del Grupo Parlamentario del *Partido Revolucionario Institucional*, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sobre «*Idioma oficial y lenguas nacionales*».

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-1-2609, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 18 de septiembre de 2017, y que fue registrada con el número **CPC-I-653-17** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/sep/20170914-II.html#Iniciativa3>]

**SEXTO.** En sesión ordinaria celebrada el 06 de abril de 2017, el Diputado Sergio LÓPEZ SÁNCHEZ, del Grupo Parlamentario del *Partido de la Revolución Democrática*, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para que «*Se establezca que son idiomas oficiales y nacionales de México. Los de los pueblos indígenas y el español*».

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-3-2155, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 07 de abril de 2017, y que fue registrada con el número **CPC-I-529-17** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/abr/20170404-VII.html#Iniciativa6>]

Ésta comisión debe realizar los siguientes señalamientos al apartado de los antecedentes legislativos.

## II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

La iniciativa del Diputado COHETO, argumenta:

Que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta diversidad cultural se manifiesta en las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional. De acuerdo con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), 6 de cada 100 mexicanos mayores de 5 años de edad hablan una lengua materna diferente al español. A su vez, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), determinó en el Censo de Población y Vivienda de 2010, que en México existen 11 familias lingüísticas, 68 lenguas indígenas y 364 variantes lingüísticas.

El elemento que sirve de identidad y distinción principal de un pueblo indígena es su lengua, sin menoscabo de otros componentes como sus usos y costumbres, vestido, comida, festividades, formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, entre otros.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

Que el INALI elaboro y actualizó el Catálogo de las Lenguas Indígenas, en el que se señala que hay 11 familias lingüísticas definidas "como un conjunto de lenguas con semejanzas estructurales y léxicas que se deben a un origen histórico común", que son: Álgora, Yuto-nahua, Cochimí-yumana, Seri, Oto-mangué, Maya, Totonaco-tepehua, Tarasca, Mixe-zoque, Chontal de Oaxaca y Huave.

Asimismo, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su 76ª reunión, establece que los gobiernos de los países que lo ratifiquen deben tomar las medidas necesarias para asegurar que los individuos de los pueblos indígenas, tengan la oportunidad de leer y escribir en su lengua materna, o la de su comunidad y la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

La falta de disposiciones que eleven a rango constitucional las lenguas indígenas, reconociéndolas expresamente como **lenguas nacionales** con validez legal, implica un vacío legislativo que resta fuerza al ejercicio efectivo de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas plasmados en diversos ordenamientos legales secundarios.

El Diputado asegura que uno de los avances significativos ha sido la publicación en 2003, de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en la que se reconocen y protegen los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y se prevé la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas. Además, derivado de esta Ley se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, a fin de que promueva el fortalecimiento, la preservación y el desarrollo de las lenguas indígenas y el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación. Afirma también que a pesar de que nuestra Carta Magna establece que los pueblos indígenas tienen el derecho a preservar sus lenguas, esto no es suficiente, lo que se requiere es que tanto el español como las lenguas indígenas se reconozcan por igual y se definan como **lenguas nacionales**, en un sentido similar a lo que en otros países ya se consagra en sus respectivas Constituciones.

La propuesta de reconocer jurídicamente como **lenguas nacionales** a todas las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional y al español, se basa en la demanda que desde siempre los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país han planteado, por lo que es imperativo establecer en la Constitución que las lenguas indígenas, tengan el carácter de **lenguas nacionales** con la misma validez que el español.

No obstante que diversas dependencias y entidades del sector público e instituciones privadas han generado y difundido, mediante diversas publicaciones y ordenamientos legales, el reconocimiento de las lenguas indígenas de México, es un hecho que no existe un precepto constitucional que sea la base para que se reclame este derecho fundamental de tener como **lenguas nacionales** el español y las lenguas indígenas.

Por todo lo anterior, señala que es necesario e impostergable que el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluya un tercer párrafo, donde se reconozca de forma expresa e inequívoca, que el español y las lenguas indígenas son **lenguas nacionales**, con idéntico valor.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

### La iniciativa del DIPUTADO VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA, señala:

Que la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1993, señalaba originalmente en la fracción IV del Artículo 7, dentro de los fines de la educación que imparta el estado, que además de los establecidos en el artículo 3o. constitucional, el de promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional –el español–, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas.

Por lo tanto, con la revisión y actualización de planes y programas de estudios a fines de la década de los setenta, con la gramática estructural se cambió el nombre de la asignatura a "Español" y se dio una seriación en cada uno de los diferentes niveles educativos.

Afirma que desde la llegada de los españoles, la relación entre los indígenas y los españoles tuvo procesos muy complejos. Llegaron a imponer costumbres, formas de vida, religión e idioma. Pero nunca ha habido un sometimiento absoluto de nuestra cultura milenaria a favor de la imposición de los hombres barbados que llegaron en el siglo XV. Por el contrario. México le dio al mundo cosas que transformaron estilos de vida y en gran medida la gastronomía. Sólo por poner tres ejemplos, el chocolate, el jitomate y el aguacate, son legados de México para el mundo.

El Diputado proponente señala con razón, que hoy en día todavía existe un gran número de gente que habla en las lenguas de las diferentes culturas y regiones del México antiguo. Pero las lenguas han tenido transformaciones porque su enseñanza ha sido durante muchos años generacional, por vía oral. La consecuencia es que las lenguas originales tienen variantes. Actualmente el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, INALI, creado a partir del Decreto que crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en cumplimiento con lo que dispone el propio ordenamiento, ha elaborado un catálogo de lenguas indígenas nacionales. Dicho catálogo se ha elaborado tomando en cuenta la información del Censo Nacional de Población y Vivienda, considerando la ubicación de las lenguas y la ubicación geográfica de los hablantes. Así, el catálogo parte de la identificación de 68 grupos lingüísticos, de donde se desprende una gran cantidad de variantes. En total, de acuerdo con el catálogo de lenguas indígenas nacionales, se tienen identificadas 364 variantes. Hay que precisar que de acuerdo con el INALI, todas las variantes lingüísticas tratadas como lenguas.

En el ámbito internacional el Legislador señala puntualmente que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece en su Artículo 12 la obligación de los Estados a "adoptar medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces". La Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas señala, en su artículo 13.2., que "Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados".

También afirma que con la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de junio de 2013, se decreta una nueva ley, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en donde se establecen nuevos criterios para el manejo del espectro radioeléctrico y cambian las disposiciones regulatorias. En esta nueva disposición, el artículo 230, señala que "en sus



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

transmisiones, las estaciones radiodifusoras de los concesionarios deberán hacer uso del idioma nacional”.

Con la resolución de amparo promovido por el señor Mardonio Carballo, comunicador indígena que trasmite comentarios en la lengua Náhuatl, el 9 de marzo de 2016 se votó en el pleno de la Comisión de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados, la reforma al artículo 230 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión para permitir las trasmisiones de locutores en cualesquiera de las lenguas nacionales de acuerdo con la Ley de Derechos Lingüísticos. Derivado de lo anterior y para hacer congruente los ordenamientos con los derechos consagrados en la Constitución, es que el Diputado Caballero presentó su Iniciativa de Ley.

### La iniciativa del Diputado RUIZ GARCÍA, argumenta:

En la Nación mexicana, a casi dos siglos de vida de ésta, no se ha establecido, en nuestra Carta Magna, el idioma español como lengua oficial, situación que de hecho ha sido así a través de los años desde el México Independiente.

Por ello, se propone estipular jurídicamente que el idioma español es la lengua oficial del pueblo mexicano para promover una mejor enseñanza del mismo en los planes escolares de estudio, en los niveles preescolar, primaria, secundaria y media superior, que constituyen la educación obligatoria establecida en el primer párrafo del artículo 3o. de nuestra Constitución.

Desde luego que No podemos perder de vista que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural con una gran diversidad de comunidades indígenas, las cuales reclaman con justicia, un trato especial para favorecer su desarrollo, por lo cual, se propone disponer que el estado (federación, entidades federativas y municipios) reconoce a las lenguas indígenas como lenguas nacionales; ello traerá como consecuencia el establecimiento de políticas públicas para la adecuada integración cultural, en la Nación mexicana, de las comunidades indígenas que integran su territorio.

Por ello se propone tal reforma en rango constitucional para que exista claridad y plena definición jurídica de que el idioma oficial de la Nación mexicana es el español, por lo cual, debe generarse como consecuencia inmediata el robustecimiento de las políticas educativas a cargo del Ejecutivo federal y de las entidades federativas, para perfeccionar su enseñanza, así como de las lenguas indígenas en los lugares en donde estén asentadas comunidades indígenas.

### La iniciativa del Diputado JUAN CARLOS RUIZ GARCÍA, señala:

En México la población indígena conforma el grupo de los pueblos originarios que dada su cultura, historia y lengua dan sentido de pertenencia e identidad al país... el criterio para identificarlo es la condición de ser hablantes de alguna lengua indígena.

El Inegi identifica que, en 494 municipios del país, más de 40 por ciento de sus habitantes son hablantes de lengua indígena, siendo Oaxaca la entidad federativa que concentra más municipios con mayor porcentaje de habitantes indígenas (245).



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

Asegura que el informe del INEGI señala que el 13 por ciento de la población indígena nacional sólo puede expresarse en su lengua materna (no español), situación que se ve acrecentada en el caso del colectivo femenino al registrarse que 32.2 por ciento de las mujeres hablantes de lengua indígena, no puede incorporarse al mundo laboral formal por carecer de habilidades lingüísticas en español, condición que las supedita a trabajar por cuenta propia.

De la misma forma, el informe evidencia que: "La distribución por grupos de edad y sexo de este grupo de población para 2015, muestra que 45.3 por ciento de la población que habla lengua indígena tiene menos de 30 años, mientras que poco más de la mitad (50.9 por ciento) de la población total del país se encuentra en ese rango de edad. La proporción de niños y jóvenes hablantes de lengua indígena es inferior respecto a la población nacional; para el caso de los hablantes de lengua indígena de entre 3 a 14 años, representa 20.4 por ciento y para los jóvenes de 15 a 29 años, 24.9 por ciento; en tanto para el total de la población en el país, 23.6 por ciento es población infantil y 27.3 por ciento jóvenes.

A pesar de la importancia de la lengua como condición de identificación y de sentido de pertenencia de un importante número de compatriotas, su invaluable aporte a la cultura nacional e internacional y la relevancia de ésta como antecedente histórico, en sus ya 100 años de vida, nuestra Constitución política no ha establecido dentro de su articulado cuál es el idioma oficial de nuestro estado federativo ni, mucho menos, ha contemplado la coexistencia de un idioma oficial con otras lenguas indígenas, lo que vulnera el derecho de todos los indígenas a conservar su propia identidad.

A este respecto, debe considerarse que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estima, al igual que el Inegi, que el idioma o lengua es uno de los criterios primordiales para determinar la condición de indígena, a los que se pueden agregar la presencia de un vínculo fuerte con el territorio y los recursos naturales; sistemas sociales, económicos o políticos particulares; y la existencia de una cultura y creencias propias, por nombrar algunos.

Tal es la importancia de las lenguas o idiomas indígenas para la ONU que cientos de personas indígenas acuden, anualmente, a las sesiones del Foro Permanente y el Mecanismo de Expertos, o ante el relator especial para los pueblos indígenas, con el fin de externalizar las cuestiones relativas al ejercicio de sus derechos humanos y ser asesorados en cuanto a la preservación de su patrimonio cultural intangible, entre ellos, su lengua.

Valioso resulta a este respecto el trabajo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), mediante programas que, entre otros, resguardan las lenguas en peligro de desaparición, la diversidad cultural y lingüística en la educación, los sistemas de conocimiento locales e indígenas y la cartografía cultural, no por nada esta institución ha señalado que "Todo idioma refleja una visión del mundo única en su género, con su propio sistema de valores, su filosofía específica y sus características culturales peculiares. Su extinción supone una pérdida irrecuperable de los conocimientos culturales únicos que se han ido encarnando en él a lo largo de los siglos. Entre ellos figuran algunos de índole histórica, espiritual y ecológica que pueden ser esenciales no sólo para la supervivencia de sus hablantes, sino también para las de un número incalculable de personas. La lengua es una fuente de creación y un vector de la tradición para la comunidad de sus hablantes. Es un soporte de su identidad y un elemento esencial de su patrimonio cultural.





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

Finalmente, habrá de considerarse que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de la Organización de Naciones Unidas, a través de sus 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), suscrita por el presidente Enrique Peña Nieto, en septiembre de 2015, estipula no sólo el deber de reconocer a los pueblos indígenas en sus diferencias culturales (entre ellos, su lengua), sino también la obligación de elevar el nivel educativo de éstos, principalmente, a través del ODS 4, consistente en "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos", y sus metas: 5 "Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional"; y 7 "Para 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios".

Esta iniciativa se volvió a presentar en sus términos en virtud de que la anterior no fue dictaminada en los plazos establecidos en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

### La iniciativa del DIPUTADO SERGIO LÓPEZ SÁNCHEZ señala:

Que el lenguaje es un componente esencial de identidad de los pueblos y de las personas en lo particular, pues constituye uno de los principales factores de identificación. Es por tanto, un derecho social o cultural con incidencia individual y colectiva.

El preámbulo de la **Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos** expresa que la invasión, la colonización y la ocupación, así como otros casos de subordinación política, económica o social, implican a menudo la imposición directa de una lengua ajena o la distorsión de la percepción del valor de las lenguas y la aparición de actitudes lingüísticas jerarquizantes que afectan a la lealtad lingüística de los hablantes; y considerando que, por estos motivos, incluso las lenguas de algunos pueblos que han accedido a la soberanía están inmersas en un proceso de sustitución lingüística por una política que favorece la lengua de las antiguas colonias o de los antiguos poderes imperiales.

Como se ha explicado, el reconocimiento de la pluriculturalidad de la Nación mexicana implica el derecho a preservar y enriquecer la identidad y cultura. De acuerdo con la **Observación General 21 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, la cultura, comprende, entre otras cosas, el lenguaje, y es a través de éste que las comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas.

El artículo 4o. establece validez de las lenguas indígenas en el **contexto** en el que se hablen, el cual no puede limitarse a territorios definidos, pues precisamente la pluriculturalidad de nuestro país, implica la convivencia de varias culturas y lenguas en un mismo espacio. Más aun, de acuerdo con el libro *Regiones indígenas de México*, publicado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 2006, 60 por ciento de los indígenas que radican en México habitan en un municipio indígena (se consideran así cuando el 40 por ciento de la población de un municipio es indígena). Lo anterior significa que 40 por ciento (4.2 millones) de la población indígena del país vive en municipios no indígenas. A su vez, el mismo estudio señala que sólo 30 municipios del país no cuentan con presencia de población indígena. Por tanto, el evitar dar al



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

español el rango de lengua nacional, y el reconocer a las lenguas indígenas como lenguas nacionales, tuvo como objeto el otorgar pleno reconocimiento a la diversidad cultural de nuestro país, la cual se ve reflejada en la existencia de 68 lenguas indígenas, las cuales están distribuidas prácticamente en todo el territorio nacional.

Diversos instrumentos internacionales como el **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo** establecen la importancia que para los pueblos indígenas y tribales tiene "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de desarrollo económico y de mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven". Para lograr este objetivo se estipuló que deberá otorgarse la protección especial de las lenguas indígenas a través de disposiciones que permitan su preservación.

Así también, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, en el artículo 27, destaca la obligación de los Estados en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, de garantizar el derecho de las personas que pertenezcan a dicha minoría, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

En la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas**, se establece también el derecho de los pueblos indígenas a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos. Señalando que los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho.

### III. CONSIDERACIONES

Esta Comisión de Puntos Constitucionales lleva a cabo la dictaminación sobre un tema de derechos culturales intangibles, sobre lo cual se ha hablado recientemente a partir de la creación de la Secretaría de Cultura. La Ley de derechos lingüísticos ya señala que las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales, por tanto, en el sentido de alinear los derechos lingüísticos con los derechos culturales reconocidos por México en diversos instrumentos nacionales es preciso dar uniformidad al uso del español y de las demás lenguas que se hablan en el territorio, como nacionales.

En la discusión con los legisladores que participaron para la elaboración del presente dictamen, claramente se señaló que era pertinente que el texto constitucional, el Estado mexicano reconociera las formas de expresión lingüística como nacionales, pero en ningún momento se podría pensar una de ellas como lengua oficial, porque pensar de esa manera en un idioma o lengua, vulneraría a las otras lenguas al establecer una obligatoriedad al oficializar una sola forma de expresión.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

El Estado mexicano tiene que considerar todas las formas de expresión lingüística de cada una de las comunidades como nacionales y todas ellas válidas para establecer cualquier procedimiento civil, legal o administrativo, toda vez que su reconocimiento es garantía de respeto a las formas, usos y costumbres, así como los valores culturales señalados en el propio artículo 2º. de la Carta Magna.

Del análisis de las iniciativas, esta dictaminadora reconoce los planteamientos de la Organización Internacional del Trabajo, los preceptos establecidos en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, así como las resoluciones de la Corte en nuestro país, derivadas del amparo promovido por el comunicador indígena Mardonio Carballo, que obligó al Congreso General a reformar el artículo 230 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a fin de garantizar la libertad de expresión de todos los mexicanos también a través de los medios de comunicación.

En resumen, se proponen la siguiente modificación, misma que se ilustra en la siguiente tabla:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 2o.</b> La Nación Mexicana es única e indivisible.</p>	<p><b>Artículo 2o.</b> La Nación Mexicana es única e indivisible.</p>
<p>La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>...</p>
<p><b>Sin correlativo</b></p>	<p><b>El Estado mexicano reconoce el idioma español y las lenguas indígenas como nacionales, las cuales forman parte del patrimonio cultural intangible de la Nación, por lo que las leyes establecerán su promoción, estudio y preservación.</b></p>
<p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</p>	<p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</p>



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

### IV. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorren los actuales en sus términos, al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ÚNICO. Se adiciona un párrafo tercero y se recorren los actuales en sus términos, al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### Artículo 2o.- ...

...

**El Estado mexicano reconoce el idioma español y las lenguas indígenas como nacionales, las cuales forman parte del patrimonio cultural intangible de la Nación, por lo que las leyes establecerán su promoción, estudio y preservación.**

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en materia de **lenguas indígenas**.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

### TRANSITORIOS

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

**Dado en el Salón de Sesiones, Palacio Legislativo de San Lázaro a 26 de abril de 2018.**



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **lenguas indígenas**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 PRESIDENTE	13	D.F	(GPPRD)			
DIP. DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ						
 SECRETARIO	02	QUERÉTARO	(GPPRI)			
DIP. BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA						
 SECRETARIO	02	QUERETARO	(GPPRI)			
DIP. ÁNGEL ROJAS ÁNGELES						
 SECRETARIO	15	JALISCO	(GPPRI)			
DIP. RAMÓN BAÑALES ARAMBULA						
 SECRETARIO	01	MÉXICO	(GPPRI)			
DIP. RODOLFO NOGUÉS BARAJAS						
 SECRETARIO	01	JALISCO	(GPPAN)			
DIP. JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN						


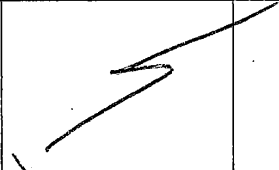

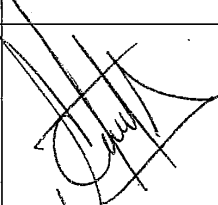

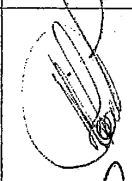

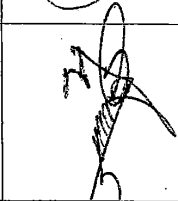

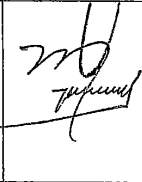

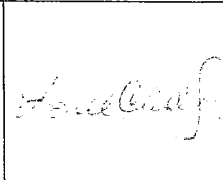


**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **lenguas indígenas**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 SECRETARIO	04	QUERÉTARO	(GPPAN)			
 SECRETARIO	09	MICHOACÁN	(GPPRD)			
 SECRETARIO	05	MÉXICO	(GPPRD)			
 SECRETARIO	14	JALISCO	(MC)			
 SECRETARIA	02	NUEVO LEÓN	(NA)			
 SECRETARIA	01	DURANGO	(PVEM)			



**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **lenguas indígenas**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	01	ZACATECAS	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	16	VERACRUZ	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	02	GUANAJUATO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	04	COAHUILA	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	07	GUANAJUATO	(GPPRI)			











**Comisión de Puntos Constitucionales**

**LISTA DE VOTACIÓN**

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **lenguas indígenas**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	05	SONORA	(GPPRI)	<i>Ariel Burgos</i>		
 INTEGRANTE	04	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	10	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	04	D.F	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	02	NUEVO LEÓN	(GPPRD)			



### Comisión de Puntos Constitucionales

#### LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 2º y se recorren los actuales tercero, cuarto y quinto en sus términos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de **lenguas indígenas**.

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	09	D.F	(GPPRD)			
 INTEGRANTE	04	PUEBLA	(MORENA)			
 INTEGRANTE	03	D.F	(MORENA)			
 INTEGRANTE	10	MICHOACÁN	(PVEM)			
 INTEGRANTE	06	COAHUILA	(PVEM)			
 INTEGRANTE	04	CDMEX	(PES)			

59



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

### Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 39, numeral 1, numeral 2, fracción XL y numeral 3, y artículo 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

Declaratoria de Publicidad.  
Abril 26 del 2018.

### Dictamen

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

### Metodología

La Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

- I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de **tres** iniciativas que motivan al presente dictamen;
- II. En el apartado **Contenido de la Iniciativa**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de contenido, resumiendo sus teleologías, motivos y alcances;
- III. En las **Consideraciones**, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora exponen los razonamientos y argumentos relativos a tal propuesta y, con base en esto se sustenta el sentido del presente dictamen, y
- IV. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo, mismo que contiene el Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, **para permitir la reincorporación de los**



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

### **agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

#### **I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

**PRIMERO.** El 05 de julio de 2017, el CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma la fracción XIII del artículo 123, Apartado B de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*», a cargo del Grupo Parlamentario del PRI.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D CP2R2A-2851, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 07 de julio de 2017, y que fue registrada con el número **CPC-I-609-17** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/jul/20170711.html#Comunicacion9>], visitada el 2018-03.13

**SEGUNDO.** El 14 de septiembre de 2017, la Diputada LILIANA IVETTE MADRIGAL MÉNDEZ presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*», a cargo del Grupo Parlamentario del PRI.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-6-2358, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 18 de septiembre de 2017, y que fuera registrada con el número **CPC-I-654-17** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en:

[<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/sep/20170912-VI.html#Iniciativa10>], visitada el 2018-03.05

**TERCERO.** El 10 de octubre de 2017, el Diputado WALDO FERNÁNDEZ GONZÁLEZ presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma y adiciona la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*», a cargo del Grupo Parlamentario del PRD.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-7-2634, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 11 de octubre de 2017, y que fuera registrada con el número **CPC-I-678-17** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en: [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/oct/20171003-III.html#Iniciativa11>], visitada el 2018-03.05

**CUARTO.** El 31 de octubre de 2017, los Diputados VÍCTOR MANUEL SÁNCHEZ OROZCO Y MACEDONIO SALOMÓN TAMEZ GUAJARDO presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*», a cargo del Grupo Parlamentario del PMC.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-2-2326, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 06 de noviembre de 2017, y que fuera registrada con el número **CPC-I-711-17** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en: [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/oct/20171017-IV.html#Iniciativa7>], visitada el 2018-03.05.

**QUINTO.** El 07 de noviembre de 2017, Dip. VIRGILIO MENDOZA AMEZCUA e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto «que reforma y adiciona los artículos 19 y 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*», a cargo del Grupo Parlamentario del PVEM.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-7-2755, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 08 de noviembre de 2018, y que fuera registrada con el número **CPC-I-720-17** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en: [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/oct/20171026-IV.html#Iniciativa6>], visitada el 2018-03.05.

**SEXTO.** El 14 de diciembre de 2017, el Diputado ÁLVARO IBARRA HINOJOSA presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma y adiciona la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*», a cargo del Grupo Parlamentario del PRI.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-2-2562, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 16 de enero de 2018, y que fuera registrada con el número **CPC-I-770-17** del índice consecutivo de esta Comisión; disponible en: [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/nov/20171114V.html#Iniciativa17>], visitada el 2018-03.05

**SÉPTIMO.** El 24 de abril de 2018, el Diputado JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que «reforma el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*», a cargo del Grupo Parlamentario del PAN.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-7-3516, determinó dictar el siguiente trámite: «Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; misma que se recibió en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 25 de abril de 2018, y que fuera registrada con el número **CPC-I-868-18** del índice consecutivo de esta Comisión.

## II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

La iniciativa del Congreso del Estado de Jalisco, propone reformar la fracción XIII del artículo 123, Apartado B de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, estipula:

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, dichos elementos tendrán derecho a optar por la reinstalación en su cargo o por la indemnización correspondiente.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

La iniciativa de la Diputada Madrigal, propone reformar el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, bajo los siguientes argumentos:

(...)

El derecho al trabajo en los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra protegido dentro de los artículos 5o. y 123 de la Constitución Política; el primero de los numerales referidos se encuentra en la lista de los derechos humanos y el segundo en el título sexto que refiere al trabajo y a la previsión social. De acuerdo con ello, toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, y la autoridad deberá promover su creación y la organización social del mismo. No podemos dejar de mencionar que nuestro país, ha sido pionero en la creación y protección de los derechos sociales, cuestión jurídica de gran aportación y valor a nivel mundial, ya que México fue precursor porque insertó en el 123 constitucional los principios básicos de la regulación laboral que sustentan su fuerza en la irrenunciabilidad.

Así, del artículo 123 constitucional, deriva la ley fundamental laboral; artículo que en su redacción se divide en dos apartados: el primero, Apartado A, refiere a los derechos y obligaciones del capital y del trabajo; y el segundo, Apartado B, regula las relaciones laborales de los empleados al servicio del Estado.

El citado artículo regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores. No obstante, si bien establece la duración de las jornadas, la remuneración por medio de salarios, así como las condiciones de igualdad entre los géneros para el pago de los mismos, son dos fracciones las que requieren de especial atención debido a que establecen particularidades para el ejercicio pleno de este derecho.

(...)

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

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

En este principio de la protección más amplia de las personas se encuentra la incongruencia entre la forma en que es impartida la justicia laboral para los empleados del Estado, en el sentido en el que la distinción que hace el propio texto constitucional entre los integrantes de los cuerpos de seguridad, milicia e inteligencia en general deban tener un tratamiento especial que el resto de los empleados del Estado, como si por tal motivo se debieran o pudieran mermar sus derechos, humanos, laborales y sociales.

Es una incongruencia que se pretenda y ordene que el sistema de impartición de justicia laboral, funcione de forma distinta dado que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias,



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Derivado de dicha incongruencia, de manera general, los empleados que integran las instituciones policiales de la federación, cuando son separados de su encargo sin que exista causa justificada y acuden a juicio a dirimir la controversia y poner a juicio sus derechos, de manera irremediable reciben una sentencia que resuelve, sin atender a un debido proceso y respeto franco a sus derechos sociales y laborales, la separación del servicio y como se mencionó de manera injustificada, sin apego a las bases o fundamentos de operación generales, y por tanto por precepto y mandato constitucional, en la mayoría de los casos no tienen la posibilidad de ser restituidos en sus empleos.

En el texto constitucional debe establecerse y prevalecer el ideal jurídico que permita que, una vez dada la separación del cargo del empleado de seguridad de manera injustificada, este goce de la restitución de la totalidad de sus derechos laborales, que incluya la reinstalación en el cargo, debido a la inexistencia de justificación para el acto de autoridad violatorio de sus derechos humanos.

(...)

La iniciativa del Diputado Fernández, propone reformar la fracción XIII del artículo 123, Apartado B de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, bajo los siguientes argumentos:

"(...) en el plano organizacional es necesario que las instituciones redoblen sus esfuerzos de cara al proceso de consolidación del nuevo sistema de justicia penal. Lo cual implica modificar las estructuras orgánicas actuales de las instituciones, para dar cumplimiento a las exigencias que impone el nuevo sistema, mediante la instauración de una reingeniería institucional que garantice un esquema funcional que satisfaga el imperativo de justicia que reclaman las y los mexicanos. Por ello, para hacer frente a estos retos, es imprescindible consolidar y fortalecer las áreas de asuntos internos, contralorías, unidades administrativas responsables de la evaluación de control de confianza y de desarrollo profesional de carrera, así como de capacitación continua para el personal penitenciario, policial, pericial y ministerial.

En el plano normativo existen actualmente dos grandes desafíos legislativos (...)

El segundo, materia de la presente iniciativa, es la modificación del régimen jurídico de las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia para con el Estado, y en lo particular la eliminación de la prohibición constitucional que actualmente impide reincorporar a policías, peritos y agentes del Ministerio Público en los casos en que su cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio haya sido injustificada.

El eje rector de la presente Iniciativa es la dignificación de las y los servidores públicos integrantes de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia: policías, peritos y agentes del Ministerio Público. Por ello, partimos de la premisa de que, para fortalecer a las instituciones y garantizar el justo y legítimo reclamo de la sociedad mexicana de prevenir, investigar y perseguir el delito con eficacia, es necesario que las decisiones legislativas y de política pública pongan en el centro la protección del capital humano y de su desarrollo, como eje principal y condición sine qua non para la construcción de instituciones sólidas.

(...)





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

La expresión manifiesta sobre la ausencia de garantías y de derechos para los integrantes de las instituciones de seguridad pública se encuentra prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la prohibición constitucional de reincorporar al servicio a los policías, peritos y agentes del Ministerio Público, aún y cuando éstos hayan demostrado en sede jurisdiccional que su cese, remoción o cualquier otra forma de terminación del servicio haya sido injustificada. Es decir, la Constitución prevé una regulación diferenciada para estos servidores públicos, ya que si bien desde la norma fundamental se reconoce el derecho de reinstalación al empleo para los trabajadores que han sido despedidos de manera injustificada, los policías, peritos y agentes del Ministerio Público no gozan de tal derecho, lo cual amenaza sobremanera su estabilidad en el servicio que desempeñan para la sociedad.

Si bien es cierto que se ha argumentado que a estos integrantes no les asisten algunos derechos debido a que formalmente no son considerados trabajadores, sino que mantienen una relación de naturaleza jurídico administrativa para con el Estado, es de destacar que la propia regulación no sólo los priva –por ese carácter– de la tutela constitucional respecto de prerrogativas como la estabilidad en el empleo o medidas de protección al salario, sino que además la propia norma impide que éstos se reincorporen al servicio cuando su cese o remoción haya sido injustificada. Aunado a esta diferenciada normativa constitucional, el precepto en cita autoriza a la aplicación retroactiva de la norma en perjuicio del integrante, debido a que el artículo 14 constitucional prohíbe dicha aplicación en perjuicio, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, preceptúa que a los integrantes se les debe separar de su cargo si no cumplen con los requisitos que señalen las normas vigentes al momento del acto (es decir, al momento de presentarse una evaluación de control de confianza, por ejemplo). Así, actualmente se evalúa a los integrantes conforme a la norma vigente, mas no conforme a la normativa que regule los requisitos de permanencia con base en la cual causaron alta en la institución.

(...)

En síntesis, la regulación vigente dispone que para efectos de que un policía, perito o agente del Ministerio Público continúe en el servicio, es necesario observar los requisitos que regulan su permanencia, los cuales no necesariamente estaban previstos en la normativa vigente a su alta en la corporación. Lo anterior constituye una seria amenaza para su certeza jurídica, al tiempo que amenaza otros bienes o derechos jurídicos tutelados desde la propia Norma Fundamental, tales como la garantía de seguridad jurídica o el principio de irretroactividad.

(...)"

La iniciativa de los Diputados Sánchez y Salomón, propone reformar la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, bajo la siguiente argumentación:

"I. La Declaración Universal de los Derechos Humanos puntualiza en sus artículos 7 y 23, que todos somos iguales ante la ley y tenemos, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. De igual forma, señala que todas las personas tenemos derecho al trabajo, a la libre elección de nuestro trabajo, y a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, así como a la protección contra el desempleo.

II. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la que nuestro país forma parte, reconoce como derechos fundamentales e inalienables los siguientes:

- El derecho al trabajo,



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

- La protección contra el desempleo; y
- La protección contra el despido.

III. Según la misma OIT "la crisis mundial del empleo es uno de los riesgos más grandes para la seguridad en estos tiempos"<sup>1</sup> ya que de acuerdo a dicha organización: "Casi la mitad de la población del mundo vive con menos de 2 dólares al día. Y en demasiados lugares el hecho de tener un trabajo no es ninguna garantía de que será posible salir de la pobreza".<sup>2</sup>

IV. A su vez, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de junio de 2011 en su artículo 1o. establece como derecho humano que "en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.... Queda prohibida toda discriminación... que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

V. Que atendiendo a lo anterior, en consideración de quienes suscriben, la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pareciera apartarse de los referidos derechos humanos y laborales internacionales, contenidos, garantizados y respaldados en nuestra propia Carta Magna, pues con su contenido vulnera los derechos humanos de los agentes del ministerio público, de quienes desempeñan funciones periciales y en general de todos los miembros de las instituciones policiales de la federación, de las entidades federativas y de los municipios. Lo anterior es así pues en dicho precepto constitucional se establece que en el caso de que dichos funcionarios sean separados de sus cargos, el estado sólo estará obligado indemnizarlos y pagarles demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

En otras palabras, si en una sentencia ejecutoriada se resuelve que la separación del servicio fue injustificada, sin bases ni fundamentos o ilegal, a pesar de ello, por precepto constitucional dichos servidores no tienen posibilidad de que se les restituya en su totalidad en sus derechos, como sí sucedería con cualquier otro trabajador de nuestra nación.

VI. Cabe señalar que esta violación a los derechos laborales, nació en el mes de marzo de 1999, cuando el gobierno federal impulsó dicha reforma como parte de las acciones encaminadas al combate a la corrupción, pues se consideró que era una medida eficaz que permitiría depurar los cuerpos policíacos de los elementos corruptos. Sin embargo, aunque el objetivo se pudiera considerar correcto, en opinión de quien esto suscribe, el medio o reforma que se utilizó para lograrlo fue equivocado, pues únicamente se estableció la prohibición a la no reinstalación, sin acompañarla de excepciones ni de estrategias integrales para identificar verdaderamente las causas de la corrupción en los cuerpos policíacos. Evidentemente que los suscritos están de acuerdo en que los policíacos que no cumplan con los requisitos de permanencia o incurran en alguna responsabilidad en el desempeño de sus funciones sean separados de sus cargos, en lo que no se puede



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

estar de acuerdo, es que se restrinja lisa y llanamente la reinstalación, incluso cuando los afectados demuestren que fueron despedidos injustificadamente.

VII. También consideramos importante apuntar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en su momento la existencia de una violación a los derechos humanos de los servidores públicos sujetos a la referida restricción, pues ante la existencia de tesis jurisprudenciales encontradas, se resolvió una contradicción de tesis, en el expediente 28/2001, en la que el máximo órgano jurisdiccional consideró que la reforma de 1999, no creó una prohibición absoluta para la que procediera la reinstalación, sino que solamente restringió la reinstalación a los miembros de las corporaciones policiales, que no llenaron los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, pero que sí podrían reincorporarse quienes los satisficieran, argumentando que: "...de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se presenten remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones policíacas los buenos elementos."

VIII. En virtud de lo anterior, consideramos que nos encontramos frente a un evidente caso de **antinomía legal (...)**"

La iniciativa del Diputado Mendoza y otros, propone reformar la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, bajo la siguiente argumentación:

"...La estamos observando en la práctica que policías verdaderamente comprometidos con la población, con 15, 20, 25 o casi 30 años de servicio, que han cumplido con la sociedad, con el Estado, con apego a la Ley, respeto a la dignidad humana y honestidad en su trabajo y observando buena conducta son despedidos por no haber aprobado el examen de control de confianza, que utilizan como pretexto los mandos policíacos y otras autoridades para despedir a policías, ministerios públicos o peritos, que después de tantos años de servicio les dicen que no son aptos para desempeñar el cargo, lo que es una injusticia, por eso propongo la reforma a este precepto constitucional a su artículo 123 apartado B, fracción décimo tercera, porque es necesario fortalecer a las policías en México, ya que éste es el único país en el mundo en donde se les exige a los policías, ministerios públicos y peritos; después de muchos años de servicio la aprobación del examen de control de confianza, para el cual ni siquiera reciben capacitación, por lo que actualmente existe una discriminación. En este precepto que propongo se modifique; lo que realmente queremos es fortalecer a la policía, más en estos tiempos de inseguridad, porque este artículo 123 apartado B, en su fracción decimotercera vigente, resulta injusto, y cuando una norma es injusta no es derecho; y lo que queremos en México es la prevalencia del Estado de derecho, y en el caso de los policías, éstos son seres humanos, son padres de familia, son ciudadanos, son personas que vienen de las clases populares en los medios rurales y urbanos; el policía es el que acude al llamado de la sociedad y cuida su vida y patrimonio sin importarle lo que deba pasar para cumplir con su trabajo, toda vez que los agentes policiales son sometidos, en muchas ocasiones, a jornadas de trabajo de 24 horas o más, o a las ocurrencias de los mandos policíacos, así como a altos niveles de estrés o adrenalina, aunado a la mala alimentación, presión social, riesgo de trabajo, exámenes de control de confianza, la responsabilidad legal por detención, falta de equipo táctico, amenazas, represión y hostigamiento de sus superiores, entre otros; son tan solo



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

algunos de los factores a los que se enfrentan los agentes de la policía día con día y que indiscutiblemente repercute y crea conflictos y muchas veces crea frustraciones, por esta y muchas razones más es necesaria la modificación a este precepto constitucional para que en el caso de los policías, ministerios públicos o peritos que hayan sido separados de sus cargos de manera injustificada, que son miles de casos en el país, sean reinstalados en los cargos que desempeñaban de manera inmediata y además, indemnizados en forma justa por los años laborados.”

La iniciativa del Diputado Ibarra propone reformar la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, bajo la siguiente argumentación:

“(…)

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

En el mismo sentido, pero dentro del Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos, el artículo 7 inciso d) **del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”** establece que: La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. **En los casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional.**

Lo anterior establece una clara distinción en las garantías judiciales en materia laboral que tienen todas las personas y las que están contempladas para los agentes del ministerio público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios; éstos últimos no tienen derecho a la reinstalación, aún y cuando se demuestre por medio de un proceso jurisdiccional que su despido fue injustificado.

En otras palabras, los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano son aplicables a todas las personas, sin discriminación. Por lo tanto, la prohibición de que personal ministerial o policial no pueda ser reinstalado después de demostrar que su despido habría sido injustificado, es una transgresión clara al artículo primero de la Constitución mexicana y a los derechos fundamentales reconocidos en la misma.

Lo anterior incluso ha sido sostenido por la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** al mencionar que la prohibición de reinstalación debería interpretarse necesariamente en el sentido de que sí **deberían ser reinstalados aquellos elementos que cumplan con las condiciones para realizar el trabajo, pues “de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se den remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones los buenos elementos.”**<sup>6</sup>



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Es por las razones anteriores que se ha considerado importante eliminar dicha restricción ya que se considera discriminatoria, cambiando el texto constitucional por uno más garantista en favor de las servidoras y servidores públicos ya mencionados (...)"

La iniciativa del Diputado Cortés propone reformar el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para lo cual, expone:

(...) 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 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 esta fue indebida y que actualmente, nos parece por error, se encuentra en el texto constitucional.

Cabe destacar que tal reforma fue solicitada por el Mtro. 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



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

es el camino correcto, y también nos hemos pronunciado de que hay que revisar ciertas figuras que podrían hacerlo aún más eficaz. La investigación policía, 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 esta pueda tener una vez *ministerializada* y bajo este argumento quiero dar ideas muy breves de cuáles son los aspectos en donde consideramos importantes 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."

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.

Para mayor claridad, se presenta lo que persigue cada iniciativa.

Proponente	Propuesta	Objetivo
CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO	Reforma la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	Que, cuando la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, dichos elementos <b>tendrán derecho a optar por la reinstalación</b> en su cargo o por la indemnización correspondiente
MADRIGAL	Reforma al artículo 123 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	Que se cree la creen e instalen <b>Tribunales Laborales especializados</b> en la materia.; y que el Estado permita la <b>reincorporación al servicio, que conforme a derecho se resuelva.</b>
FERNÁNDEZ	Reforma la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	Que, cuando la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, <b>el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho o reincorporar al servidor público, a elección de este último,</b> debiendo pagar en ambos supuestos las prestaciones a que tenga derecho. <b>La reincorporación no procederá cuando el servidor público haya sido sentenciado por delito que amerite prisión preventiva oficiosa en términos de la normativa aplicable</b>



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

<p><b>SÁNCHEZ Y SALOMÓN</b></p>	<p>Reforma la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i></p>	<p>Que, cuando la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, <b>el estado se obligue</b> a pagar la indemnización, prestaciones y la reincorporación al servicio, del personal de fuerzas ministeriales y policiales.</p>
<p><b>MENDOZA ET AL.</b></p>	<p>Reforma los artículos 19 y 123 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i> reforma y adiciona</p>	<p>Que, cuando la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, <b>el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, y procederá de inmediato a su reinstalación</b> reincorporándolo en el servicio público donde desempeñaban sus labores.</p>
<p><b>IBARRA</b></p>	<p>Reforma la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i></p>	<p>Que, cuando la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, <b>el Estado deberá respetar los derechos humanos laborales, pagando la indemnización correspondiente</b>, así como las demás prestaciones a las que tenga derecho, así como en su caso, la reincorporación al servicio, que conforme a derecho se resuelva.</p>
<p><b>CORTÉS</b></p>	<p>Reforma la fracción XIII del apartado B) del artículo 123 de la <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i></p>	<p>Que, cuando la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue justificada, sea obligatoria su separación del cargo; y que, cuando sea injustificada, la potencial reinstalación se dé <b>siempre y cuando cumpla con los requisitos de ingreso.</b></p>

### III. CONSIDERACIONES

Tras el análisis detallado de la propuesta, quienes integramos ésta Comisión, compartimos la necesidad de impulsar la actualización a las condiciones presentes de los derechos humanos básicos, ya que las circunstancias impuestas por los cambios tecnológicos y demográficos han modificado el comportamiento y el pensamiento de la sociedad impactando la relación del Estado Mexicano y los ciudadanos; no obstante, consideramos que ésta propuesta de *Iniciativa con Proyecto de decreto para reformar la fracción XIII al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos*



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

*Mexicanos*, referida en el presente dictamen, tiene que modificarse, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

- i) El Derecho Humano Básico que se atiende es el de garantizar y otorgar el derecho humano al trabajo, y a no ser privado del mismo en forma injusta, así como el principio de presunción de inocencia y el derecho a un recurso efectivo, contraviniendo los estándares internacionales en la materia. Son considerados un derecho humano de segunda generación, porque este deriva de los derechos económicos, sociales y culturales que permiten que el Estado de Derecho pase a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho, que por ende permite el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Sobre el particular, se demanda un Estado de Bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que todas las personas los gocen de manera efectiva.<sup>1</sup>

Como derecho humano al trabajo, y a no ser privado del mismo en forma injusta, así como el principio de presunción de inocencia y el derecho a un recurso efectivo, no puede ser motivo de discriminación y debe ser atendida debidamente, lo cual significa que la prohibición constitucional de reincorporación de los miembros de los cuerpos policíacos que son cesados de su encargo con independencia de que en el juicio se demuestre que es injustificada la causa; lo anterior, en virtud de que se considera que tal precepto e interpretación vedan el derecho humano al trabajo y a no ser privado del mismo en forma injusta, así como el principio de presunción de inocencia y el derecho a un recurso efectivo, contraviniendo los estándares internacionales en la materia, de que todas las *personas* tienen derecho al trabajo.

<sup>1</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, *¿Qué son los derechos humanos?*, fecha de consulta 27 de septiembre de 2017, en: [http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos)





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Hacemos una breve reseña respecto a los cuerpos policiales en México. Hablar de policías en nuestros días, implica señalar en forma generalizada experiencias desagradables de desconfianza, malos tratos, violaciones a derechos humanos, ineficacia, extorsiones, corrupción, secuestros, homicidios, detenciones arbitrarias, etcétera.

Soslayamos que muchos agentes policiales, luego de cumplir un cúmulo de requisitos de ingreso y permanencia, se desempeñan honestamente por años en un oficio de alta peligrosidad, en jornadas superiores a las legales, a veces sin la capacitación adecuada y casi siempre sin el armamento eficaz para combatir a los grupos criminales de estos tiempos, lo que implica un gran riesgo de ser herido o perder la vida en cumplimiento de su labor.

*También ignoramos que –como todos- los miembros de las corporaciones policiacas tienen una familia y obligaciones para con ésta y consigo mismos que colmar, por lo requieren de condiciones económicas que mediante el producto de su trabajo les permitan solventar dichas obligaciones en forma digna. Sin embargo, perciben a cambio de su labor un sueldo desproporcional con el riesgo que implica su función (en el sexenio pasado el sueldo de los Policías Federales apenas llegaba a los diez mil pesos<sup>2</sup>, actualmente uno de los perfiles mejor pagados como el de Escolta tiene una percepción bruta de doce mil setecientos cincuenta y cuatro pesos).*

Además, los miembros de las corporaciones policiacas están sujetos a la prohibición de reincorporación contenida en la última parte del párrafo segundo de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional; de ahí que su labor tenga como base la más alta inestabilidad que existe en materia de empleo en el país.

<sup>2</sup> [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/b\\_agencia\\_de\\_noticias/007\\_2011/01\\_enero/12\\_12/4521\\_pide\\_permanente\\_al\\_ejecutivo\\_a\\_revisar\\_salarios\\_de\\_elementos\\_de\\_la\\_policia\\_federal](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/b_agencia_de_noticias/007_2011/01_enero/12_12/4521_pide_permanente_al_ejecutivo_a_revisar_salarios_de_elementos_de_la_policia_federal)

Luz Elba de la Torre Orozco, "Derecho humano a la estabilidad en el empleo de los Policías Federales en México", Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Académica México, Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos con mención en Protección de los Derechos Humanos y Democracia Promoción V, Ciudad de México, Distrito Federal, 25 de septiembre de 2014.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación:**

Tal inestabilidad en la carrera policial y el fracaso en los métodos de depuración y selección de los elementos, lejos de fortalecer a las corporaciones, ha conllevado -en perjuicio de los habitantes de este país-, a la desarticulación de las policías y la consecuente militarización de la seguridad pública, lo que ha desencadenado una multiplicidad de violaciones a derechos humanos de los habitantes.

Se hace la acotación que este dictamen no pretende apoyar la permanencia de agentes policiales que infrinjan la ley, sino lo contrario, al velar por el fortalecimiento de los cuerpos policiales y ministeriales, otorgando la posibilidad de estabilidad en el empleo a los elementos que conforme a derecho cumplan con su función y no hayan faltado a la Ley, como presupuesto base para el mejoramiento de sus condiciones laborales.

Este discurso exige un replanteamiento de los propósitos de los cuerpos policiacos, es por ello que esta Comisión dictaminadora emprende un análisis crítico de la prohibición constitucional de reincorporación de los policías que son cesados de sus funciones, aun en forma injusta, como norma máxima reguladora de las condiciones a que están sujetos los agentes policiales, abordando los temas subyacentes: de la naturaleza de su relación con el estado, la violación del derecho humano al trabajo y no ser privado del mismo en forma injusta, la inobservancia del principio de presunción de inocencia en su perjuicio y la violación al derecho a un recurso efectivo, lo que nos llevará a concluir que la norma prohibitiva prevista en la Carta Magna contraviene los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

- ii) Por su parte, en México se han realizado esfuerzos importantes en favor de los cuerpos policiacos, al establecer planes, programas y políticas encaminadas a ello, mismas que se han visto reflejadas en diversas normas como es en la misma legislación secundaria.

En ese sentido se puede señalar que en México la normatividad nacional en materia de los cuerpos policiacos relativo al derecho al trabajo es protegida como un derecho humano, destacándose en los siguientes ordenamientos:



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

En principio, es menester señalar que la Ley Fundamental Mexicana en vigor que data de 1917, desde su origen tuteló al trabajador mediante el establecimiento de los principios básicos de la regulación laboral, siendo pionera en la materia.

Se tiene conciencia que la declaración de derechos sociales contenida en los artículos 27 y 123 de la Carta Magna, no fue un producto innovador de juristas, ni emergió del incipiente impacto del derecho internacional de ese momento, sino que se originó con motivo de la explosión social de la época, en la medida que los mexicanos desventajados de antaño se impusieron ante sus opresores mediante una revolución, después de años de "tragedia y dolor de los campesinos y trabajadores".<sup>3</sup>

Así, el nombramiento otorgado a un servidor público, en esa época, era visto como "un acto condición", que se normaba por la materia administrativa. En tanto que, el contrato de trabajo (verbal o escrito) y lo relativo a la estabilidad en el empleo era exclusivo de los patrones y trabajadores de la iniciativa privada.

La justificación de dicha distinción era la correspondiente a que en la iniciativa privada la relación laboral suponía un ánimo de lucro a través de la producción de bienes y servicios; en cambio, el vínculo entre los Poderes de la Unión y los servidores públicos perseguía el interés general de la sociedad, no "un ánimo de simple lucro"<sup>4</sup>, y por lo mismo bastaba la libre voluntad del poder público para concluirlo.

Los primeros intentos por regular las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados, acontecieron con la redacción de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, publicada 19 de agosto de 1925, la cual no llegó a tener vigencia efectiva, por lo que dichos trabajadores siguieron siendo sujetos inermes, a merced de todos los vaivenes políticos "subsistiendo una situación

<sup>3</sup> Mario de la Cueva, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., Segunda Edición, 1993, México, pág. 28.

<sup>4</sup> Anaya Sánchez, Federico, "Los derechos sociales del pueblo mexicano", Manuel Porrúa, 1978, tomo VIII, México, págs. 694 y 695.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

de inseguridad para ellos, que los obligaba a usar toda especie de recursos, para colocarse en las mejores posiciones de orden administrativo, sin poder evitar que la inestabilidad de esos trabajadores, continuase privando a México de toda posibilidad, para sistemar (sic) con éxito las funciones de la administración pública".<sup>5</sup>

Fue hasta el 5 de diciembre de 1938, durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, cuando se promulgó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Posteriormente, el 4 de abril de 1941 se promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el que empezó a normar las relaciones entre el Gobierno y sus trabajadores, reconociendo la existencia de una relación de trabajo y estipuló derechos como el de estallar la huelga o el de accionar ante el tribunal de arbitraje correspondiente para resolver los conflictos que se suscitaran entre los trabajadores y los Poderes de la Unión.<sup>6</sup>

Tras veintiún años de lucha de los nacientes sindicatos de los empleados estatales, vieron coronado su esfuerzo con el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, el cual adicionó al artículo 123 Constitucional el apartado B, mismo que sentó las bases conforme a las cuales el Congreso de la Unión debía expedir leyes sobre el trabajo que rigieran entre los Poderes de la Unión y el gobierno del Distrito Federal, por una parte y sus trabajadores, por la otra.

En la iniciativa del Ejecutivo Federal de 7 de diciembre de 1959, se expuso lo siguiente:<sup>7</sup>

"Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

<sup>5</sup> Diputado López Portillo Arturo, en la discusión de la reforma que adicionó el apartado B al artículo 123 Constitucional, el 23 de diciembre de 1959. Visible en <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=74&IdProc=6>

<sup>6</sup> Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Visible en <http://www.tfca.gob.mx/es/TFCA/Antecedentes>

<sup>7</sup> Diputado López Portillo Arturo, en la discusión de la reforma que adicionó el apartado B al artículo 123 Constitucional, el 23 de diciembre de 1959. Visible en <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=74&IdProc=6>



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los Servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado Artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

Se reitera en el Proyecto el funcionamiento de un Tribunal de Arbitraje al que, además se le asignan, en forma expresa, funciones conciliatorias, para el conocimiento y resolución de los diversos conflictos que puedan surgir entre el Estado y sus servidores.

Una necesaria excepción se establece a este respecto: los casos de conflicto entre el Poder de Judicial Federal y sus trabajadores.

Con el propósito de salvaguardar su dignidad y decoro como el órgano máximo que ejerce la función jurisdiccional, se establece la competencia exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos conflictos y resolverlos en una sola instancia, conforme al procedimiento que la Ley Reglamentaria establece.

La iniciativa también prevé que, a reserva de que ese H. Congreso legisle sobre el particular, se continúen observando, como normas reglamentarias vigentes, las disposiciones del actual Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en lo que no se opongan a la Adición que se ha proyectado...”

Como se ve, en la iniciativa predominó la idea del Ejecutivo de que el trabajo del empleado público forma parte de su dignidad humana, por encima de cualquier distinción que pudieran darse entre las labores de la iniciativa privada y las propias de la administración pública, planteando como excepción únicamente la competencia jurisdiccional a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a los conflictos del Poder Judicial de la Federación, con sus trabajadores.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Por su parte, en el proceso legislativo, las Cámaras aprobaron dicha iniciativa, sin plantear exclusión alguna respecto de servidores públicos en lo tocante al régimen burocrático. De esta forma el constituyente equiparó el vínculo existente entre los trabajadores de la iniciativa privada y sus patrones, con el de los empleados estatales y la administración pública.

Así, surgió en el país el régimen laboral burocrático: insuficiente, inacabado y deficiente, ya que no obstante que tal reforma extrajo del ámbito del derecho administrativo el vínculo entre los trabajadores estatales y la administración pública, derogando de hecho la teoría del "acto condición", reconociendo que la expedición de un nombramiento generaba una relación laboral y que "los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada"<sup>8</sup>, se establecieron de inicio categorías distintas respecto algunos servidores públicos: los militares, los marinos, el personal del servicio exterior y los miembros de las instituciones policiales, al estipularse que: "se regirán por sus propias leyes"<sup>9</sup>.

- iii) A nivel de Régimen jurídico de los Policías Federales en México y su vínculo con el Estado, como ya se precisó en el apartado anterior, el poder reformador de la Constitución equiparó el régimen de los trabajadores al servicio de la iniciativa privada, con el de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1963, a partir de la adición al artículo 123 de la Carta Magna, del apartado B, con lo que se sentaron las bases del régimen burocrático, aun cuando se estableció que los policías –entre otras categorías- se regirán por sus propias leyes.

Por su parte, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos sesenta y tres, se estableció en el numeral 5, fracción II, inciso I), que eran trabajadores de confianza: "I).- *Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.*", en tanto que en el dispositivo 8, se

<sup>8</sup> Fracción IX, del apartado B del artículo 123 Constitucional.

<sup>9</sup> Fracción XIII, del apartado B del artículo 123 Constitucional.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

*precisó que quedaban excluidos del régimen de esa ley: "los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios."*

De lo que se pone de manifiesto que a partir de la reforma constitucional, incluyendo en lo dispuesto por la ley reglamentaria del numeral constitucional, los policías son descritos como trabajadores de confianza.

Posteriormente, mediante decreto publicado el diez de noviembre de mil novecientos setenta y dos, se reformó el inciso f) de la fracción XI y se adicionó el párrafo segundo de la fracción XIII, del apartado b) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha reforma trascendió en la medida que adicionó al rubro de la seguridad social de los trabajadores el otorgamiento de créditos para la adquisición de casas, lo que se hizo extensivo a los miembros de las fuerzas armadas.

En la exposición de motivos de esa reforma, se razonó:

*"... Por otra parte, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, son instituciones surgidas del pueblo que tienen la responsabilidad de defender la integridad, la independencia y la soberanía nacionales; de organizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de desastre, así como cooperar con ella y sus autoridades en la realización de obras sociales y de todas aquéllas orientadas al progreso del país. Por lo que si a sus miembros en el activo se les proporcionan prestaciones semejantes a las que en esta iniciativa se proponen para los servidores públicos, no se hace sino equiparar en derechos a los que dentro de las fuerzas armadas sirven con lealtad al país. Por lo anterior, la posible realización de la promesa hecha a los servidores públicos, que abarcaría también a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada nacionales, si el órgano revisor de la Constitución aprueba la presente iniciativa, representará un nuevo y vigoroso acto de solidaridad social..."*



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Transcripción de la que se advierte que el Constituyente quiso adicionar la prestación de seguridad social de que se trata al Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Nacionales, justificando el hecho de conformar una categoría especial de empleados públicos, por su misión de defender la integridad, la independencia y la soberanía nacionales, de organizar la seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de desastre, así como cooperar con ella y sus autoridades en la realización de obras sociales y orientadas al progreso del país; sin embargo, hizo patente su voluntad de otorgarles las mismas prestaciones, pero a través de su propio organismo encargado de la seguridad social.

La intención del legislador con la creación de categorías especiales dentro del apartado B del artículo 123 Constitucional, era armonizar su función con los derechos laborales que les correspondían, no negárselos.

En relación con el contenido de la fracción XIII, del apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental, doctrinarios y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución, se han pronunciado, refiriendo lo que desde su criterio debe entenderse.

En la subsecuente reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental, publicada el 8 de marzo de 1999, se incluyó la prohibición de reinstalación de los miembros de instituciones policiales que no cumplieran con los requisitos de ley para permanecer en el momento de su remoción.

En esa oportunidad, en la Cámara de Diputados, la discusión en cuanto a los principales interlocutores, fue la siguiente:<sup>10</sup>

*"... Pero piensen ustedes en la otra posibilidad, que es además la más real en la mayoría de los Estados del país, en la posibilidad de que los malos jefes de la policía tengan en sus manos el empleo de sus subordinados y que en cualquier momento los sometan y los tengan adictos a su voluntad porque tienen la posibilidad de quitarles o dejarles el empleo a su discrecionalidad, porque no van a poder recuperarlo ni siquiera por medio del juicio de amparo. En el fondo, en la estrategia, creo que estamos cometiendo un error si votamos a favor de esta fracción décima tercera, del apartado B del artículo 123 Constitucional (Bernardo Bátiz Vázquez)...Y aquí la pregunta que se nos plantea como legisladores es si*

<sup>10</sup> Cámara de diputados, discusión de 10 de noviembre de 1998. <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=154&IdProc=6>





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

*en esta modernización que se plantea de los cuerpos policiacos, puede darse bajo el marco de arbitrariedad. La respuesta es que no. La propuesta de reforma constitucional claramente establece, por ejemplo, que las remociones que en su caso ocurran, deberán de llevarse a cabo de conformidad con la ley vigente. En consecuencia, no podemos hablar de remociones arbitrarias... Concluyo diciendo que en caso de que ocurra un despido, quiero ser enfático en ello, se tendrán que cumplir plenamente las garantías de legalidad consignadas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución (Santiago Creel Miranda) ... el texto no es claro, y por ese motivo yo propongo que se le dé claridad a la redacción, para que se diga y que no quede lugar a duda, que el agente de policía que es dado de baja sin causa justificada, tenga en todo caso el derecho a un medio de defensa y agotar en su caso el juicio de amparo para reclamar su reinstalación (Abelardo Perales Meléndez)... Yo quiero llamar la atención de ustedes. Son dos las figuras que esta reforma estableció para nuestro sistema jurídico en México. En primer lugar, la existencia de la figura de la remoción, actualmente las relaciones de trabajo solamente pueden terminar por la renuncia de los individuos o por el despido, sea éste justificado o injustificado... En este caso estamos hablando de la remoción del cargo, porque no cumplen con los requisitos de ley... Esto debe de quedar claro, la única causa por la cual pueden ser removidos es el incumplimiento de requisitos. ... Ahora bien, la siguiente parte del artículo causa mucha confusión... Dice: 'Sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción'. Estamos hablando solamente del supuesto de aquellos que no cumplen con los requisitos... lo que estamos argumentando en este momento van a ser elementos que debe de tomar en cuenta el juzgador para poder interpretar la norma y en consecuencia queda claro que aquél que cumpla los requisitos (sic) no podrá ser removido del cargo... Y esto que quede claro, y esto que se anote, porque así es como debe de resultar. Si gana el juicio, el Juez ordenará la reinstalación porque sí cumple con los requisitos de ley. (Felipe Urbiola Ledesma)... si aprobamos esta modificación a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, seremos cómplices de una decisión anticonstitucional e injusta.*

*Anticonstitucional porque a estos mexicanos no solamente se les niega su derecho al trabajo, a la estabilidad en el empleo, sino también su garantía de amparo, único recurso legal que ahora tienen para defenderse de un despido injustificado, en virtud de que al ser considerados sujetos administrativos se tiene el recurso de amparo ante un acto de autoridad que se considere injusto, pero si la aprobamos ya no lo tendrán, será una decisión injusta porque a todo mexicano que se le niegue el trabajo sin justificación, es permitir arbitrariedades y condenarlos a la miseria. Vale la pena aclarar que no estamos defendiendo policías corruptos, policías cuyos actos se alejan de los principios que deben acatar (Rosalío Hernández Beltrán)."*

Es de resaltarse que a través de esta reforma el Constituyente por primera vez estableció una norma prohibitiva, siendo lamentable que fuera precisamente vedando el derecho humano al trabajo y a la estabilidad en el empleo de servidores



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

públicos, pero al menos se encontraba justificada en el hecho de que el policía no reuniera los requisitos que estableciera la ley vigente para su permanencia, pudiendo impugnar en caso de considerar el despido injustificado.

Sin embargo, empeorando la situación de los policías, la subsecuente reforma al apartado B del numeral 123 de la Carta Magna, lejos de ampliar la tutela de sus derechos laborales -atendiendo al principio de progresividad en materia de derechos humanos-, la acotó al grado que en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se normó que ante la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio 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..."*<sup>11</sup>

De esta forma, en la norma vigente del propio apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental, que por una parte establece que los trabajadores burocráticos sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, líneas más adelante, niega tal derecho, respecto de los policías, al establecer la prohibición de reinstalación, aun en el caso de despido injustificado.

En la discusión de la cámara de origen del 11 de diciembre de 2007, se expuso que:<sup>12</sup>

"...Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.

La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 Constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el constituyente

<sup>11</sup> Artículo 123 Constitucional, de conformidad con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, vigente hasta este momento.

<sup>12</sup> Discusión de la Cámara de origen de 11 de diciembre de 2007. Visible en <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=130&IdRef=197&IdProc=2>



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que:

*"...Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones."*

Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquella resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.

Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aun y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.

Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123, es determinar que en caso de incumplieron las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del ministerio público, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aun y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización..."

Como se lee, la reforma pretendió salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con los cuales debe conducirse todo servidor público, con la finalidad de contar con policías eficientes, honestos y



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

confiables, que combatan de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia y para ello el constituyente consideró necesario que en los casos de remoción de dichos policías, cualquiera que fuera el sentido de la resolución jurisdiccional que se dictara en el juicio o medio de defensa promovido, aun cuando resultara favorable para el promovente, sólo tuviera derecho a una indemnización.

- iv)** En materia de Tratados Internacionales con relación a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, el Derecho al trabajo y a no ser privado del mismo en forma injusta. El derecho al trabajo es un derecho fundamental, reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional, entre los que destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ser el instrumento internacional que trata más extensamente el mismo.

Asimismo, el derecho al trabajo sustenta su relevancia en el hecho de que es esencial para la realización de otros derechos humanos, como los de alimentación, salud, vivienda, educación del trabajador y su familia, entre otros, y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Además, el trabajo, en tanto que es libremente escogido o aceptado, sirve para la plena realización y reconocimiento de la persona en el seno de la comunidad.

Al respecto existen instrumentos internacionales – sobre esta materia:

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* proclama el derecho al trabajo en un sentido general en su artículo 6 y desarrolla la dimensión individual del derecho al trabajo mediante el reconocimiento, en el artículo 7, del derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en especial la seguridad de las condiciones de trabajo. Por su parte, la dimensión colectiva del derecho al trabajo se aborda en el artículo 8, que estipula el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al sindicato de su elección, así como el derecho de los sindicatos a funcionar libremente.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

De lo que se pone de manifiesto que el derecho al trabajo es una prerrogativa individual porque pertenece a cada persona, y a la vez un derecho colectivo, que engloba todo tipo de trabajos. El artículo 6 en cita, define el derecho al trabajo de manera general y no exhaustiva. En el párrafo 1 de dicho numeral los Estados Partes reconocen *"el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho"*. En el párrafo 2, dichos Estados reconocen que *"para lograr la plena efectividad de este derecho", habrán de adoptar medidas entre las que deberán figurar "la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana"*.

En estos objetivos se reflejan los propósitos y principios fundamentales de las Naciones Unidas, tal como se definen en el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta de la Organización. Objetivos que se recogen también en lo esencial en el párrafo 1 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Además, a nivel internacional, el derecho al trabajo se encuentra regulado en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en el inciso i) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; en el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y en los artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

El derecho al trabajo, amparado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirma la obligación de los Estados Partes de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta. Esto se deriva en virtud de la libertad del individuo para elegir un trabajo, haciendo hincapié en la importancia del trabajo para el desarrollo personal, así como para la integración social y económica del mismo.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Siguiendo tales lineamientos la Organización Internacional del Trabajo emitió en 1982 el Convenio N° 158, sobre la terminación de la relación de trabajo, que establece la legalidad del despido en su artículo 4, e impone en particular, la necesidad de ofrecer motivos válidos para el despido, así como el derecho a recursos jurídicos y de otro tipo, en casos de despido improcedente. Sin embargo, dicho Convenio no ha sido ratificado por el Estado Mexicano.

No obstante lo anterior, en el marco nacional, específicamente en el burocrático, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123, apartado B, establece que los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados, por causa justificada y que en caso de separación injustificada, tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o la indemnización correspondiente, previo procedimiento legal

Normatividad que tiene reflejo en lo previsto en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al establecer que el nombramiento o designación sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

- *Por renuncia, por abandono de empleo o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva;*
- *Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;*
- *Por muerte del trabajador;*
- *Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;*
- *Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al incurrir en cualquiera de las faltas que precisa, caso en los cuales, incluso el Titular de la Dependencia podrá suspender los efectos del nombramiento.*

Asimismo, en lo relativo a la terminación del Servicio Profesional de Carrera Policial, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, prevé causas ordinarias y extraordinarias, a saber:



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

### *I. Ordinarias, tales como:*

- a) La renuncia;*
- b) La incapacidad permanente para el desempeño de las funciones;*
- c) La jubilación o retiro, y*
- d) La muerte.*

### *II. Extraordinarias, que comprenden:*

- a) La separación del servicio por el incumplimiento de los requisitos de permanencia o, en el caso de agentes de la Policía Federal Ministerial, cuando en los procesos de promoción concurren las circunstancias siguientes:*
  - 1. Haya alcanzado la edad máxima correspondiente a su jerarquía, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones aplicables;*
  - 2. Deje de participar en tres procesos consecutivos de promoción a los que haya sido convocado o no obtenga el grado inmediato superior por causas que le sean imputables, después de participar en tres procesos de promoción para tal efecto, y*
  - 3. En su expediente no cuente con méritos suficientes para la permanencia.*
- b) Y la remoción por incurrir en responsabilidad en el desempeño de las funciones o incumplimiento de sus deberes.*

Por lo que, en el ámbito nacional, igualmente existen regulaciones que permiten el despido en casos justificados, especialmente, en el caso de los policías.

De este marco legal se desprende el derecho a la estabilidad en el empleo, el cual se define como la forma de excluir el poder discrecional del empleador en lo relativo a la disolución de la relación de trabajo.<sup>13</sup>

Su regulación emerge con la finalidad de cumplir con el derecho fundamental de toda persona a un trabajo digno y socialmente útil y así asegurar la vida, salud y un nivel económico decoroso de los trabajadores.

Se ha establecido que incurre en responsabilidad laboral, el patrón que separe a su empleado mediante una declaración unilateral y sin causa justificada.

<sup>13</sup> Guerrero, Euquerio, "Manual de Derecho de Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., Sexta Edición, 1996, México, pág. 111 (citando a Mario L. Deveali, en la Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo X, página 790).



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Dicha responsabilidad conlleva a posibilidad de que el trabajador opte por la reinstalación en el empleo, así como el pago de salarios caídos y demás prestaciones.

v) De lo relacionado en el análisis de este dictamen se puede concluir válidamente, que: <sup>14</sup>

- *El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y es una parte inherente a la dignidad de la persona.*
- *Conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual México es parte, se debe garantizar a las personas el derecho a no ser privado del trabajo de forma injusta.*
- *Que la necesidad de ofrecer motivos válidos para el despido, así como el derecho a recursos jurídicos en su caso, fue acogido por el artículo 123, apartado B, fracciones IX y XII de la Constitución, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, precisando esta última los casos de terminación de la relación laboral sin responsabilidad para los titulares de las dependencias.*
- *Que el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, contempla las causas ordinarias y extraordinarias de terminación del Servicio Profesional de Carrera, por lo que en el caso especial de los policías, igualmente están precisadas las razones para calificar de justificado o injustificado un despido.*
- *Que la estabilidad es la forma de excluir el poder discrecional del empleador y redundante en el fin de proporcionar a las personas un trabajo digno y socialmente útil.*

Partiendo de estas premisas, podemos afirmar que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es acorde al derecho internacional en materia de derechos humanos.

Lo anterior es así, porque como ya se vio, en el ámbito del derecho humano al trabajo, se privilegia no ser privado del empleo sin causa justa, en virtud de que el trabajo es inherente a la dignidad de la persona y le permite la realización de otros derechos para él y su familia.

Luego, el hecho de que el precepto constitucional en comento prohíba la reincorporación al servicio, con independencia del resultado del juicio o medio de defensa, permite la terminación de la relación policía-Estado, aun cuando

<sup>14</sup> Biblioteca Digital sobre Género en Panamá, fecha de consulta 28 de abril de 2015, en: <http://binal.ac.pa/binal/iframes/mujer/documento.php?cat=16>





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

la causa haya sido injustificada, lo que conlleva a una violación del derecho a la estabilidad en el empleo, en detrimento de la dignidad del trabajador y su familia, menoscabando también sus derechos humanos a la alimentación, salud, vivienda, educación, etcétera.

En efecto, si bien puede entenderse que el trabajo de algunos servidores públicos se sujeten a modalidades especiales distintas a la generalidad de los burócratas, tales como requerimientos particulares para el ingreso y permanencia -en el caso de los policías-, lo cierto es que tales modalidades no pueden llegar a desvincular su función del régimen laboral, ya que finalmente se trata de personas que tienden a la satisfacción de sus necesidades materiales y las de su familia a través del fruto de su trabajo y ante normas que vedan la posibilidad de su reincorporación en caso de despido injustificado, se encuentran en una situación de vulnerabilidad en relación con su empleador, siendo que el derecho burocrático, emerge precisamente con un espíritu proteccionista, con la finalidad de evitar la indefensión de los empleados, partiendo de los principios de equidad, justicia social y protección.

### **Sobre la presunción de inocencia**

Es un principio que emerge del derecho penal, como una garantía judicial de la persona inculpada y tiene su sustento en los numerales 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 11.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En México, antes de la reforma del 18 de junio de 2008, el principio de presunción de inocencia, se encontraba implícito en los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 19, primer párrafo, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualmente, se encuentra expreso en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Ley Fundamental, relativo a los derechos de toda persona imputada: "a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa".



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

En el caso de este trabajo, la prohibición constitucional de no reinstalación de los policías, es violatoria del principio de presunción de inocencia, ya que sanciona con la desincorporación al agente con independencia del procedimiento y del resultado del mismo, vedándole la posibilidad de reinstalación aun siendo injustificada la remoción.

Es decir, la norma constitucional presume culpable al policía cesado, en la medida que prohíbe su reincorporación, aun cuando en un juicio se acreditara que fue injustificado su despido, estableciendo para tal efecto el pago de una indemnización.

### **Sobre el derecho a un recurso efectivo**

Desde otro punto de vista de la perspectiva internacional, encontramos que el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* establecen el derecho de toda persona a una garantía judicial específica, destinada a protegerla de manera efectiva frente a la violación de los derechos humanos reconocidos por los respectivos instrumentos.

El primero de los instrumentos mencionados, en su artículo 2.3, prevé que toda persona cuyos derechos hayan sido violados, puede interponer un recurso efectivo, siendo la autoridad competente de conformidad con el sistema legal en el Estado, la que decidirá sobre los derechos de aquella y hará cumplir su decisión.

Por su parte, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en el artículo 25, estipula que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido ante los jueces o tribunales competentes que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales. Además, establece que los Estados Parte, se comprometen a garantizar que la autoridad competente prevista decida sobre los derechos de la persona que interponga el recurso, a desarrollar las posibilidades del recurso y a garantizar el cumplimiento por las autoridades competentes.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Particularmente en lo relativo al tema del alcance de la noción "*recurso efectivo*", la *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, ha realizado numerosos pronunciamientos, siendo trascendentes para este trabajo los siguientes:

*"... para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla".*<sup>15</sup>

*"... no basta que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben dar resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos, para que éstos puedan ser considerados efectivos".*<sup>16</sup>

*"... los recursos deben ser idóneos para proteger la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado para el que fueron concebidos".*<sup>17</sup>

*"...no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial".*<sup>18</sup>

De lo que se pone de manifiesto, que gran parte de la efectividad de un recurso tiene que ver con la posibilidad de que se resarza en la violación del derecho

<sup>15</sup> Corte IDH, Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000, párr. 102; Caso Cantoral Benavides, sentencia de 18 de agosto de 2000, párr. 164; Caso Ivcher Bronstein, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 136; Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 113; Garantías judiciales en estados de emergencia, (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 24, entre otros.

<sup>16</sup> Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 111; Caso Cantos, sentencia de 28 de noviembre de 2002, párr. 52; Caso Juan Humberto Sánchez, sentencia de 7 de junio de 2003, párr. 121; Caso Maritza Urrutia, sentencia de 27 de noviembre de 2003, párr. 117, entre otros.

<sup>17</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, párrs. 64 y 66; Caso Godínez Cruz, sentencia de 20 de enero de 1989, párrs. 67 y 69; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, sentencia de 15 de marzo de 1989, párrs. 88 y 91; Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párr. 36.

<sup>18</sup> Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein, sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 137; Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, párr. 24.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

humano violado, en atención a las interpretaciones realizadas de ambos instrumentos internacionales que se encuentran en vigor para el Estado Mexicano.

Sin embargo, como ya se dijo en el capítulo primero, en términos de lo previsto por el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la interpretación jurisdiccional que se ha realizado a dicho precepto es la literal, al establecer *"el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido..."*.

Lo que tiene como consecuencia que, con independencia del sentido en que se resuelva cualquier medio de defensa promovido contra la remoción o separación del servidor público de que se trate, sea ordinario o extraordinario, no podrá tener por efecto la reinstalación, pues la prohibición contenida en la norma constitucional es absoluta.

Así, la sentencia que se dicte en cualquiera de los procedimientos, no obstante que decrete la ilegalidad o inconstitucionalidad de la resolución recurrida o acto reclamado, según sea el caso, derivada de un vicio de forma o de fondo, en ninguna circunstancia tendrá por efecto la reincorporación, aun considerando que la remoción fue injustificada.

Considerando lo anterior, se establece lo siguiente:

Que en el sistema jurídico mexicano no existe un recurso efectivo por medio del cual los policías puedan impugnar la determinación de su remoción, en virtud de que constitucionalmente está vedada la reparación correspondiente a la reincorporación en caso de despido injustificado, ya que no obstante que el legislador reguló lo relativo a la procedencia del recurso de rectificación, juicio contencioso-administrativo federal y juicio de amparo indirecto y directo, ninguno de estos procedimientos ordinarios y extraordinarios, tiene como consecuencia el resarcimiento del trabajo, ni aun en caso de despido injustificado.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Que el artículo 123 Constitucional, al prohibir la reincorporación de los policías, con independencia del resultado del juicio, es contrario a las disposiciones internacionales que prevén las garantías judiciales, especialmente la instauración de un recurso efectivo, ya que por disposición el Estado Mexicano no es posible lograr la plena reparación al derecho humano violado.

- vi) En conclusión, en nuestro país el derecho al trabajo está protegido –entre otros ordenamientos- por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley, entre otros ordenamientos.

Derecho a la igualdad y no discriminación, La discriminación es definida en las Convenciones sectoriales destinadas a su eliminación, esencialmente como cualquier distinción, exclusión, restricción, limitación o privilegio, en detrimento de los derechos humanos en ellas consagrado.

Finalmente, la no discriminación no sólo se compromete con el principio formal de que todos deben ser tratados iguales, cualquiera que sea el contenido de aquella igualdad, por el contrario, al tener como meta última el que todos puedan gozar y ejercer sus derechos fundamentales en igualdad de oportunidades, parte de un contenido mínimo e irreductible.

En el tema de análisis del presente dictamen, la prohibición de reinstalación o reincorporación prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, Constitucional, cuyo ámbito subjetivo de validez se centra en los miembros de instituciones policiales, encuentra su fundamento, en las funciones de seguridad interior que desempeñan sus elementos. Sin embargo, en casos diversos análogos de cese de funcionarios dedicados a actividades de seguridad, el tratamiento ha sido distinto.

Por ejemplo, al resolver los amparos en revisión 810/2006, 1285/2006 y 1659/2006, el alto tribunal consideró que miembros de corporaciones militares (tuteladores de la soberanía nacional), tienen derecho a la reincorporación al servicio.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

En las sentencias mencionadas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre el caso de miembros del servicio castrense, que fueron dados de baja del servicio en activo por encontrarse infectados con el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH).

El máximo tribunal del país consideró que la norma que decreta el retiro de los militares por seropositividad a los anticuerpos contra los virus de la inmunodeficiencia humana confirmada con pruebas suplementarias es violatoria de la garantía de igualdad y de no discriminación por razón de salud y, por tanto, el militar que hubiere sido retirado tomando ese precepto legal como fundamento tiene derecho a su reincorporación al servicio.

Además, estableció que la medida legislativa que prevé que los militares pueden ser separados de su cargo por la susceptibilidad a infecciones recurrentes, contenida en la Primera Categoría, fracción 117, de las Tablas anexas a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, vigente hasta el siete de agosto de dos mil tres, carece de razonabilidad y, por tanto, debía ser declarada su invalidez únicamente por lo que hace a esa medida discriminatoria.

De lo anterior se pone de manifiesto que, en casos diversos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que un sector de los grupos de servidores públicos cuyas funciones impactan en la soberanía nacional (militares) sí tiene derecho a la reinstalación cuando sus bajas se decreten con fundamento en una medida desproporcional, irracional y discriminatoria.

Ahora bien, el *artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos* reconoce el derecho de igualdad ante la ley previendo que todas las personas son iguales ante la ley y, en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Luego entonces, si los militares y los policías se trata de corporaciones que tutelan la seguridad, los primeros, nacional y los segundos, en forma interna, por ende, resulta que el criterio interpretativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para aquéllos y el utilizado para éstos contraviene el principio de



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

no discriminación, en razón de que a pesar de encontrarse en la misma situación jurídica derivada de la realización de actividades relacionadas con la seguridad, a los miembros de las corporaciones policíacas se les ha impedido su reincorporación al servicio.

Remarcamos entonces que:

El presente dictamen integra a su análisis las perspectivas y argumentos vertidos en una iniciativa que en fondo y forma busca un diseño constitucional más justo que permita un andamiaje legal éticamente aceptable para las condiciones laborales que viven los ministerios públicos y elementos policiales de los tres ámbitos de gobierno.

Del análisis de los argumentos se desprende la evidencia sobre el trato inequitativo e internacionalmente observado como injusto en el que viven los servidores públicos dedicados a labores ministeriales y policiales en nuestro país.

La reforma del 10 de junio de 2011 al artículo 1º. de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, hace vinculante la perspectiva internacional de los derechos humanos en nuestro país y motiva la necesidad de adecuar nuestros marcos normativos para buscar la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

En este sentido, se puede afirmar que el texto vigente de la fracción XIII, apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estaba dejando desprotegidos a los servidores públicos ministeriales y policiales, los remite a un marco laboral inequitativo y los expone permanentemente a ser objeto de injusticias.

La condición de injusticia en la que desarrollan sus actividades fue legalmente aceptada en marzo de 1999 como parte de acciones del gobierno federal, encaminadas a depurar las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Por otro lado, esta comisión también considera la dificultad operativa de reinstalar a un subordinado en una posición de responsabilidad y dependencia dentro de actividades policiales y ministeriales con los riesgos implícitos en la probable fractura del clima organizacional y la dinámica de mando que puede conllevar el proceso administrativo o penal al que el elemento fue sometido. Sin embargo, impedir ese riesgo y evitar tales fracturas debe ser labor de una investigación profesional, un proceso bien fundado y el desarrollo profesional de labores de control como las que desempeñan las unidades de asuntos internos y similares. En ningún momento debe tolerarse la suplencia de estos elementos con violaciones a derechos humanos.

### Conclusiones

Si bien es verdad que en términos de lo previsto en la fracción XIII, del apartado B del artículo 123 Constitucional, los policías deben regirse por sus propias leyes, igualmente cierto es que acorde a lo establecido por el numeral 5, fracción II, inciso I), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional, hasta hoy en día, los agentes de policía son trabajadores; de ahí que todas las interpretaciones que partan de supuestos ajenos a dicha norma, sosteniendo que existe un vínculo administrativo y que se trata de un acto condición, no hacen más que retrotraer casi cuarenta y cinco años el derecho burocrático.

Luego si bien es verdad que el constituyente distinguió a los policías de los trabajadores burocráticos ordinarios, al establecer que se regirían por sus propias leyes, esto se dispuso así con la finalidad de armonizar las condiciones de su trabajo, con los requerimientos propios de su función.

Por tal motivo se considera que la norma internacional que prohíbe su reincorporación, con independencia del resultado del juicio, es decir, aun resolviendo que el cese fue injustificado es atentatoria del derecho humano al trabajo y a no ser privado del mismo sin causa justa.





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Asimismo, se estima que veda el principio de presunción de inocencia, en la medida que la norma constitucional, sentencia a priori a la no reincorporación, aun tomando en consideración que el resultado del juicio puede ser a favor del policía cesado.

También es violatorio del derecho a un recurso efectivo, ya que no basta que el legislador haya previsto medios ordinarios y extraordinarios para combatir la remoción, cuando el efecto de la sentencia nunca puede ser la reincorporación, ya que a lo sumo al ser injustificada la baja, lo procedente es el pago de una indemnización.

Igualmente, se considera que la norma constitucional viola el principio de igualdad en la medida que diversas categorías de funcionarios excluidos del régimen burocrático ordinario, no tienen un tratamiento constitucional ni legal igual al que se prevé para los policías, como es el caso de los miembros del servicio exterior y de los militares, ya que por ejemplo, los primeros sí cuentan con un recurso efectivo ante la reincorporación y los segundos, no son dados de baja de los cuerpos castrenses aun cuando estén compurgando una pena por su responsabilidad en la comisión de un delito, salvo que exista condena expresa que ordene su desincorporación.

Además, debe indicarse que al precepto constitucional en mención que genera la más alta inseguridad en materia de empleo, se le suman los bajos sueldos y el gran riesgo que implica combatir al crimen organizado de estos días, lo que lejos de permitir que más y más mexicanos con valores aspiren a ingresar y permanecer como Policías Federales de carrera, provoca la desarticulación de los cuerpos policiales, con la consecuente incorporación de las fuerzas militares en las funciones de seguridad pública y lo que esto conlleva en perjuicio de la sociedad civil.

Para evitar lo anterior se advierte necesario tomar medidas, dentro de las cuales se puede estimar el reconocimiento social a la función policial y el consecuente mejoramiento de las condiciones legales que actualmente imperan, ya que, partiendo del rechazo y menosprecio institucional de las corporaciones policíacas, no es posible pretender su dignificación, menos el



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

reclutamiento de personas con el perfil necesario para ingresar y permanecer en la carrera policial.

Lo anterior es así, ya que además de valores como eficiencia, honestidad y confiabilidad, es necesario que el aspirante cumpla requisitos como edad, estatura, índice de masa corporal, escolares, médicos, etcétera; en tanto que para permanecer, además se necesita pasar evaluaciones de control de confianza, desempeño y competencias profesionales, requisitos que no cualquier persona puede colmar.

Asimismo, debe partirse de la idea de que las evaluaciones necesarias para la permanencia tienden a la profesionalización necesaria de los miembros de las corporaciones policiacas, por lo que es innecesaria una norma constitucional que pretenda la "depuración" de malos policías a priori, porque se debe partir de la confianza de que tales evaluaciones darán un resultado.

### Propuesta

Es por lo anterior que la presente Iniciativa propone que se reforme una fracción XIII al apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con el objeto de que se estime que la norma prohibitiva de la reincorporación de los policías, constituya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos al trabajo y a no ser privado del mismo en forma injusta, de presunción de inocencia, de recurso efectivo y de igualdad y no discriminación.

Por lo anterior, se considera necesario reformar la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Carta Magna; a fin de que se evite prohibir la reincorporación en caso de despidos injustificados de los policías.

Además, tal reforma constitucional sería progresiva en la consecución tuteladora de más derechos humanos, sustrayendo de la norma fundamental del país una norma prohibitiva respecto de un trabajador, cuando el espíritu del artículo 123 Constitucional es velar por sus derechos.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

Como se expone en las en el análisis del presente dictamen, es un menester entender la importancia de reconocer que la prohibición constitucional de reincorporación de los miembros de los cuerpos policiacos que son cesados de su encargo con independencia de que en el juicio se demuestre que es injustificada la causa excluyéndolos del régimen burocrático, por ello, se considera que tal precepto se debe establecer claramente sin necesidad de dicha interpretación pueda vedar el derecho humano al trabajo y a no ser privado del mismo en forma injusta, así como el principio de presunción de inocencia y el derecho a un recurso efectivo, contraviniendo los estándares internacionales en la materia.

Por todo lo anterior, ésta Comisión Dictaminadora considera que es necesario modificar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en razón de reformar la última parte del párrafo segundo de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, a fin de modificar esta norma prohibitiva prevista en la Carta Magna que contraviene los estándares internacionales en materia de derechos humanos, y crear una de las condiciones necesarias para el fortalecimiento de las instituciones civiles encargadas de la seguridad pública en el país. De esta manera estaríamos cumpliendo con la reforma en materia de derechos humanos de 2011.

Se hace la acotación que esta Comisión Dictaminadora no pretende apoyar la permanencia de agentes policiales que infrinjan la ley, sino exclusivamente velar por el fortalecimiento de los cuerpos, otorgando estabilidad en el empleo a los elementos que conforme a derecho cumplan con su función, como presupuesto base en el mejoramiento de sus condiciones laborales.

Es por las razones anteriores que se ha considerado importante eliminar dicha restricción ya que se considera discriminatoria, cambiando el texto constitucional por uno más garantista en favor de las servidoras y servidores públicos ya mencionados, además estaríamos armonizando nuestra Carta Magna con los estándares internacionales más altos en materia de derechos humanos.

A continuación, se expone la reforma a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

se propone en resumen de las iniciativas ya señaladas y de sus argumentos expuestos:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 123. ... ... A. ... B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: I. a XII. ... XIII. ... Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.</p> <p>... ... XIII Bis a XIV. ...</p>	<p>Artículo 123. ... ... A. ... B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: I. a XII. ... XIII. ... Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes, en el momento del <b>ingreso a las instituciones</b>, señalen para permanecer en <b>las mismas</b>, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, <b>de acuerdo con la normativa aplicables al momento de la realización del acto.</b> 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 <b>o reincorporar al servidor público, a elección de este último. La reincorporación no procederá cuando el servidor público haya sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso.</b></p> <p>... ... XIII Bis a XIV. ...</p>



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

### IV. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Decreto por el que se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRIMERO. Se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

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

I. a XII. ...

XIII. ...

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes, en el momento del ingreso a las instituciones, señalen para permanecer en las mismas, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, de acuerdo con la normativa aplicables al momento de la realización del acto. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho o reincorporar al servidor público, a elección de este último. La reincorporación no procederá cuando el servidor público haya sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso.

...

...



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

XIII Bis a XIV. ...

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

### TRANSITORIOS.

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

**SEGUNDO.** El Consejo Nacional de Seguridad Pública emitirá dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, los lineamientos correspondientes para la certificación y condiciones de reingreso para los servidores públicos que se encuentren en la hipótesis de la parte final del último párrafo de la fracción XIII del artículo 123 apartado B.

**Dado en el Salón de Sesiones, Palacio Legislativo de San Lázaro a 26 de abril de 2018.**



## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 PRESIDENTE	13	D.F	(GPPRD)			
DIP. DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ						
 SECRETARIO	02	QUERÉTARO	(GPPRI)			
DIP. BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA						
 SECRETARIO	02	QUERETARO	(GPPRI)			
DIP. ÁNGEL ROJAS ÁNGELES						
 SECRETARIO	15	JALISCO	(GPPRI)			
DIP. RAMÓN BAÑALES ARAMBULA						
 SECRETARIO	01	MÉXICO	(GPPRI)			
DIP. RODOLFO NOGUÉS BARAJAS						
 SECRETARIO	01	JALISCO	(GPPAN)			
DIP. JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN						






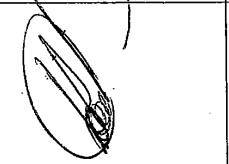

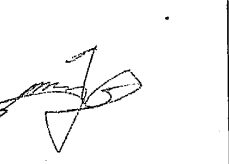

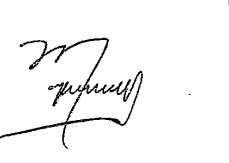

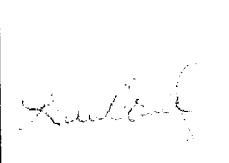


## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 SECRETARIO	04	QUERÉTARO	(GPPAN)			
 SECRETARIO	09	MICHOACÁN	(GPPRD)			
 SECRETARIO	05	MÉXICO	(GPPRD)			
 SECRETARIO	14	JALISCO	(MC)			
 SECRETARIA	02	NUEVO LEÓN	(NA)			
 SECRETARIA	01	DURANGO	(PVEM)			





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	01	ZACATECAS	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	16	VERACRUZ	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	02	GUANAJUATO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	04	COAHUILA	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	07	GUANAJUATO	(GPPRI)			









CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

### COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

#### LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	05	SONORA	(GPPRI)	<i>Ariel Burgos O.</i>		
 INTEGRANTE	04	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	10	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	04	D.F.	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	02	NUEVO LEÓN	(GPPRD)			


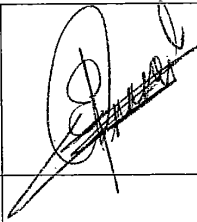




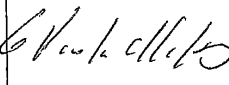




## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre las Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para **permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	09	D.F	(GPPRD)			
		EVELYN PARRA ÁLVAREZ				
 INTEGRANTE	04	PUEBLA	(MORENA)			
		DIP. RODRIGO ABDALA DARTIGUES				
 INTEGRANTE	03	D.F	(MORENA)			
		DIP. VIRGILIO DANTE CABALLERO PEDRAZA				
 INTEGRANTE	10	MICHOACÁN	(PVEM)			
		DIP. VILLALPANDO BARRIOS GEORGINA PAOLA				
 INTEGRANTE	06	COAHUILA	(PVEM)			
		DIP. JOSÉ REFUGIO SANDOVAL RODRÍGUEZ				
 INTEGRANTE	04	CDMEX	(PES)			
		DIP. JUSTO FEDERICO ESCOBEDO MIRAMONTES				



COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

# 7

*Aprobada*  
*Abril 26 de 2018*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2018.

*Pericla - vuelta*

**DIP. EDGAR ROMO GARCÍA**  
**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA**  
**CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**  
**Presente.**

Los suscritos integrantes de la Junta Directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 109 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, solicitamos tenga a bien someter a la consideración del Pleno la siguiente propuesta de modificación al texto correspondiente al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales al Proyecto de Decreto que reforman y adicionan la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la reincorporación de los Agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, la cual se propone para su discusión y votación en lo particular con el propósito de que sea incorporada en el dictamen.

DICE	DEBE DECIR
<b>PRIMERO.</b> El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	<b>Primero. ...</b>
<del>SEGUNDO. El Consejo Nacional de Seguridad Pública emitirá dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, los lineamientos correspondientes para la certificación y condiciones de reingreso para los servidores públicos que se encuentren en la hipótesis de la parte final del último párrafo de la fracción XIII del artículo 123 apartado B.</del>	<b>Segundo. Los servidores públicos que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan sido removidos, cesados o cuya terminación del servicio hubiese sido injustificada por resolución judicial, podrán ser reincorporados siempre y cuando acrediten los requisitos de permanencia que señala la ley vigente al momento que ingresaron a la institución.</b>  <b>Lo anterior estará sujeto a lo que determinen las disposiciones legales aplicables respecto a la devolución de los recursos otorgados por concepto de indemnización.</b>
<b>No tiene correlativo</b>	<b>Tercero. Los servidores públicos que a la fecha de su ingreso a la institución no tenían la obligación de acreditar requisitos de ingreso y permanencia, en virtud de la inexistencia de la norma que regulara estos supuestos para efectos de su permanencia en la institución, se sujetarán a la normatividad inmediata posterior a la fecha de su ingreso, que regule estos requisitos.</b>
<b>No tiene correlativo</b>	<b>Cuarto. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente Decreto.</b>



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

26 ABR 2018

**RECIBIDO**  
SALÓN DE SESIONES  
Hora 25:22



COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

**DIPUTADO DANIEL ORDOÑEZ  
HERNÁNDEZ (PRD)  
Presidente**

**DIPUTADO RAMÓN BAÑALES  
ARAMBULA (PRI)  
Secretario**

**DIPUTADO BRAULIO MARIO  
GUERRA URBIOLA (PRI)  
Secretario**

**DIPUTADO RODOLFO  
NOGUÉS BARAJAS (PRI)  
Secretario**

**DIPUTADO ÁNGEL ROJAS  
ÁNGELES (PRI)  
Secretario**

**DIPUTADO J. APOLINAR  
CASILLAS GUTIÉRREZ (PAN)  
Secretario**

**DIPUTADO JOSÉ HERNÁN  
CORTÉS BERUMEN (PAN)  
Secretario**

**DIPUTADO ÁNGEL ALANÍS  
PEDRAZA (PRD)  
Secretario**

**DIPUTADO JOSÉ HUGO ÁNGEL  
OLVERA (PRD)  
Secretario**

**DIPUTADA LORENA CORONA  
VALDÉS (PVEM)  
Secretaría**

**DIPUTADO VÍCTOR MANUEL  
SÁNCHEZ OROZCO (MC)  
Secretario**

**DIPUTADA MIRNA ISABEL  
SALDÍVAR PAZ (NA)  
Secretaría**

**DIPUTADO JAVIER ANTONIO  
NEBLINA VEGA (PAN)  
Secretario**



## Comisión de Puntos Constitucionales <sup>9</sup>

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

### Honorable Asamblea:

La Comisión de Puntos Constitucionales con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 39, numeral 1, numeral 2, fracción XLI y numeral 3, y artículo 45, numeral 6, inciso f) de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en los diversos 80, 81, 84, 85, 89, numeral 2; 157, numeral 1, fracciones I y IV; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y 176 del *Reglamento de la Cámara de Diputados*, somete a consideración de los integrantes de esta Soberanía el presente:

**Dictamen**

Declaratoria de Publicidad.  
Abril 26 del 2018.

Para ello, esta Comisión Dictaminadora hizo uso de la siguiente:

### Metodología

Esta Comisión de Puntos Constitucionales, encargada del análisis y dictamen de las iniciativas de las que adelante se dará cuenta, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado denominado **Antecedentes Legislativos**, se da cuenta del trámite del proceso legislativo de la iniciativa que motiva al presente dictamen, y una aportación ciudadana;

II. En el apartado **Contenido de la Iniciativa**, se exponen los objetivos y se hace una descripción de contenido, resumiendo sus teleologías, motivos y alcances, de la iniciativa que fue turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva;

III. En las **Consideraciones**, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora exponen los razonamientos y argumentos relativos a la propuesta y, con base en esto, se sustenta el sentido del presente dictamen, y

IV. En el capítulo relativo al **Texto Normativo y Régimen Transitorio**, se plantea el Proyecto de Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo, mismo que contiene el Proyecto de Decreto por el que se modifican



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

### I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

**PRIMERO.** En sesión ordinaria celebrada el 18 de abril de 2017, la Diputada MIRNA ISABEL SALDÍVAR PAZ, del Grupo Parlamentario del *Partido Nueva Alianza*, presentó la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Presidencia de la Mesa Directiva, mediante oficio D.G.P.L. 63-II-5-2425, determinó dictar el siguiente trámite: «túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen»; recibíendose en esta Comisión de Puntos Constitucionales el 19 de abril de 2017, misma que fuera registrada con el número **CPC-I-535-15** del índice consecutivo de esta Comisión. Disponible en: [<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2015/oct/20151027-IV.html#Iniciativa9>].

### II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

La primera iniciativa de la Diputada Saldívar, argumenta:

La presente iniciativa tiene que a nivel Constitucional se confirme al Estado como garante de este derecho, para fortalecer los mecanismos necesarios y lograr que las personas que se encuentran en esta situación interactúen con el resto de la población de una forma digna y respetable, para así estar en condiciones de lograr, en la medida de lo posible, la construcción de un modelo incluyente en varios aspectos de la vida social de nuestro país, que considere los diferentes sectores de grupos vulnerables de los cuales se conforma una sociedad como la nuestra. No obstante, como se puede observar, en nuestra Constitución no se hace referencia alguna a la educación especial, debiendo ser necesario el reafirmar el derecho a la educación para este sector de la sociedad, mismo que ya se encuentra en la legislación secundaria en nuestro país. En el marco internacional en esta materia, este derecho se plasma, principalmente, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo que el Estado mexicano se encuentra obligado a su observación y cumplimiento. Habiendo ya también analizado la legislación internacional podemos concluir que la política educativa en México se ha caracterizado por su inconsistencia en relación con este segmento de la población, desde la desatención absoluta, a la escuela de integración y una vaga propuesta de escuela inclusiva o educación especial, como se establece en algunos ordenamientos de nuestra legislación secundaria.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

La educación especial es un movimiento orientado a transformar los sistemas educativos para responder a la diversidad del alumnado. Por ello, la presente reforma es fundamental para hacer efectivo el derecho a la educación con igualdad de oportunidades, y está relacionada con el acceso, la permanencia, la participación y los logros de todos los estudiantes, con especial énfasis en aquellos que por diferentes razones son excluidos o en riesgo de ser marginados.

En síntesis, la presente iniciativa pretende establecer en el sistema educativo la educación especial.

La segunda iniciativa, plantea los mismos términos y argumentos que la primera presentada el 8 de octubre de 2015.

### III. CONSIDERACIONES

Tras el análisis detallado de la propuesta, quienes integramos ésta Comisión, compartimos la necesidad de impulsar la actualización a las condiciones presentes de los derechos humanos básicos, ya que las circunstancias impuestas por los cambios tecnológicos y demográficos han modificado el comportamiento y el pensamiento de la sociedad impactando la relación del Estado Mexicano y los ciudadanos; no obstante, consideramos que ésta propuesta de Iniciativa con Proyecto de decreto para reformar las fracciones V y VI al artículo 3 de la Carta Magna, referida en el presente dictamen, tienen que modificarse, de acuerdo a las siguientes consideraciones.

Existe un Derecho Humano Básico que se atiende, y que es el de garantizar y otorgar el derecho a la educación especial a los niños que lo requieran; y aquí es que se debe de invocar el interés superior de la niñez.

No es un Derecho Humano directo, pero lo que se está haciendo igualmente es apoyar a los ciudadanos que son los padres de esos niños que tienen requerimientos especiales para su educación pues, al no contar con el acceso a escuelas y a un sistema estructurado y dedicado a la impartición de dicha educación especial, incurren en altos costos para poder resolver la educación de esos niños.

Es un asunto de relevancia, toda vez que los cuidados y asistencia especiales de toda persona son considerados un derecho humano de segunda generación,





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

porque este deriva de los derechos económicos, sociales y culturales que permiten que el Estado de Derecho pase a una etapa superior, es decir, a un Estado Social de Derecho, que por ende permite el surgimiento del constitucionalismo social que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Sobre el particular, se demanda un Estado de Bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que todas las personas los gocen de manera efectiva.<sup>1</sup>

Como derecho humano las personas que requieren de una educación especial no pueden ser motivo de discriminación, aunque la sufren día con día.

En un análisis histórico de la educación especial en el país, que ha venido impartándose aproximadamente desde los 40's, encontramos que:

Es en 1938 cuando surge la necesidad de la atención sistematizada a la población con deficiencia mental e inadaptados y menores infractores preferentemente; a los ciegos, sordos y lisiados del aparato locomotor, y a la vez la formación de los profesores especializados para su atención. La iniciativa nace de un grupo de médicos entre los que se encuentran Roberto Solís Quiroga, Alejandro Meza, J. de Jesús González y Héctor Solís Quiroga; su enfoque fue mayormente médico que pedagógico, los conceptos de integración, diversidad, discriminación, inclusión, no estaban en su discurso, de ahí que el Modelo de atención era rehabilitatorio y de productividad. No era el momento para considerar que se estaba creando un sistema que practicaba la pedagogía de la exclusión. Este predominio de la medicina se vio reflejado, incluso, en el nombre de la carrera de Maestro Especialista en la Educación de anormales mentales e inadaptados infractores en 1942.

El 7 de julio de 1935 la Secretaría de Educación Pública crea el Instituto Médico Pedagógico, más conocido por Parque Lira, que funcionó como anexo para las prácticas de los alumnos de la Escuela Normal de Especialización.

Es importante señalar que entre los años 1935-1945, se entrelazaron hechos trascendentales en los inicios de la Educación Especial en México: la creación de Instituciones para la atención de los niños con deficiencia mental, ciegos y sordos, con la idea de una educación pre-ocupacional para preparar a los alumnos en la adquisición de un oficio que les sirviera para integrarse a la sociedad como elementos productivos, dejando en segundo plano su paso por la escuela preescolar y primaria; así como la formación profesional de los Profesores que se harían cargo de su educación. Hechos que resultaron paradójicos porque entre la atención y la formación docente existía una brecha.

<sup>1</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, *¿Qué son los derechos humanos?*, fecha de consulta 27 de septiembre de 2017, en: [http://www.cndh.org.mx/Que\\_Son\\_Derechos\\_Humanos](http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos)



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

En 1945 se abren las carreras para Maestro Especialista en la educación de niños y adultos ciegos y la de Maestro Especialista en la educación de niños y adultos con trastornos de la audición y el lenguaje.

En 1955 se incorpora la carrera de Maestro Especialista en la educación de niños lisiados del aparato locomotor y en 1964 se separa la carrera de Maestro Especialista en la educación de deficientes mentales de inadaptados infractores, quedando aparte esta última carrera; anteriormente se consideraba que el deficiente mental tenía altas probabilidades de delinquir porque era altamente influenciable y se convertía en menor infractor. En 1962 se separa la Escuela Normal de Especialización del Instituto Médico Pedagógico iniciándose así el distanciamiento entre la Medicina y la Pedagogía acercándose más a la Psicología. Es en 1974 cuando se crea la última carrera de Maestro Especialista en la educación de niños con problemas de aprendizaje, después de una investigación para detectar y diagnosticar a los alumnos que no adquirirían la lectura, la escritura y las nociones aritméticas a pesar de repetir el 1º y 2º grado escolar.

(...)

En 1960 se fundan las Escuelas Primarias de Perfeccionamiento bajo la premisa de que cada alumno debe ser útil así mismo y a la sociedad, por lo que en su plan de estudios se consideró una formación escolar básica, tomando en cuenta las asignaturas de los programas de primaria de la SEP, Español con énfasis en la lectura y la escritura, Ciencias Naturales, Matemáticas y Ciencias Sociales; de alguna manera eran los primeros esbozos de las adecuaciones curriculares. Por la tarde los alumnos a partir del 3er. año se quedaban a la iniciación de talleres de encuadernación, corte y confección, bisutería, carpintería; comían en la escuela y en ese espacio se aprovechaba para fomentar hábitos de alimentación, de higiene personal y de convivencia.

La formación del Maestro Especialista permitía apoyar a los alumnos y promover su independencia personal. Materias como Ortopedia Mental, Gimnasia Ortofrénica y Educación Fisiológica, reforzaron el principio de la Educación Especial "la mano transformó al cerebro". A pesar de que el Modelo rehabilitador representaba un avance comparado con el Modelo de prescindencia que prevaleció en el mundo antiguo, como nos relata Agustina Palacios: La sociedad antigua prescindía de las personas con discapacidad porque la discapacidad era vista como una situación desgraciada, tan desgraciada que la vida en esas condiciones no se consideraba digna, era una carga para los padres y un estorbo para la sociedad, para ello solo había una solución: prescindir de esas personas, mediante prácticas eugenésicas. Aristóteles decía "En cuanto a la exposición o crianza de los hijos, debe ordenarse que no se críe algún defectuoso".

Estas formas de concebir a las personas con discapacidad también se presentaron en las primeras culturas de México, no es motivo de este dictamen extendernos en ello, únicamente se hace la referencia para entender que desde la antigüedad, hasta nuestros días, han existido grandes contradicciones en la atención a las personas con discapacidad y en su identificación y con ello una connotación negativa sobre las palabras que aluden a sus características.

Es a través del Modelo rehabilitador que se empieza a tener una conciencia respecto al término discapacidad, en su ideología considera que la persona con discapacidad debe ser habilitada para que funcione en sociedad, este Modelo no debe interpretarse como lo que



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

técnicamente es un proceso de rehabilitación, debido a que la función perdida ya no se puede recuperar en esta población. Es entonces en este Modelo de atención, que la Educación Especial crea diferentes estrategias para brindar atención educativa a las personas con discapacidad y se apoya en disciplinas como la Psicología, cuyo enfoque psicométrico permite las primeras acciones para la clasificación y canalización de las personas con discapacidad.

Los criterios que se establecieron no siempre fueron los más justos ya que el CI (Coeficiente Intelectual) determinó, en gran parte, el ingreso a las Escuelas Primarias de Perfeccionamiento; para los niños con deficiencia mental señalaban un Cociente Intelectual entre 50 y 85, por ser considerados educables, los niños con Síndrome de Down no eran admitidos porque se suponía que entraban en la clasificación de entrenables, los niños limítrofes cuyo Cociente Intelectual llegaba a los 86 y que eran rechazados por la Escuela Primaria al reprobado el 1º y 2º grado y no adquirir la lectura y la escritura, eran admitidos en las Escuelas de Perfeccionamiento a insistencia de los padres de familia que no encontraban otra opción; esta población tenía la posibilidad de cubrir la educación primaria y obtener su certificado en la escuela nocturna, en donde las exigencias académicas eran menores por tratarse de alumnos adultos que en su mayoría por alguna causa no habían tenido la oportunidad de terminar de cursar la primaria. Más adelante esta población formó parte de los grupos integrados, al identificarlos como niños con problemas de aprendizaje.

Las Escuelas Primarias de Perfeccionamiento, dependían de la Coordinación de Educación Especial, y ésta a su vez de la Dirección General de Investigación Científica de la SEP. En 1965 se crean las escuelas para adolescentes varones y para adolescentes mujeres, cuyo objetivo era capacitar formalmente a los alumnos en la adquisición y en el dominio de una técnica de trabajo, como una culminación de la Educación Especial del deficiente mental que le ayudaría para incorporarse a una vida productiva. Los propósitos de la Educación Especial estaban dirigidos a incrementar entre los educandos la independencia personal, la socialización, la comunicación y los hábitos ocupacionales, para que respondieran apropiadamente en sus relaciones interpersonales en el trabajo.

En 1965 se modifica la nomenclatura de las Escuelas de Perfeccionamiento por las Escuelas de Educación Especial y con ello se inicia la estructura de un plan de estudios tomando como base los Programas Escolares y los libros de texto gratuito de la SEP, Mi libro de 1º y 2º año. 1960.

(...)<sup>2</sup>

La educación especial en el país ha ido evolucionando en cuanto a la doctrina de que se considera pertinente para la materia, así como en los objetivos que se plantea alcanzar mediante ella. Esto se aprecia a continuación:

El Modelo rehabilitatorio hace énfasis en una herramienta esencial dirigida a la rehabilitación o habilitación de las personas, para que pudieran funcionar en sociedad, más allá de los cuidados y tratamientos médicos, y es sobre esta noción de productividad que la Profra. Odalmira Mayagoitia de Toulet, egresada de la primera generación de la Normal de

<sup>2</sup> ídem.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

Especialización, presenta en 1970 una propuesta para la creación de la Dirección General de Educación Especial en la Reunión Nacional de Estudios sobre problemas de salud, alimentación, asistencia y seguridad social, con una ponencia titulada: La escolaridad en la rehabilitación de inválidos, en la cual sustenta que:

"los fines que se persiguen no son tan solo humanistas sino económicos y sociales, ya que la gran problemática de su desatención plantea al individuo, a la familia, a la escuela y a la sociedad, el hecho de abandonarlos, lo que significa condenarlos a una injusta e inútil segregación y que indefectiblemente los lleva a una vida para- social o abiertamente antisocial.

En un esfuerzo por convertir el viejo anhelo de reestructurar a la educación especial sobre firmes bases institucionales, frente a la necesidad ingente de atender integralmente a los niños y adolescentes atípicos mediante la acción eficaz, coordinada y permanente que propicie finalmente su adecuada integración a la vida productiva, no solo como imperativo de solidaridad humana sino fundamentalmente por razones obvias de índole socioeconómicas que solo alcanzan su vigencia definitiva al adquirir por el mencionado camino institucional, su carácter social de verdadero derecho".

(...)

Este discurso exige un replanteamiento de los propósitos de la Educación Especial, sus principios y valores y una clara concepción del significado de la integración y la normalización y sobre todo del derecho a la educación de la población que le ha servido de sustento político. La creación de la Dirección General permitió la expansión de las Escuelas de Educación Especial en los Estados, incorporando a las personas ciegas, sordas, lisiados del aparato locomotor y menores infractores coadyuvando para ello los profesores y las educadoras que asistían a cursar algunas de las carreras que ofrecía la Escuela Normal de Especialización en los cursos intensivos de verano para Profesores foráneos que se impartieron a partir del año 1967 a 32 alumnos inscritos, llegando en 1975 a 738 alumnos, en 1983 la matrícula ascendió a 1200. En 1985, con la descentralización de la Educación, recayó en los Estados la responsabilidad de la formación de los alumnos de la Normal de Especialización y la Normal, Superior, por lo que se suprimieron los cursos de verano.

(...)

El concepto de "escolaridad" no solamente se refería a la instrucción, se concebía como algo más, en donde se incluía la atención a los padres de familia a quienes se sensibilizaba y capacitaba, incorporándolos a sesiones de "Psicoterapia". La concepción de la Escuela de Educación Especial, en esa época, estaba asociada a la rehabilitación del impedido, se consideraba que si se le brindaba atención en los años formativos de su personalidad, se le podía encauzar a una adecuada integración social, haciéndolos productivos.

La Dirección General de Educación Especial, se compromete con la Secretaría de Educación Pública a encontrar una solución al problema del alto índice de deserción y reprobación escolar durante los dos primeros grados de la Primaria; ante la exigencia de resolver estas dificultades, se planteó la necesidad de crear otro servicio dentro de la Escuela primaria, que permitiera en un corto plazo la detección, diagnóstico y atención psicopedagógica de los alumnos con problemas de aprendizaje, con el objetivo de reincorporarlos al proceso educativo de la enseñanza Primaria;



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

de esta manera los alumnos menores de 10 años que habiendo cursado hasta dos veces el 1er. grado, que no aprendieron a leer, a escribir y a dominar las nociones básicas de aritmética, se beneficiarían.

Fue entonces que durante el ciclo escolar 1970-1971 se crean los grupos integrados en la ciudad de Puebla, y en el Distrito Federal surgen durante el período 1971-1972, para lo cual se creó la Unidad Técnica de Detección integrada por Psicólogos, Maestros Especialistas, Pedagogos y Trabajadoras Sociales, quienes llevaron a cabo la tarea de detección y diagnóstico en el centro Escolar México, ya que albergaba una gran población infantil provenientes en su mayoría de familias de escasos recursos y heterogéneas en los aspectos socio-culturales, con los mismos criterios también se trabajó en la Escuela Primaria Vasco de Quiroga. Fueron estas Escuelas que albergaron a los primeros grupos integrados, formados con 7 alumnos que en total atendían a 174 alumnos.

Este servicio se fue expandiendo a los estados, abarcando en 1980 a las 31 entidades federativas con el apoyo del Programa Primaria para todos los niños, de la Subsecretaría de Educación Primaria y Normal; también se reportan las siguientes cifras tomadas de las estadísticas nacionales, el 43% de los alumnos reprobados en primaria corresponden al primer grado. "Del 43% de los niños que reprueban el 1er. año de primaria, el Programa de Primaria para todos los niños, estima que un 49% es absorbido a través del Proyecto de Recuperación Escolar y el 51% restante debe recibir educación especial. De este 51% (demanda potencial), solo el 70% tiene posibilidad de acceder a los servicios (demanda real) que únicamente están ubicados en áreas urbanas". Para la zona rural y suburbana el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), ha dado algunas soluciones que comentaremos más adelante y las cuales no han sido suficientemente difundidas.

Los grupos integrados constituyeron la transición hacia la integración educativa, sin embargo no existían en su población alumnos con alguna discapacidad, funcionaron hasta el año escolar 1991-1992. Si bien es cierto que la atención al alumno con problemas de aprendizaje siempre se ofreció dentro de la Escuela Primaria con el propósito de que el escolar estuviera "integrado", los resultados no fueron del todo satisfactorios, a pesar de que se sentaron las bases para que los educandos continuaran estudiando su primaria.

La endeble vinculación entre la Escuela Primaria y la Educación Especial para que no se discriminaran a los alumnos estos grupos y se les tratara diferentes; así como la escasa sensibilización de la comunidad escolar, propiciaron que en algunas escuelas no se les incorporaran a las ceremonias cívicas o a la hora de recreo. Se reorientan los servicios con tres modalidades: atención del alumno en el aula regular, atención en el aula de apoyo y atención al alumno en el turno alterno en una escuela de Educación Especial. Este modelo dio la pauta para la integración educativa de los niños con necesidades educativas especiales con o sin discapacidad y las Unidades de Apoyo a la Educación Regular (USAER).

Este proceso para integrar a los alumnos con requerimientos de la Educación Especial, se concibió como el enlace entre la educación regular y la especial, para que todo escolar con necesidades educativas especiales asistiera a la Escuela regular de su comunidad para aprender a través de los programas educativos de cada grado escolar, considerando sus posibilidades y con el apoyo de la Educación Especial para elaborar las adecuaciones curriculares.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

En el año de 1993, se reorientan los servicios de las Escuelas de Educación Especial, en Centros de Atención Múltiple (CAM), para atender a los niños que tienen diferentes problemas para desplazarse, comunicarse, de conducta, de aprendizaje y de adaptación. En el Centros de Atención Múltiple (CAM) se les brinda el apoyo necesario para que cuando adquieran determinadas competencias, se les integre a la Escuela Primaria regular.

Como se puede apreciar, desde el siglo XX hasta nuestros días, han existido grandes contradicciones en la atención a las personas con discapacidad y sobre todo en cómo identificarlas, coexiste una connotación negativa a nivel mundial sobre las palabras que aluden a las características de las personas que forman parte de la comunidad escolar de la educación Especial. Con una marcada influencia europea, se instituyó el año internacional del impedido, del minusválido, y posteriormente del atípico.

Este cambio fue impulsado en parte por el principio de Normalización, concepto que se originó en Escandinavia en 1972 por Wolfensber y se extendió al resto del mundo, según este principio las personas con discapacidad intelectual deberían de llevar los patrones, las rutinas y las costumbres de las demás personas. Este concepto influyó en las familias, ya que albergaron la idea de que la normalización llevaría a sus hijos a la normalidad en algún momento.

A partir de 1993 tras la ordenanza de la modificación de la Ley General de Educación al artículo 3ero. Constitucional, así como del artículo 41 se iniciaron una serie de cambios en el sistema educativo que, en muchos puntos atienden a las recomendaciones de la Conferencia mundial de Salamanca, incorporando la noción de diversidad como uno de los ejes por donde debía transitar el cambio educativo y la transformación de la escuela. El artículo modificado a la letra dice:

“La Educación Especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con aptitudes sobresalientes. Procurara atender a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social. Tratándose de menores de edad con discapacidad, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas, de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva. Esta educación incluye orientación a los padres o tutores, así como también a los Maestros y personal de escuelas de educación básica regular que integren a alumnos con necesidades especiales de educación.”<sup>3</sup>

De ahí la necesidad de establecer una amplia protección al establecer en la ley fundamental en el Sistema Educativo Mexicano a la educación especial, a fin de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación sin distinción de raza, sexo ni condición social económica alguna”. Los principios y las normas que atañen al

<sup>3</sup> Teresita de Jesús Cárdenas Aguilar, Centro de Recursos para la Integración Educativa Norte de la, Secretaría de Educación del Estado de Durango, Red Durango de Investigadores Educativos, Marco Conceptual y Experiencias de la Educación Especial en México, Editor Instituto Universitario Anglo Español, México, febrero del 2014, en <http://www.upd.edu.mx/PDF/Libros/MarcoConceptual.pdf>



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

derecho a la educación, formulados en los instrumentos internacionales, constituyen la base normativa de las acciones que se realizan con ese fin.

- i) Por su parte, en México se han realizado esfuerzos importantes en favor de la educación especial, al establecer planes, programas y políticas encaminadas a ello, mismas que se han visto reflejadas en diversas normas como es en la misma legislación secundaria.

En ese sentido se puede señalar que en México la normatividad nacional en materia del sistema educativo relativo a la educación especial es protegida como un derecho humano, destacándose en los siguientes ordenamientos: <sup>4</sup>

### *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

En el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos primero, tercero y fracción V, disponen que toda persona tiene derecho a recibir educación; que 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, y que el Estado-Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios, impartirán educación preescolar, primaria, secundaria y media superior y, además, promoverán y atenderán todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo, entre otras, la educación superior necesarias para el desarrollo de la nación.

### *Ley General de Educación*

En la Ley General de Educación, en su artículo 32, primer párrafo, establece que las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos; asimismo, en su artículo 33, fracción IV Bis, prevé que las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias fortalecerán la educación especial y la educación inicial, incluyendo a las personas con discapacidad mientras que en su artículo 41 señala que "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.

### *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en su artículo 12, establece que la SEP promoverá el derecho a la educación de las personas, con discapacidad, prohibiendo cualquier discriminación en planteles, centros educativos, guarderías o del personal docente o administrativo del SEN, por lo que para tales efectos realizará, entre otras, las siguientes acciones: i) establecer en el SEN, el diseño, ejecución y evaluación del programa para

<sup>4</sup> MADRES TRABAJADORAS Estudio Teórico Conceptual, Marco Jurídico, Instrumentos Internacionales y Derecho Comparado (Primera Parte), SAPI-ISS-40-14, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, SEDIA-SIA, fecha de consulta 27 de abril de 2015, en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-40-14.pdf>



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

la educación especial y del programa para la educación inclusiva de personas con discapacidad; ii) impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del SEN, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado, y iii) establecer mecanismos a fin de que las niñas y los niños con discapacidad gocen del derecho a la admisión gratuita y obligatoria...”

En estos instrumentos legales, como podemos observar, se establecen los principales conceptos utilizados en las diversas disposiciones legales que contemplan la protección de la misma tanto en el orden federal como en el local, que a través de las diversas disposiciones jurídicas que reconocen y protegen este derecho, es a través de la legislación en esta materia, que se da una especial protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y población en general con legislación exclusiva en la materia, así como de las reformas realizadas con el objeto de establecer en el Sistema Educativo a la educación especial a fin de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación.

Cabe hacer mención que en algunas Entidades como parte de los derechos humanos y las garantías que otorga el Estado, se contemplan disposiciones encaminadas a la educación especial, mismas que se muestran a continuación, con un resaltado propio.

*La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes* señala:

ARTÍCULO 6.- La educación es un derecho de todas las personas que atiende a las necesidades de su desarrollo y un proceso colectivo de interés general y público. El Estado deberá además promover y atender la educación media, la educación superior y otras modalidades educativas, como la formación y capacitación para el trabajo, la educación de adultos y la **educación especial**.

*La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*, señala:

Artículo 5.- Sin distinción alguna, todas y todos los habitantes del Estado tienen los derechos y obligaciones, así como los derechos humanos, consagrados en esta Constitución.

(...)

**VIII.-** Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

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 (...)

### *La Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, señala:*

Artículo 118. El Estado y los municipios prestarán los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, estos niveles educativos serán obligatorios.

La **educación inicial, especial, preescolar, primaria, secundaria y media superior que impartan el Estado** y los municipios en establecimientos sostenidos por recursos públicos será gratuita, de calidad y tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

### *La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, señala:*

*Artículo 99.- Además de impartir educación básica, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la **educación inicial, especial y superior necesaria para el desarrollo del Estado y la nación**, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.*

### *La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, señala:*

“Artículo 12. [...]”

Los niños y las niñas, adolescentes y jóvenes, tienen derecho a la vida sana, a la integridad física y emocional, a la identidad, a la protección integral, a una vida libre de violencia, a la salud, a la alimentación, **a la educación**, a la diversión y a llevar una vida digna e intercultural, con perspectiva de género, en condiciones de no discriminación, no subordinación y trato igualitario. El Estado velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Asimismo, expedirá leyes y normas para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, para satisfacer sus necesidades y evitar la violencia, su explotación y trata. El menor de edad tiene derecho:

b) A qué (sic) se le proporcione alimentación, a la **educación básica, media superior y a la especial**, en los casos que se requiera, procurando que ésta sea bilingüe en los pueblos y comunidades indígenas, a efecto de preservar la lengua materna de su localidad. [...]”

Cabe señalar que en las Constituciones de las entidades federativas restantes se acogen a los derechos y garantías otorgados por la *Carta Magna*, sin embargo, en varios de ellos se encuentran disposiciones que implícitamente se relacionan con la *educación especial*, ya sea de manera general o aplicada al ámbito educativo, así se tiene que, se reitera el derecho respecto a la calidad de la *educación especial*; se considera a la educación especial como base fundamental de la sociedad;



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

además en algunos otras entidades federativas la educación especial no serán condición de discriminación.

Es entonces, que se ha observado que en México, se ha iniciado a nivel local el interés por proteger a través de su *Constitución Política* a la educación especial, tales son los casos que se mencionaron de Aguascalientes, Coahuila, Colima e Hidalgo y Oaxaca, y algunos otros Estados de la República en donde recientemente, siguiendo el ejemplo de estas entidades federativas, se han presentado iniciativas en la materia.

- ii) En la educación especial y su protección en diversos países de América Latina, a nivel Constitucional, se expone el estado actual que presentan:<sup>5</sup>

### "EL SALVADOR

En la Sección Tercera, Educación, Ciencia y Cultura, en el artículo 56 se establece que: "[...] La educación parvularia, básica y **especial** será **gratuita** cuando la imparta el Estado...."

### VENEZUELA

En el Título III De los Deberes, Derechos y Garantías Capítulo IV Derechos sociales, en el artículo 78 se señala que: "[...] Todos tienen **derecho a la educación**. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la **enseñanza superior y especial**, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna [...]"

### España

En el Capítulo tercero. De los principios rectores de la política social y económica, en el artículo 49 se advierte que: "Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos [...]"

Cómo se puede observar en estas leyes se conjugan muchos de los derechos, obligaciones y prohibiciones que se encuentran ya regulados en diversos ordenamientos, evitando así que se dispersen, y otorgando de manera mucho más integral aquellos que establecen en el Sistema Educativo la educación especial en los diversos ámbitos en donde ésta participa, especialmente en el educativo.

<sup>5</sup> Jorge González Chávez, Investigador Parlamentario en Política Interior, Artículo 3º. Constitucional, Gratuidad de la Educación Superior, Un Enfoque Jurídico, SIID: Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Interior, 02 Septiembre, 1999.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

Como podemos observar, queda clara la importancia que estos países y Estados en nuestro país le dan a la *educación especial*, ya que a pesar de contar con un marco jurídico para este tema, reconocen su importancia llevando este derecho en sus Constituciones, estableciendo al Estado como garante de este derecho, siendo que la importancia de la educación especial responde a una sociedad más inclusiva y constituye un eje fundamental del derecho a una educación de calidad para todos y todas.

### iii) Los Tratados Internacionales detallan sobre esta materia:

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en su artículo 12 establece la libertad de Conciencia y de Religión: 4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Así mismo, en su artículo 42 establece lo siguiente:

-Los Estados Partes deben remitir a la Comisión copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que aquella vele porque se promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

La *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, aprobada en 2006, establece en su artículo 24 de la Convención, que preconiza la educación inclusiva, proporciona un apoyo internacional adicional a la educación inclusiva.

La *Convención sobre los Derechos del Niño*, estipula el derecho a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria sin ningún tipo de discriminación. Hincapié en el desarrollo y el bienestar del niño y en las medidas de apoyo al cuidado infantil.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en su artículo 10 establece que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

Asimismo, en su artículo 13, establece lo siguiente:



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.

En consecuencia, los Convenios se limitan a dos aspectos: el primero es la garantía del derecho a la educación, y, el segundo es el acceso a la educación para todos y todas las personas. En este convenio se contemplan derechos establecidos en las declaraciones internacionales tales como:

"La Declaración Universal de Derechos Humanos, establece como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

En el artículo 26, establece lo siguiente:

(1) Toda persona tiene derecho a la **educación**. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

(2) La **educación** tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

(3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de **educación** que habrá de darse a sus hijos.

**La Declaración Mundial sobre Educación para Todos**, en 1990, establece una visión de conjunto: la universalización del acceso a la educación para todos los niños, los jóvenes y los adultos, y la promoción de la equidad. Esto significa actuar enérgicamente para determinar cuáles son los obstáculos con que muchos tropiezan para acceder a las oportunidades educativas, y determinar cuáles son los recursos necesarios para superar estos obstáculos.

**Carta de la Organización de los Estados Americanos**, en su artículo 5, establece que los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

- La educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.
- Normas culturales



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, Convención de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Convención sobre los Derechos del Niño, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, Declaración Universal de Derechos Humanos.

Todos los anteriores son los instrumentos normativos más importantes en la materia (convenciones, declaraciones y recomendaciones) que constituyen la base para la elaboración de políticas y planteamientos inclusivos en los sistemas educativos. Estos instrumentos establecen los elementos fundamentales que se han de abordar a fin de garantizar el derecho de acceso a la educación, el derecho a una educación de calidad y el derecho al respeto en el entorno de aprendizaje, relativos a la educación inclusiva.

- iv)** En solución se presentan las siguientes consideraciones de manera general de lo anterior respecto a establecer en el sistema educativo el derecho a la educación especial:

Nuestra legislación aunque si bien ha tenido algunos avances al respecto, éstos no son suficientes para permitir una mayor realización de las personas en la educación especial, y a su vez disfrutar su esencia y realización, problemática muy recurrente en los temas educativos.

El contenido de este dictamen, nos muestra que si bien existen plasmados en nuestra Constitución los derechos sobre la educación, así como legislación secundaria al respecto, en el caso de la educación especial hay además una protección especial por su propia naturaleza, en el contexto del sistema educativo.



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

Más aún, los diversos instrumentos internacionales que México ha reconocido, mencionan derechos básicos en este sentido, pero tanto en algunos aspectos jurídicos, como en la práctica, desgraciadamente aún quedan muchas situaciones adversas para la *educación especial* por superar, en entre otros aspectos relevantes en esta materia.

El *Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018)* en su Meta Nacional "México con Educación de Calidad", Objetivo 3.2. "Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo", Estrategia 3.2.1. "Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población", señala entre otras líneas de acción: definir, alentar y promover las prácticas inclusivas en la escuela y en el aula; desarrollar la capacidad de la supervisión escolar y del Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, para favorecer la inclusión educativa; impulsar el desarrollo de los servicios educativos destinados a la población en riesgo de exclusión; robustecer la educación indígena, la destinada a niñas y niños migrantes, la telesecundaria, y adecuar la infraestructura, el equipamiento y las condiciones de accesibilidad de los planteles, para favorecer la atención de los jóvenes con discapacidad.

El *Programa Sectorial de Educación (PSE 2013-2018)* en su Capítulo I. "Diagnóstico", apartado "Inclusión y equidad", señala que se requiere crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles, así como incrementar los apoyos a niñas/os y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad. Asimismo, en su Objetivo 3. "Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa", prevé reforzar la educación inicial, especialmente entre los grupos menos favorecidos, es esencial para contar con cimientos sólidos para la equidad, la igualdad de género y la inclusión, para lo cual en su Estrategia 3.3 señala la necesidad de impulsar la educación inicial en las diversas modalidades que brindan este servicio con especial énfasis en aquellas que favorezcan a los grupos vulnerables.

El *Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)* contribuye a la *Estrategia 3.6 Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la*



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

permanencia en la educación de grupos vulnerables. Asimismo, establece en su Estrategia 3.5 Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos, especificando en la línea de acción 3.5.6 Adecuar y equipar planteles educativos para eliminar o reducir las barreras físicas que impiden el acceso y la participación de estudiantes con discapacidad.

Sólo una educación que incluya a todos los grupos de la población permitirá ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población y la construcción de una sociedad más justa. Extender la cobertura para facilitar el acceso a los servicios educativos es indispensable, pero no suficiente para el cabal ejercicio del derecho a la educación. Las instituciones educativas deben atender las particularidades de los grupos de la población que más lo requieren.

En especial, deben desplegarse estrategias que contemplen la diversidad cultural y lingüística, los requerimientos de la población con discapacidad y, en general, las barreras que impiden el acceso y la permanencia en la educación de las mujeres y de grupos vulnerables.

Reforzar la educación inicial, especialmente entre los grupos menos favorecidos, es esencial para contar con cimientos sólidos para la equidad, la igualdad de género y la inclusión.

Es urgente reducir las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión y equidad que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, creencias u orientación sexual.

Para poner en perspectiva los retos de cobertura de la educación obligatoria (básica y media superior) es conveniente repasar la condición de asistencia a la escuela para la población de 3 a 18 años, según el Censo de Población y Vivienda 2010.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

El rango de edad en que típicamente se debe cursar la educación obligatoria es de 3 a 17 años, debiendo estar concluida a los 18. La cobertura neta llega a 87.3% a los 5 años de edad, y cuando termina la educación preescolar, aumenta y se mantiene ligeramente superior al 96% durante los seis años de educación primaria; en la secundaria disminuye año con año para situarse en 87% a los 14 años de edad, cuando finaliza dicho ciclo. A los 15 años, cuando los jóvenes tendrían que estar iniciando la educación media superior, la cobertura disminuye a 79%. Tres años más tarde, a los 18 años de edad, cuando se esperaría que los jóvenes hubieran concluido dicho tipo educativo, menos de la mitad de población continúa estudiando.

Estos datos revelan que falta relativamente poco para universalizar la educación básica y que el desafío principal de este tipo de educación queda en la secundaria. Los/las niños/as que no asisten a la escuela pertenecen sobre todo a los grupos vulnerables, para los que se requiere una atención específica.

En este sentido, la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal ha iniciado un tránsito hacia la gestión de políticas integrales que tienen como prioridad la calidad del aprendizaje del alumnado, la retención de los educandos en el Sistema Educativo Nacional, el Desarrollo Profesional Docente y el fortalecimiento de las escuelas, todo ello en un contexto de equidad, con perspectiva de género, de respeto a los derechos humanos y a las características lingüísticas y culturales de la población beneficiaria. Estas acciones se orientan a responder de manera efectiva al cumplimiento de la Meta Nacional "México con Educación de Calidad", del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018).

Por ende, debe considerarse como tal, que en México, de acuerdo al Sistema Estadístico de Información de la DGEI (2014) los servicios de educación indígena atienden alrededor de 1,3 millones de niñas y niños en 22 mil escuelas por 59 mil docentes. Se calcula que al menos 800 mil niñas y niños indígenas asisten a escuelas no indígenas. En lo que respecta a la educación migrante se atendió durante el 2015 a 38,451 estudiantes en 922 centros por 1,621 docentes y con un total de 47,752 servicios, sin embargo el rango de atención requerido se ubica entre 279 mil a 326 mil niñas y niños migrantes.





CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

Por otra parte, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, al menos 10% de la población en México tiene algún tipo de discapacidad.

Es así que de acuerdo a las Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional, existen 2,589,763 alumnas/os con discapacidad en educación básica que requieren atención educativa, de los cuales actualmente se atiende a 149,846. Esta cantidad de alumnas/os atendidos, representa 5.78% de la población total con discapacidad que debería estar recibiendo atención educativa.

Asimismo, bajo el enfoque sociocultural para la detección y atención educativa de las/los alumnas/os con aptitudes sobresalientes, la Subsecretaría de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal estima que el 10% de las/los alumnas/os que cursa la educación básica tiene aptitudes sobresalientes; sin embargo, actualmente se atiende únicamente a 32,149 alumnas/os, lo que representa el 1.24% de la población total que debería ser atendida.

Para los servicios de educación indígena y migrante, el Programa también plantea fortalecer a las Autoridades Educativas Locales para la atención del servicio de educación inicial que por atribución brindan, a través de los apoyos que establecen las presentes Reglas de Operación, tal como lo señala el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018 que dentro de su objetivo 3 menciona "Reforzar la educación inicial, especialmente entre los grupos menos favorecidos, es esencial para contar con cimientos sólidos para la equidad, la igualdad de género y la inclusión", y en la estrategia 3.3 establece "Impulsar la educación inicial en las diversas modalidades que brindan este servicio con especial énfasis en aquellas que favorezcan a los grupos vulnerables".

Con relación a la telesecundaria, de acuerdo con el último dato aportado por el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (ciclo escolar 2013-2014) existen 1,369,638 millones de estudiantes; de los cuales 666,136 son mujeres y 703, 502 son hombres, atendidos en 18,420 escuelas por 70,588 docentes, lo que representa un 20% del total nacional en el nivel. Telesecundaria fue creado como subsistema, para abatir el rezago educativo y garantizar el acceso a la educación secundaria principalmente en las comunidades rurales del país, aunque muchas de



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

estas escuelas ya han sido absorbidas por zonas urbanas, hoy, como servicio sigue siendo la única opción, cuando existe, para estudiantes de comunidades remotas que desean continuar con sus estudios tras concluir la primaria.

La prioridad de la política pública federal es garantizar la inclusión y equidad de las personas con discapacidad y las personas con aptitudes sobresalientes y/o talentos específicos en todos los ámbitos de su vida, priorizando el educativo. Al respecto se han promovido cambios en las actitudes sociales, en la legislación, en las oportunidades para el trabajo y en la educación. Sin embargo, subsisten problemas en la cobertura y distribución de los servicios de educación especial para estas poblaciones, y en la calidad de la atención que recibe la población infantil y adolescente.

En este contexto, el Programa pretende propiciar el desarrollo de condiciones, la canalización de recursos para la transformación de las prácticas escolares y el fortalecimiento de los servicios de educación especial que brindan atención educativa a niñas, niños y jóvenes con discapacidad y/o con aptitudes sobresalientes.

Por su parte, en la educación media superior hay un claro problema de falta de cobertura que se explica sobre todo por el abandono de los estudios, que afecta a prácticamente uno de cada tres jóvenes que se inscriben en el primer año, por lo que el crecimiento en el número de jóvenes que complete la educación media superior será un factor que favorezca la igualdad y reforzará la demanda de estudios superiores. Para dicho tipo educativo, el Programa no contempla otorgar un subsidio directo o transferencia a los alumnos, sino que se ejecutará a través del establecimiento de nuevos Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED), por lo cual de forma centralizada, se les dotará de la infraestructura física y tecnológica que se requiere para prestar el servicio a los/las alumnos/as, de acuerdo al tipo de discapacidad que presenten, así como apoyar al sostenimiento de los existentes, en los Planteles federales de las direcciones generales adscritas a la Subsecretaría de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal (SEMS). El Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) se extenderá a los Organismos descentralizados de los gobiernos de los Estados (ODE), mediante la transferencia de recursos amparados



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

por un convenio de Coordinación para el establecimiento y operación de los Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED), cuyo servicio educativo podrá, en lo conducente estar sujeto a los Convenios de Transferencia de Preparatoria Abierta.

En este marco, la modalidad educativa impartida en los Centros de Atención para Estudiantes con Discapacidad (CAED), constituye una opción para jóvenes con discapacidad física o sensorial que deciden iniciar, continuar o concluir sus estudios de bachillerato. Por lo que hace a la educación superior, la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP impulsa el desarrollo de las/los alumnas/os a través de proyectos que tienen como finalidad apoyar a las (Instituciones Públicas de Educación Superior) para facilitar la permanencia, movilidad y habitabilidad de personas en situación de vulnerabilidad mediante actividades académicas, de vinculación, adecuaciones a la infraestructura, mobiliario y equipamiento especializado, así como para dar respuesta a sus necesidades específicas de minimizar las barreras para el aprendizaje e impulsar la participación social.

Derivado de lo anterior, el Sistema Educativo Nacional deberá generar en las escuelas y en los servicios educativos que prestan, las condiciones de operación que permitan hacer realidad los mandatos de la Reforma Educativa de 2013, que elevó a rango constitucional el derecho a una educación de calidad que constituye parte integral del plan de acción de un México con Educación de Calidad.

Así, el aumento de la cobertura educativa en la educación básica, media superior y superior requerirá, por una parte, de un incremento de la oferta, en especial en los dos últimos tipos educativos, y, por la otra, de acciones para que niñas, niños, adolescentes y jóvenes no abandonen sus estudios. En vista del reto que representa el incremento en la oferta educativa, resulta indispensable mejorar las capacidades de planeación educativa. Dicho incremento debe responder a decisiones que aseguren el mejor uso posible de los recursos disponibles.

Aun cuando el Sistema Educativo Nacional ha incorporado entre sus preocupaciones la inclusión de todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, todavía le resta un largo trecho que recorrer para garantizar condiciones de acceso, permanencia, participación y logro de los aprendizajes de las/los alumnas/os con



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

necesidades educativas especiales. Por lo que se requiere de un impulso adicional para la construcción de nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y con aptitudes sobresalientes en todos los tipos y niveles educativos.

Además, hay acciones que deben dirigirse a los grupos vulnerables en general, para la eliminación de barreras que limitan su acceso y permanencia en la educación.

- v) En conclusión, en nuestro país la educación especial está protegida – entre otros ordenamientos- por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley General de Educación; la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, entre otros ordenamientos.

Nuestra legislación aunque si bien ha tenido algunos avances al respecto, éstos no son suficientes para permitir una mayor realización de estos estudiantes, y a su vez disfrutar su esencia y realización como persona, problemática muy recurrente en los temas de inclusión educativa.

La idea principal de esta reforma es establecer en el Sistema Educativo la educación especial.

El texto original señalaba, "la enseñanza es libre"; para luego mencionar "pero será laica". Una adecuada interpretación nos indicaría que si la educación es libre no puede ser laica, es decir, el positivismo y el liberalismo son doctrinas filosóficas que se excluían recíprocamente. Sin embargo, no faltará quien nos indique que en la libertad de educación, en 1917, se da un principio general y que la laicidad de la educación básica en las escuelas primarias oficiales y particulares, no es sino la excepción a dicho principio, nosotros creemos que cuando la excepción abarca a la mayor parte del sistema, más que una excepción es una regla nueva o una contradicción, que deja abiertos los campos de batalla para nuevas confrontaciones ideológicas cuyas principales premisas de batalla son:



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

— El derecho de los padres para educar a los hijos en todos los ámbitos humanos (principio liberal).

— El derecho de los hijos a ser educados con objetividad (principio positivista).

La problemática al respecto se da cuando entran en conflicto ambos derechos, pues los padres bien pudieran educar religiosamente a los hijos, y éste es el principal argumento positivista. El párrafo segundo del artículo 3o. original, lo mismo que el tercero, corroboraran el triunfo positivista, que excluye a los religiosos y a sus corporaciones de la educación primaria, con lo que continuaría el control y la vigilancia educativa en la educación primaria.

Dos aspectos nos restan por comentar de esta versión original del artículo 3o. en 1917, la educación sigue dándose en el marco de un sistema federal donde las entidades de la Federación al igual que en 1824 eran las directamente responsables de todo lo que sucediera bajo un régimen interno, dentro del cual estaba la educación; y segundo, se continúa el principio de gratuidad de la enseñanza primaria, principio que data de la época juarista y que con el de laicidad alcanza rango constitucional en 1917. Antes de presentar las reformas que ha tenido el artículo 3o. constitucional, es menester comentar que el 11 de septiembre de 1919, Venustiano Carranza envió al Congreso una iniciativa que no prosperó.<sup>6</sup>

Es por lo anterior que la presente Iniciativa propone que se adicione una fracción V y VI al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que se identifique como una de sus prioridades de atención el establecimiento de la educación especial en el Sistema Educativo.

Debido a las recientes reformas en la legislación secundaria en la materia y en donde se establece de manera precisa la educación especial, es necesario confirmar este derecho fundamental como se ha mencionado anteriormente en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que hasta la fecha es omisa referente a este tema, al no consagrar de manera expresa la educación

<sup>6</sup> Soto Flores, Armando, EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL: UN DEBATE POR EL CONTROL DE LAS CONCIENCIAS, Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cuestiones Constitucionales, núm. 28, enero-junio, 2013, pp. 211-240, Distrito Federal, México, en <http://www.redalyc.org/pdf/885/88527465007.pdf>



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

especial es por ello que en aras de resarcir dicha omisión debe quedar establecido de manera expresa la educación especial en el sistema educativo.

Atendiendo al espíritu de brindar protección a los estudiantes con necesidades educativas especiales, accedan al mismo tipo de experiencias que el resto de la comunidad, además de que se incluya orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de las escuelas que integren a alumnos con necesidades especiales de educación, tal como lo establecen ya la legislación secundaria y diversos instrumentos internacionales en dicha materia, tal y como se mencionó anteriormente en el presente dictamen, es por ello, que proponemos reformar a las fracciones V y VI del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, la reforma en materia de educación especial se ha visto reflejada en diversas normas como la misma legislación secundaria. No obstante, nuestra Carta Magna presenta una omisión referente a este tema, al no consagrar de manera expresa la educación especial; es por ello que en aras de resarcir dicha omisión se propone modificar las fracciones V y VI al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer en el Sistema Educativo a la educación especial.

Es importante que estas reformas no queden como letra muerta y se aseguren en la práctica en nuestro país.

Como se expone en las propuestas y se abunda en el análisis a las mismas, es un menester entender la importancia de reconocer la necesidad de establecer en el Sistema Educativo a la educación especial, con el propósito de que los estudiantes con necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad, accedan al mismo tipo de experiencias que el resto de la comunidad, además de que se incluya orientación a los padres o tutores, así como también a los maestros y personal de las escuelas que integren a alumnos con necesidades especiales de educación, tal como lo establecen ya diversos instrumentos internacionales en dicha materia.

En cuanto a la modificación propuesta para armonizar los esfuerzos en favor de la educación especial, en cuanto a la legisladora autora de la iniciativa plantea



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

que esto se haga en nuestra Carta Magna ya que presenta una omisión referente a este tema, al no consagrar de manera expresa la educación especial; es por ello que en aras de resarcir dicha omisión en la iniciativa se propone modificar las fracciones V y VI al artículo 3 de la Carta Magna, a fin de establecer en el Sistema Educativo la educación especial.

No obstante que se ha señalado ya en nuestro análisis, todo el andamiaje ya existente en esta materia, lo relativo a la propuesta de modificación, prevalece, en tanto se requiere la atención coordinada de los tres niveles de gobierno para proteger, hacer efectivos y facilitar el ejercicio de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación.

Al respecto, La Conferencia Internacional sobre "Educación para Todos", de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), establece que la escuela debe ser un instrumento para la igualdad de oportunidades para todos, respetando la diversidad y atendiendo a las necesidades de cada uno de forma diferencial, además de un espacio de integración social donde se conoce, comparte y convive con personas provenientes de otros grupos sociales, y se aprende a respetar y valorar al "diferente".

Actualmente, nuestra Carta Magna establece que 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; por tanto, es tiempo de armonizar nuestra legislación con el marco normativo nacional e internacional para establecer en el Sistema Educativo la educación especial. De esta manera estaríamos cumpliendo con la reforma en materia de derechos humanos de 2011.

De igual forma, al establecer en el Sistema Educativo la educación especial se busca "asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación", además estaríamos armonizando nuestra Carta Magna con los estándares internacionales más altos en materia de derechos humanos.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

En resumen, se proponen las siguientes modificaciones, las cuales se ilustran en la siguiente tabla:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 3o...</b> ... ... <b>I a II....</b> ... <b>a) a d)...</b> <b>III. a IV. ...</b></p> <p><b>V.</b> Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p> <p><b>VI.</b> Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p> <p><b>a) a b) ...</b> <b>VII a IX. ...</b> <b>a) a c) ...</b> ... ... ... ... ... ...</p>	<p><b>Artículo 3o...</b> ... ... <b>I a II....</b> ... <b>a) a d)...</b> <b>III. a IV. ...</b></p> <p><b>V.</b> 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 educativas –incluyendo la educación inicial, <b>especial</b> y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p> <p><b>VI.</b> Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades–incluyendo la educación inicial, <b>especial</b> y a la educación superior– necesario para el desarrollo de la nación. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p> <p><b>a) a b) ...</b> <b>VII a IX. ...</b> <b>a) a c) ...</b> ... ... ... ... ... ...</p>





## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

### IV. TEXTO NORMATIVO Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

**Decreto por el que se adicionan las fracciones V y VI, del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.**— Se adicionan las fracciones V y VI, del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3....**

...

...

**I a II....**

...

**a) a d)...**

**III. a IV. ...**

**V.** Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos—incluyendo la educación inicial, **educación especial** 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—incluyendo la educación inicial, **educación especial** y a la educación superior—necesario para el desarrollo de la nación. 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) a b) ...**



## Comisión de Puntos Constitucionales

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de **educación especial**.

VII a IX. ...

a) a c) ...

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

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente a 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; quedando sin efecto las disposiciones locales que contravengan al presente decreto.

**Dado en el Salón de Sesiones, Palacio Legislativo de San Lázaro a 26 de abril de 2018.**



## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de educación especial.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	
 PRESIDENTE	13	D.F	(GPPRD)				
DIP. DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ							
 SECRETARIO	02	QUERÉTARO	(GPPRI)				
DIP. BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA							
 SECRETARIO	02	QUERETARO	(GPPRI)				
DIP. ÁNGEL ROJAS ÁNGELES							
 SECRETARIO	15	JALISCO	(GPPRI)				
DIP. RAMÓN BAÑALES ARAMBULA							
 SECRETARIO	01	MÉXICO	(GPPRI)				
DIP. RODOLFO NOGUÉS BARAJAS							
 SECRETARIO	01	JALISCO	(GPPAN)				
DIP. JOSÉ HERNÁN CORTÉS BERUMEN							


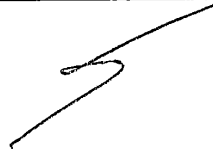





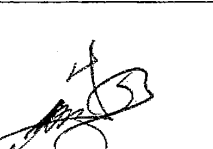

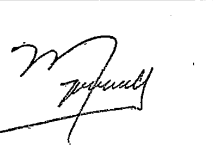

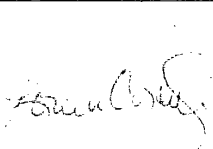


## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de educación especial.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 SECRETARIO	04	QUERÉTARO	(GPPAN)			
 SECRETARIO	09	MICHOACÁN	(GPPRD)			
 SECRETARIO	05	MÉXICO	(GPPRD)			
 SECRETARIO	14	JALISCO	(MC)			
 SECRETARIA	02	NUEVO LEÓN	(NA)			
 SECRETARIA	01	DURANGO	(PVEM)			



## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### LISTA DE VOTACIÓN

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Dictamen en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de educación especial.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	01	ZACATECAS	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	16	VERACRUZ	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	02	GUANAJUATO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	04	COAHUILA	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	07	GUANAJUATO	(GPPRI)			









CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de educación especial.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	05	SONORA	(GPPRI)	<i>Ariel Burgos O.</i>		
 INTEGRANTE	04	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPRI)			
 INTEGRANTE	10	CIUDAD DE MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	05	MÉXICO	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	04	D.F	(GPPAN)			
 INTEGRANTE	02	NUEVO LEÓN	(GPPRD)			


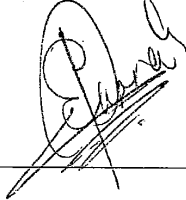




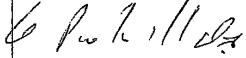




CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

## COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### LISTA DE VOTACIÓN

Dictamen en **sentido positivo** sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica las fracciones V y VI al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de educación especial.**

DIPUTADO	DTTO	ENTIDAD	GP	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 INTEGRANTE	09	D.F.	(GPPRD)			
 INTEGRANTE	04	PUEBLA	(MORENA)			
 INTEGRANTE	03	D.F.	(MORENA)			
 INTEGRANTE	10	MICHOACÁN	(PVEM)			
 INTEGRANTE	06	COAHUILA	(PVEM)			
 INTEGRANTE	04	CDMEX	(PES)			

