



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Diario de los Debates

ORGANO OFICIAL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Poder Legislativo Federal, LXII Legislatura

Correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente Diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra	Director del Diario de los Debates Jesús Norberto Reyes Ayala
Año I	México, DF, jueves 13 de diciembre de 2012	Sesión No. 36 Anexo

SUMARIO

INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que le corresponde a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del jueves 11 de diciembre de 2012, de conformidad con el artículo 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

5

ARTICULOS 61, 110 Y 111 Y DEROGA EL ARTICULO 112 CONSTITUCIONALES

De la diputada Ruth Zavaleta Salgado, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 61, 110 y 111 y deroga el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que sean sujetos de juicio político el Presidente de la República, los secretarios de Estado y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

6

ARTICULO 59 CONSTITUCIONAL

De la diputada Ruth Zavaleta Salgado, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

para la elección consecutiva de diputados y senadores hasta por doce años. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 16

ARTICULOS 115 Y 116 CONSTITUCIONALES

De la diputada Ruth Zavaleta Salgado, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la elección consecutiva de los legisladores locales y de las autoridades municipales. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 18

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO

Del diputado Rubén Acosta Montoya, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 1o. de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen. 21

ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL - CODIGO PENAL FEDERAL - CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES - LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Del diputado Felipe Arturo Camarena García, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 16 y deroga el décimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en materia de derechos humanos. Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, para dictamen. 25

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Ley Federal del Trabajo, para la prohibición de negar el derecho al trabajo a cualquier persona, en razón de los antecedentes penales con los que pudiera contar. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. 34

ATENCION EDUCATIVA DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES CON EXPERIENCIA EDUCATIVA EN EL EXTRANJERO

Del diputado Fernando Zárate Salgado, proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SEP a fortalecer la atención de niños y de adolescentes de familias mexicanas con experiencia educativa en el extranjero. Se turna a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Relaciones Exteriores, para dictamen. 38

MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

De la diputada Rosa Elba Pérez Hernández, proposición con punto de acuerdo para facilitar trámites a favor de los mexicanos residentes en el extranjero, que visitan nuestro país durante la época decembrina. Se turna a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen. 39

CONVENIO 189 DE LA ORGANIZACION
INTERNACIONAL DEL TRABAJO

De los diputados Luisa María Alcalde Luján y José Francisco Coronato Rodríguez, proposición con punto de acuerdo que exhorta al Ejecutivo federal, instruya a los titulares de la SRE y de la STPS, emitan el dictamen favorable del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, así como para hacer pública la información del estado que guarda su procesamiento. Se turna a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. 40

DERECHOS HUMANOS LABORALES

Del diputado Silvano Blanco Deaquino, proposición con punto de acuerdo que exhorta al titular de la CNDH, para que se atienda debidamente su nueva competencia, en materia de derechos humanos laborales. Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen. 42

ESTADO DE SINALOA

Del diputado Ricardo Mejía Berdeja, proposición con punto de acuerdo que exhorta a la PGJ del estado de Sinaloa, para que en coordinación con la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, aplique las medidas necesarias para atender el creciente índice de feminicidios en la entidad. Se turna a la Comisión de Equidad y Género, para dictamen. 43

DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO. 45

* INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

«Comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa el turno que le corresponde a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del jueves 11 de diciembre de 2012, de conformidad con el artículo 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados

Con fundamento en los artículo 100, numeral 1, y 102, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se informa a la honorable Asamblea los turnos dictados a las iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo, registradas en el orden del día del 13 de diciembre de 2012 y que no fueron abordadas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2012.— Diputado Francisco Arroyo Vieyra (rúbrica), Presidente.»

«Iniciativas con proyecto de decreto

1. Que reforma los artículos 61, 110 y 111 y deroga el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

2. Que reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

3. Que reforma los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Turno: Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

4. Que reforma el artículo 1o. de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a cargo del diputado Rubén Acosta Montoya, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Turno: Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.

5. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, a cargo del diputado Felipe Arturo Camarena García, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Turno: Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, para dictamen.

6. Que reforma el artículo 4o. de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

Proposiciones con punto de acuerdo

1. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SEP, para que fortalezca la atención educativa de las niñas, niños y adolescentes de familias mexicanas con experiencia educativa en el extranjero, a cargo del diputado Fernando Zárate Salgado, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Turno: Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Relaciones Exteriores, para dictamen.

2. Con punto de acuerdo, para facilitar trámites a favor de los mexicanos residentes en el extranjero, que visitan nuestro país durante la época decembrina, a cargo de la diputada Rosa Elba Pérez Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Turno: Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.

3. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, instruya a los titulares de la SRE y de la STPS,

* El anexo corresponde a lo mencionado por la Presidencia, en la página 254 del Diario de los Debates del 13 de diciembre de 2012.

emitan el dictamen favorable del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, así como para hacer pública la información del estado que guarda su procesamiento, a cargo de la diputada Luisa María Alcalde Luján y suscrita por el diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

4. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta al titular de la CNDH, para que se atienda debidamente su nueva competencia, en materia de derechos humanos laborales, a cargo del diputado Silvano Blanco Deaquino, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Turno: Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

5. Con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la PGJ del estado de Sinaloa, para que en coordinación con la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, aplique las medidas necesarias para atender el creciente índice de feminicidios en la entidad, a cargo del diputado Ricardo Mejía Berdeja, del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano.

Turno: Comisión de Equidad y Género, para dictamen.»

ARTICULOS 61, 110 Y 111 Y DEROGA EL ARTICULO 112 CONSTITUCIONALES

«Iniciativa que reforma los artículos 61, 110 y 111, y deroga el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Ruth Zavaleta Salgado, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral I, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 61,

110 y 111, y deroga el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

Los órganos de poder requieren derechos que permitan su autonomía frente a otros órganos. Sin embargo, un mal diseño o la ausencia de controles eficaces pueden llevar a un uso que derive en privilegio o impunidad al interpretarse de manera errónea que existen para proteger a las personas. Éste es el caso de lo que mal se ha llamado “fuero constitucional”.

La presente iniciativa busca acotar las prerrogativas de la inviolabilidad, la inmunidad procesal y el procedimiento de juicio político de tal forma que se conviertan los dos primeros en garantes de la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial y órganos autónomos y el segundo en un mecanismo de control político excepcional a manos del Congreso.

Todo órgano de representación requiere garantías que le permitan actuar con independencia. Se puede definir a las prerrogativas –o, de acuerdo con algunos tratadistas, privilegios–¹ como los reflejos subalternos constituidos por las restricciones impuestas a las facultades ordinarias de ciertos órganos del Estado, conferidos a los titulares de otros órganos del Estado por la calidad del cargo que ocupan (o dicho de otra manera, por la calidad de la función que desempeñan).² Es decir, las prerrogativas son garantías para la libre actuación, especialmente frente a los embates de los otros poderes.

Para decirlo de otra forma, las prerrogativas parlamentarias –entendidas como inviolabilidad e inmunidad procesal–, son aquellos derechos que tienen las asambleas legislativas para desempeñar sus funciones con independencia, manteniendo así la libre expresión de su voluntad y facilitando el cabal cumplimiento de sus deberes.³ Como se observará en el capítulo II, la mayoría de los países las consagran en sus textos constitucionales o, en su defecto, su existencia tiene rango constitucional –aun cuando en ocasiones no se encuentren explícitamente codificadas.

A manera conceptual, las prerrogativas parlamentarias forman parte los derechos y obligaciones estatutarias a las que está sujeto el legislador, como serían los requisitos para ser elegible, las incompatibilidades e impedimentos al ejercicio de su mandato, así como sus facultades, derechos, obligaciones y responsabilidades.⁴

Algunos analistas sitúan a las prerrogativas dentro de los preceptos que protegen el mandato parlamentario: las incompatibilidades y prohibiciones al mandato, las medidas de control sobre su ejercicio, la transparencia financiera en sus cuentas y la remuneración a la que tiene derecho.⁵ Otros autores incluyen la dieta y las obligaciones dentro de las prerrogativas.⁶ Sin embargo, se seguirá el criterio establecido en el párrafo anterior, por considerarse más parsimonioso y conciso.

Las prerrogativas –en particular la inviolabilidad– aparecieron en Inglaterra durante la Edad Media como derechos que los legisladores reclamaron al monarca. Más adelante, su aceptación las consolidó como tales. A partir de este reconocimiento se derivó también la facultad reglamentaria. Es decir, si los legisladores gozan de libertad de palabra, entonces se asumió que el Parlamento debe regular por sí mismo la forma en que conduce sus sesiones.

A finales del siglo XVIII las prerrogativas fueron enarboladas por los representantes de la Asamblea Nacional en Francia, como defensa frente al absolutismo monárquico, y de ahí fueron adoptadas en los órganos parlamentarios de Europa y los nacientes Estados del continente americano. Hacia mediados del siglo XIX ya se habían prácticamente universalizado.

El criterio generalizado –especialmente en países de tradición anglosajona– es que la titularidad de las prerrogativas corresponde al órgano legislativo, pues lo que se defiende no es a sus miembros como personas, sino a las funciones que desempeña la institución de manera colegiada. Por lo tanto, tras definirse los alcances de las prerrogativas en el marco legal, puede la asamblea en pleno –o en ocasiones otro órgano– otorgarlas o levantarlas. Lo anterior, para evitar el abuso en el ejercicio de estas facultades por parte de los legisladores, que llegue a confundirlas con la impunidad.

La existencia de las prerrogativas no implica que el legislador tenga libertad absoluta de acción. Al contrario, las diversas constituciones suelen restringir su alcance y ejercicio. Además, la mayor parte de los países empoderan al presidente de la asamblea para imponer medidas disciplinarias que garanticen el orden durante las sesiones, pues lo que se debe proteger no es la libertad de palabra en sí, sino de la opinión que se expresa durante las funciones parlamentarias. En estos casos, las sanciones pueden ir desde amonestaciones hasta la suspensión temporal e incluso la

expulsión del legislador. Este régimen disciplinario se encuentra definido por lo general a nivel reglamentario, aunque sus bases generalmente se pueden encontrar en los textos constitucionales.

Además de lo anterior, cada vez está más generalizada la existencia de códigos de ética, los cuales sancionan determinadas conductas del legislador, independientemente de las responsabilidades civiles o penales a las que pueda ser acreedor afuera de la asamblea.

Inviolabilidad

Una definición mínima de la inviolabilidad parlamentaria sería la protección que gozan los miembros del parlamento contra cualquier acción legal que se realice a partir de sus opiniones o votaciones expresadas en los procedimientos parlamentarios.⁷ En esencia, se trata de una adición a la libertad de expresión cuya finalidad no es eludir las exigencias profundas de la justicia, sino servir a razones político-constitucionales de libertad y representación de la sociedad.⁸ De esa forma, los diversos países han adoptado diversas acotaciones o ampliaciones a esta prerrogativa y sus alcances.

En algunos países se llega a establecer que el propio recinto legislativo es inviolable. Esta aserción es vista como meramente prescriptiva, porque en casos de alteración del orden institucional incluso los recintos legislativos pueden llegar a ser invadidos, lo que llevaría a que dicho precepto fuese inaplicable. En lugar de esto, la mayoría de los países simplemente empoderan al presidente de la mesa directiva con poderes policiales o para, en caso de emergencia, llamar a la fuerza pública necesaria. Existe un riesgo al definir como inviolables los recintos: que las interpretaciones apunten a que las leyes vigentes no aplican allí, como en el caso del Reino Unido.

Ámbito subjetivo. El criterio generalizado considera que los legisladores son inviolables por sus opiniones aunque en ocasiones esta prerrogativa se extiende a otros sujetos. Por ejemplo los países de tradición anglosajona extienden esta protección a testigos que comparecen ante la asamblea en pleno o sus comisiones. En otros casos se extiende a “toda persona que interviene en el proceso parlamentario”, a funcionarios provenientes del parlamento u otros que, en su carácter de presidentes de alguna cámara, desempeñen funciones legislativas. Incluso algunos países llegan a proteger también a los funcionarios parlamentarios.⁹

En algunos países se especifica en un precepto separado que gozan de protección los individuos que les hubieren proporcionado información a los legisladores en sus funciones como tales, o a quienes el legislador les hubiere proporcionado información en el desempeño de sus funciones.

Ámbito material. Muchos países definen los alcances de la inviolabilidad en un sentido amplio, entendido como los actos o votos que emita el legislador en el desempeño de sus funciones. En estos casos, los abusos en el ejercicio de este derecho han llevado, con cada vez mayor frecuencia, a interpretaciones restrictivas por parte de las cortes supremas o, donde existen, los tribunales constitucionales. Así se han venido delimitando las funciones dignas de protección a aquellas que se determinen en los reglamentos de las cámaras.

Por otra parte, la tendencia va hacia una mayor definición en los ámbitos de ejercicio de esta prerrogativa en el propio texto constitucional, con el fin de evitar abusos que generen desconfianza hacia el órgano legislativo. La razón por la que existe la inviolabilidad, se alega, es garantizar la voluntad de servicio de los parlamentarios a los intereses públicos.¹⁰

Además, se considera que sólo en comunidades radicalizadas, o en que las libertades se encuentran en inminente peligro, podría justificarse la configuración de una libertad de expresión para el parlamentario donde todo fuera posible.¹¹

En consecuencia a lo anterior, se comienza a definir que solamente gozan de protección las declaraciones y votos del legislador expresados en el transcurso de los procedimientos parlamentarios –es decir, en el pleno o las comisiones–. En varios casos también se especifica que la protección no se aplica cuando el legislador incurre en actos como la difamación, injurias, calumnias, amenazas, delitos contra el honor, coacciones, distintos supuestos de apología delictiva o divulgación de secretos de Estado.¹² Otros países restringen la inviolabilidad a procesos civiles, penales o disciplinarios, pudiéndose o no requerir del consentimiento previo de la asamblea para procesar al legislador.¹³

Aunque en algunos casos se aplica la inviolabilidad sólo al interior del recinto parlamentario, o incluso de manera exclusiva a la tribuna,¹⁴ según la interpretación común se protegen los actos que se consideran parlamentarios. Hay coincidencia en que este derecho cubre las palabras expresadas en el pleno o las comisiones, así como las iniciativas

o borradores de éstas, las preguntas escritas u orales y las interpelaciones. Sin embargo, los diversos países pueden o no proteger a las declaraciones hechas durante los recesos de las sesiones, las actividades de los grupos políticos, la participación en debates transmitidos en los medios electrónicos, las entrevistas, los mítines políticos o las misiones organizadas por las autoridades parlamentarias.¹⁵

Salvo excepciones, suelen quedar fuera del ámbito de protección de la inviolabilidad actos como las declaraciones de los legisladores ante los medios, la relación de éstos con sus electores y su participación en la vida política, al ayudar a conformar la opinión pública. Se entiende que los últimos casos son expresión de la vertiente sociológica o “política” del concepto de representación de estos individuos, no del órgano legislativo.¹⁶

Un problema que se ha llegado a plantear es la protección de las reproducciones impresas o electrónicas de los debates, así como las publicaciones de la asamblea, sean minutas, gacetas o documentos privados. La mayoría de los países protegen las transmisiones o publicaciones que reproduzcan de manera fidedigna las declaraciones del legislador, así como los documentos que produzca el órgano legislativo.¹⁷ Sin embargo, salvo en el caso de Irlanda, esta protección se suele definir en la legislación secundaria o reglamentaria, con base en las disposiciones constitucionales existentes sobre la inviolabilidad.

Ámbito temporal. La protección que proporciona la inviolabilidad debe ser permanente, pues de lo contrario la independencia del legislador se vería seriamente restringida. Por tanto, la totalidad de los países la considera de esa forma.

En cuanto al inicio de la protección, existen algunos criterios. Por ejemplo, la inmunidad puede operar desde el momento de la elección, pero a condición de que no se declare inválida. En otros casos, se requiere que el legislador tome protesta –especialmente en países donde haya partidos que no acepten plenamente el orden constitucional–. Sin embargo, se está generalizando el criterio de que esta protección sólo se aplica a actos parlamentarios.¹⁸

Configuración penal. El criterio que por lo general se sigue frente a acusaciones por actos cubiertos por la inviolabilidad es que, al ser el legislador irresponsable por sus declaraciones o votos, el delito no existe.¹⁹ Sin embargo, algunos países contemplan la posibilidad de levantar esta prerrogativa si así lo decide la asamblea, a través de una

votación que a menudo requiere de mayoría calificada.²⁰ En estos casos, los legisladores enfrentarían los procesos legales correspondientes.

En el caso de México se ha entendido que los legisladores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, lo cual ha generado la idea equívoca de que es una atribución del individuo. La iniciativa plantea acotar los alcances de esta prerrogativa a los actos legislativos, entendidos como todo cuanto ocurre en el pleno o en comisiones. También se propone incluir que este derecho no protege por injurias, calumnias o llamados a alterar el orden público.

Inmunidad

Una definición mínima de la inmunidad es la protección de los legisladores contra procedimientos civiles o penales realizados fuera del ejercicio de sus funciones parlamentarias. Esta prerrogativa ha sufrido numerosas acotaciones, pues se la ha usado como una carta de impunidad. En algunos países ha desaparecido o se ha reducido a su más mínima expresión, como sucede en los países de tradición anglosajona.²¹ Hay consenso en que la finalidad de la inmunidad es preservar la composición de las cámaras, no proteger a un miembro.

La mayoría de los países la consagran en sus textos constitucionales o, en su defecto, sientan ahí sus bases. De lo contrario se considera que tiene rango constitucional. Salvo algunas excepciones las cámaras deciden sobre la protección sus miembros.

Ámbito subjetivo. Todos los países que contemplan la inmunidad cubren a los legisladores. Además existen casos donde se extiende a otras personas. Por ejemplo los regímenes parlamentarios consideran que los miembros del gabinete tienen esta protección, al ser también representantes populares.

Ámbito material. Esta categoría se refiere a la cobertura de la inmunidad, si actúa sobre alguna o varias de las etapas del proceso penal, y si existen otras instancias que, a través de interpretaciones, restrinjan los alcances de la inmunidad.

La mayoría de los países no distinguen entre tipos de conductas delictivas cubiertas por esta prerrogativa, dejando al pleno de la asamblea –o, en algunos casos controversiales, a las autoridades judiciales– la decisión de otorgar o no la

inmunidad al legislador cuando éste lo solicita. La tendencia va hacia protegerlos en materia penal, pero no en la civil. Se observan numerosos matices.

Para algunos países, ciertas ofensas no son cubiertas de manera explícita por la inmunidad, como alta traición o difamación. Sin embargo, en otros se define que la inmunidad debe aplicar precisamente para acusaciones por estos crímenes y no por infracciones menores.²² Por ejemplo, Alemania protege al legislador contra “penas que ameriten castigo”. En Irlanda se protege al legislador salvo en caso de traición, felonía o interrupción de la paz.

La inmunidad puede proteger al legislador contra cualquier procedimiento –detención, arresto, cateo o remisión ante una corte–, pero generalmente se reduce al arresto o privación de la libertad o los emplazamientos ante cualquier corte o tribunal. En estos casos la cámara puede o no requerir garantías, como la presencia de otro miembro como testigo.²³

Al autorizar cada cámara la continuación de los procesos penales, la protección que la mayoría de las constituciones definen es contra la detención o cualquier forma de privación de la libertad, salvo en casos de delito flagrante. En este último supuesto, el criterio más aceptado establece que el legislador queda de inmediato sujeto a las autoridades. En su defecto, la cámara decide si permanece o no detenido.

Por último, la mayoría de los países dejan en manos de las cortes supremas o, de existir, los tribunales constitucionales decidir sobre la interpretación de los alcances de las prerrogativas de acuerdo con casos concretos de aplicación, cuando llega a existir controversia. En otros casos, como serían los países de tradición anglosajona, el órgano legislativo tiene la última palabra, aunque se cuida de usar sus facultades.

Ámbito temporal. Por principio la inmunidad protege al legislador desde el momento de su elección, salvo cuando ésta es declarada inválida. Hay casos donde la protección inicia el día en que el legislador presta juramento.²⁴ De los países analizados, sólo en Honduras se protege a los candidatos a diputados desde el día que son nominados por sus respectivos partidos políticos.

En algunos países es tema de controversia el requerirle al legislador el juramento para que asuma sus funciones y derechos.²⁵ Sin embargo, los estudios existentes señalan que este problema sólo se presenta donde hay partidos que no están plenamente comprometidos con el orden constitucional.

Aunque el criterio generalizado es que la inmunidad protege al legislador durante todo su mandato, es cada vez más común restringir su aplicación a los periodos de sesiones del órgano legislativo; tal vez ampliando la protección a algunos días anteriores y posteriores debido al traslado.²⁶ Según este criterio, la inmunidad sólo suspende los procesos penales de manera temporal, reiniciándose cuando el representante termina su gestión.

Es un problema común definir si la inmunidad protege al legislador contra procesos penales que hubieren iniciado antes de su elección. Gran número de países no levanta la inmunidad si los procedimientos hubieren iniciado contra un legislador.²⁷ De ser así, el criterio que generalmente se sigue es que la autoridad competente requiere solicitar a la asamblea el levantamiento de la inmunidad para que los procesos puedan proseguir.

Sobre lo anterior conviene citar la siguiente opinión de Fernández-Viagras: “Si con la inmunidad se trata de evitar que móviles extraños al derecho, propios de la venganza o intriga política, pudieran alterar la normal composición de las Asambleas, es evidente que dicho peligro resulta inexistente cuando el inicio de las acciones judiciales tiene lugar con anterioridad al ‘mandato’. Así, sería posible que el parlamentario procesado con anterioridad a la adquisición de su condición, pudiese ser juzgado con posterioridad sin que le fuera dado prevalerse del obstáculo procesal del ‘supplicatorio’”.²⁸

En muchos países el proceso prosigue si el legislador es juzgado por el fuero común. Esta regla puede aplicar en otras naciones, pero sólo si se ha alcanzado una cierta etapa del proceso. Incluso hay casos donde los procesos continúan, a menos que la asamblea demande su suspensión. Sin embargo, por lo general no se pueden emprender los procesos sin la aprobación explícita del órgano legislativo. Ciertas constituciones establecen que la asamblea debe ser informada al inicio de las sesiones sobre cualquier procedimiento contra uno o más de sus miembros. Por lo general, la aprobación de la asamblea significa la decisión de levantar o no la inmunidad.²⁹

Tramitaciones. Una vez definido el ámbito temporal, se detallarán los procesos que siguen los órganos legislativos —o en su defecto, los supremos tribunales de justicia— frente a los suplicatorios, así como lo que sucede ante una decisión afirmativa o negativa. Este tema es relevante, pues entre más intervengan las fracciones parlamentarias se incrementa el riesgo de politizar los procedimientos. Al con-

trario, depositar esta atribución en órganos que representan a la institución y que han consolidado una reputación de imparcialidad (como sería una mesa directiva profesional) aumenta la posibilidad de que los trámites se realicen en el interés de la institución.³⁰

La mayoría de los países facultan a la asamblea para levantar o no la inmunidad de sus miembros; aunque se observan algunos matices. Por lo general las asambleas tienen el poder de suspender la detención, aunque sus capacidades oscilan desde la eliminación de los procesos hasta una protección que es válida sólo mientras sesione la asamblea. Salvo delito flagrante, se requiere de un suplicatorio para iniciar los procesos de levantamiento de inmunidad; y algunas constituciones dejan claro que sólo lo pueden presentar autoridades como el procurador general, una corte u otro legislador. En contados casos se permite a cualquier ciudadano ejercer esta atribución.³¹

Aunque la mayoría de los países contemplan la posibilidad de que un legislador pueda renunciar a su encargo, casi todos consideran a la inmunidad como un asunto de política pública, lo cual implica que aquel no puede renunciar sólo a la prerrogativa.

En pocos casos pueden los legisladores renunciar a su inmunidad para enfrentar un proceso legal, y por lo general se requiere de la autorización de la mesa directiva o de la asamblea en pleno.³² Tales son los casos de Costa Rica y Panamá.

Antes de iniciar los procesos de levantamiento de la inmunidad, los presidentes de las asambleas pueden definir cuáles solicitudes proceden; con el fin de evitar que las comisiones que tratan estos asuntos se vean saturadas de trabajo y revisen peticiones irrelevantes. En Francia la mesa directiva resuelve estos procedimientos cuando la cámara se encuentre en receso.

El procedimiento generalmente adoptado consiste en la entrega del suplicatorio o, en su defecto, el legislador solicita ser protegido por la inmunidad. Si el presidente de la mesa directiva decide su procedencia, la envía a la comisión competente. De lo contrario este funcionario la turna en automático. La comisión tiene un plazo determinado para presentar un dictamen ante el pleno, el cual lo aprueba o rechaza usualmente por mayoría simple de los miembros presentes. Las decisiones son inapelables en casi todos los países.³³

El examen que el órgano legislativo hace del suplicatorio se limita a definir si existen o no razones políticas para aprobarlo o rechazarlo. Es decir, la “culpabilidad” del representante queda al margen del análisis.³⁴ Algunos países dan garantías a los legisladores inculcados, como el ser escuchados durante el proceso. Se puede establecer que las asambleas, en caso de negar el levantamiento de la inmunidad, deben basar sus argumentos en la jurisprudencia vigente.³⁵

En algunos países la asamblea no tiene facultad para levantar la inmunidad, sino que ésta corresponde a un tribunal del poder judicial o a la propia corte suprema. Tales son los casos de Chipre, Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala. La evidencia señala que esta medida, que debilita a los órganos parlamentarios, se debió a los abusos en que incurrieron al decidir sobre las inmunidades de sus miembros.

Para ilustrar lo anterior se hablará de los casos de dos países donde este procedimiento aplica: Chile y Colombia.

En Chile se le retiró esta facultad al Congreso desde 1925, pues la inmunidad se había convertido en una patente de impunidad para los delitos comunes de los legisladores, mediante un pacto tácito de complicidad recíproca de los partidos a favor de sus miembros.³⁶ De esa forma, y según los artículos 63 y 93 del Código Orgánico de Tribunales, los Tribunales de Alzada, que son las cortes de apelaciones del Poder Judicial chileno, actúan como tribunales de primera instancia en el caso de levantamiento de la inmunidad, correspondiéndole a la Corte Suprema conocer en segunda instancia las apelaciones que se llegasen a presentar.³⁷

La Constitución colombiana de 1991 deja en manos de la Corte Suprema de Justicia la facultad de levantar la inmunidad a los legisladores. Esto se debió a que, en ese proceso de reforma institucional, se quiso debilitar al órgano legislativo por la mala impresión que tenía la ciudadanía sobre su desempeño.³⁸

Se observan dos posturas sobre lo que sucedería si, una vez terminado el plazo legal, la asamblea no decidiese sobre el levantamiento de la inmunidad del legislador. La mayoría de los países no establecen en sus constituciones los cursos a seguir, aunque las definen en el nivel reglamentario o en su defecto a raíz de interpretaciones judiciales.

Gracias a esto en algunos países se establece que, de llegarse a este escenario, se considera negado el suplicatorio.

En otros se define lo contrario, considerándosele aprobado.³⁹ Este problema no aplica en Chipre, Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala, al estar la decisión en manos de órganos judiciales.

Efectos de la autorización del parlamento. Se suele entender que cuando el órgano legislativo levanta la inmunidad a un legislador, éste debe enfrentar los procedimientos penales como cualquier ciudadano. Por ende casi todos los países consideran que el sujeto también es separado de su cargo. Hay casos donde se puede autorizar un levantamiento “parcial”, donde es sujeto a proceso pero no detenido. En Suiza, la inmunidad simplemente garantiza que el parlamentario asista a las sesiones.⁴⁰

Puede suceder que el legislador al que se le levantó la inmunidad cuente con un fuero. Aunque a este vocablo se le ha usado como sinónimo de la inmunidad en los países de Iberoamérica, se le entenderá aquí como una jurisdicción especial que corresponde a ciertas personas por razón de su rango,⁴¹ la cual se aplicaba para los estamentos eclesiástico y militar en el siglo XIX; persiste hoy en el segundo caso. Esta definición nos permite separar los dos términos en su propia dimensión.

De esa forma el diputado o senador de España es juzgado por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. En Brasil, El Salvador y Venezuela las asambleas autorizan y los tribunales supremos juzgan. Si bien la Corte Suprema de Guatemala decide sobre el levantamiento de la inmunidad, los acusados quedan sujetos a la jurisdicción del juez competente.

Aunque se pueden reincorporar a sus actividades de ser absueltos, el criterio generalizado es que los legisladores no pueden asistir a la sesiones si están purgando una condena. De manera adicional algunas constituciones definen que, de ser declarados culpables, son expulsados por su cámara.⁴²

La mayoría de los países no especifican si la decisión negativa de la cámara hace que el proceso se abandone o se suspenda por la duración de la legislatura. No obstante el problema se suele definir reglamentario o, en su defecto, a raíz de interpretaciones judiciales.⁴³

De los países analizados, en Austria, la República Checa y Eslovaquia se especifica que la negativa hace que el proceso se abandone. En Irlanda, Malta y el Reino Unido la limitación de la inmunidad hace que la cuestión no aplique

en realidad. En Bolivia, Chile, Colombia y Guatemala el poder judicial decide sobre la inmunidad. Bélgica, Chipre, Francia, Luxemburgo, Polonia, Brasil, El Salvador y la República Dominicana dejan claro que los procesos simplemente se suspenden durante la sesión o el mandato del legislador, retomándose en cuanto éstos concluyan.

En México se ha tenido un procedimiento sui generis desde el siglo XIX. La Constitución de Apatzingán, promulgada el 22 de octubre de 1814, preveía que los legisladores serían juzgados por una junta general establecida para tal efecto, pues temía que los representantes abusasen de su prerrogativa para protegerse entre sí.

El criterio anterior prevaleció en la Constitución de 1824, estableciéndose que los diputados conocerían de la declaración de procedencia de los senadores y viceversa. Tras desaparecer la cámara alta en 1857, esta facultad se dejó a los diputados y no se revisó en 1873.

A partir de finales del siglo XIX se fue empoderando a los diputados para conocer sobre otros funcionarios federales y locales, convirtiéndose en un instrumento de control e incluso de impunidad, en lugar de un garante para la autonomía del Congreso.

La presente iniciativa plantea derogar los artículos 111 y 112 de la Constitución Política, estableciendo solamente que la Suprema Corte de Justicia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México decidirán de manera colegiada sobre la inmunidad procesal de sus miembros. El artículo 61 definirá la inmunidad procesal para los legisladores, de tal forma que cada cámara determine si protege o no a sus respectivos miembros.

Por otra parte, la Cámara de Diputados conservará la facultad de decidir sobre la inmunidad procesal de los poderes del Distrito Federal en tanto siga siendo una entidad y no un estado.

Juicio político

Aunque este procedimiento es exclusivo de regímenes presidenciales, el primer antecedente se encuentra en Reino Unido.

Antes del siglo XIX los ministros en ese país eran designados por el rey. El Parlamento la capacidad de desaforarlos a través de un proceso donde los comunes acusaban y los

lores juzgaban. Sin embargo, en ese siglo el gabinete comenzó a formarse por legisladores, gozando éstos de los mismos privilegios y obligaciones que sus compañeros. Por tanto el procedimiento cayó en desuso hacia 1805. En 1967 se recomendó su abolición. También se tenía el privilegio de calificar los procesos electorales, pero se transfirió a las cortes en 1868, pues su tratamiento no era imparcial por las pasiones partidistas.⁴⁴

En 1787, Estados Unidos adoptó un procedimiento similar para funcionarios civiles: la Cámara de Representantes realizaría la acusación y el Senado determinaría la sanción. Para 1797 se estableció que sólo estarían sujetos a este mecanismo de control político integrantes de los poderes ejecutivo y judicial.⁴⁵ El Congreso tiene su mecanismo de control: cada una de las cámaras puede expulsar a uno de sus miembros con apoyo de las dos terceras partes de su respectivo pleno.

El resto de los regímenes presidenciales del continente adoptó este procedimiento de la experiencia estadounidense, adaptándolo de acuerdo con sus propios órdenes jurídicos.

Una definición básica de juicio político sería: el procedimiento jurisdiccional que tiene el órgano legislativo para fincar responsabilidad política contra funcionarios de los poderes ejecutivo y judicial, cuyos efectos serían independientes de cualquier otra responsabilidad en el orden civil y penal. En su transcurso la cámara baja suele establecer la culpabilidad y su colegisladora la sanción. De acuerdo con su carácter, el criterio más recurrido para iniciarlo es el que definió Woodrow Wilson en su obra *El gobierno congressional*: todo aquello que una mayoría parlamentaria defina como causal.

Con el fin de evitar el uso faccioso y las pasiones derivadas de una coyuntura, los juicios políticos son complejos. Iniciarlos por causas injustificadas desgasta la convivencia al interior del órgano legislativo y podría generar costos electorales al partido promotor. Todavía más: un juicio político exitoso daña en mayor o menor medida el prestigio de la clase política en su conjunto, favoreciendo a los vóceros de la demagogia. De esa forma se promueven para casos excepcionales y que de verdad ameriten iniciar un proceso de semejante magnitud.

Por ejemplo de las 62 causas de juicio político que se han discutido en Estados Unidos desde su independencia, sólo han prosperado siete contra jueces federales. Ningún ministro de la Suprema Corte ha sido removido por este pro-

ceso. Aunque el Congreso ha procedido en tres ocasiones contra un presidente, dos fueron exonerados (Andrew Johnson en 1868 y William Clinton en 1999) y uno renunció para detener cualquier procedimiento posterior (Richard Nixon en 1974).

Otros sistemas presidenciales recurrieron exitosamente al juicio político durante la década de 1990 contra sus presidentes. Se pueden citar los casos de Fernando Collor de Mello en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Abdalá Buckaram en Ecuador. Se considerará en la presente iniciativa que el problema no es la existencia del juicio político, sino el diseño de un procedimiento lo suficientemente lento y complejo que desarticule las pasiones que naturalmente despierta.

En México, este procedimiento tiene numerosos problemas de diseño. En primer lugar, mientras en la mayoría de las democracias en esta región lo contemplan para un puñado de altos funcionarios y jueces, en México la lista de personas es demasiado amplia según el artículo 110 constitucional: senadores y diputados federales, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios del despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

El mismo artículo menciona que los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, pueden ser sujeto de juicio político por el Congreso de la Unión por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución sería únicamente declarativa y se comunicaría a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Lo anterior significa que más de 3 mil personas podrían estar sujetas a juicio político al nivel federal, independientemente de los procedimientos similares que existen en los 31 estados. Para decirlo de otra forma, se tiene un estado de excepción para unos cuantos antes que un recurso contra fallas graves a la Constitución.

Por lo anterior la iniciativa propone que sólo sean sujetos de juicio político el presidente de la República, los secretarios de estado y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, rescatándose la esencia del procedimiento: control político de un poder hacia los titulares de los otros.

De la misma forma se empoderará a cada una de las cámaras del Congreso de la Unión a expulsar, mediante voto ponderado, a cualquiera de sus miembros si así lo considera el pleno.

Eliminación del “fuero constitucional”

Aunque su mención genera la noción de un sistema de impunidad, en realidad no se tiene una definición clara de lo que se debería entender por “Fuero Constitucional”. El término era usado coloquialmente en el siglo XIX para definir de manera conjunta a la inviolabilidad y a la inmunidad procesal de los legisladores.

La expresión “Fuero Constitucional” se insertó en el segundo párrafo del artículo 61 constitucional durante la reforma política de 1977. Ni la iniciativa ni los dictámenes o los debates definen el término. Incluso las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia han sido erráticas al respecto.

Por lo anterior se propone eliminar el término del texto constitucional, en el conocimiento de que no influye positiva o negativamente en el carácter o alcances de las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad de los legisladores.

Fundamentación

Artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto, la diputada que suscribe somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los artículos 61, 110 y 111 y se deroga el 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten **durante los actos parlamentarios**, y jamás podrán ser reconvenidos, **procesados ni juzgados** por ellas. **No se protegerán las injurias, calumnias o llamados a alterar el orden público.**

El presidente de cada Cámara velará por el respeto **de la inmunidad** de los miembros de la misma y por la inviolabilidad **del recinto parlamentario.**

Ningún diputado o senador podrá, durante la duración de la sesión, ser arrestado o perseguido por delitos del orden penal, excepto con la autorización de la cámara de la que es miembro, salvo en casos de delito flagrante.

Cada cámara podrá expulsar a alguno de sus integrantes por el voto calificado de las tres cuartas partes de los miembros presentes.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político **el Presidente de la República, los secretarios del despacho y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Se deroga.

...

...

...

...

Artículo 111. **La Suprema Corte de Justicia, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México definirán sus procedimientos para resguardar la inmunidad procesal de sus integrantes.**

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Artículo 112. Se deroga.

Transitorio

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

Notas:

1 Si bien el término que se usará comúnmente es el de *prerrogativas*, se hablará de *privilegios* cuando se toquen los países de tradición anglosajona en el capítulo III, toda vez que se traducirá el término *privilege*, que es su sinónimo.

2 José Ramón Cossío D., *Los órganos del Senado de la República*, México: Senado de la República/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Miguel Ángel Porrúa, 2003, página 110.

3 Salvo donde se especifique, las definiciones de las prerrogativas parlamentarias y su desarrollo de se tomaron de los textos constitucionales y la bibliografía consultados para la elaboración de los capítulos II y III.

4 Cossío D., *Los órganos del Senado*, obra citada, páginas 69-177.

5 Pierre Avril y Jean Miquel, *Droit parlementaire*, París: Montchrestien, 1996, páginas 35 y siguientes.

6 Cecilia Mora-Donatto, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México: Universidad Anáhuac del Sur/Miguel Ángel Porrúa, 2001, páginas 121-122.

7 *The immunities of members of parliament*, informe preparado por Robert Myttenaere (Bélgica), adoptado durante la sesión de Moscú de la

- Unión Interparlamentaria (septiembre de 1998), párrafo 1. Puede consultarse el documento en <http://www.ipu.org/ASGP-e/Myttenaere.pdf#search='parliamentary%20privilege'>
- 8 Plácido Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios*, Madrid: Civitas, 1989, página 27.
- 9 *The Immunities of Members of Parliament*, obra citada, párrafos 5-7.
- 10 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, p. 33.
- 11 *Ibidem*, página 34.
- 12 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 27-33.
- 13 *Ibidem*, párrafos 34-38.
- 14 *Ibidem*, párrafo 14.
- 15 *Ibidem*, párrafos 22-25.
- 16 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, página 48.
- 17 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafo 26.
- 18 *Ibidem*, párrafos 8 y 9.
- 19 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, páginas 67-89.
- 20 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 39-45.
- 21 *Ibidem*, párrafos 46, 48-52.
- 22 *Ibidem*, párrafos 84-85.
- 23 *Ibidem*, párrafos 86-96.
- 24 *Ibidem*, párrafos 60-63.
- 25 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, páginas 171-188.
- 26 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 64-66.
- 27 *Ibidem*, párrafo 67.
- 28 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inviolabilidad e inmunidad*, obra citada, página 95.
- 29 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 68-71.
- 30 Fernández Segado, obra citada, página 485.
- 31 *Ibidem*, párrafos 102-105.
- 32 *Ibidem*, párrafos 106-107.
- 33 *Ibidem*, párrafos 108-113 y 117.
- 34 Fernández-Viagras Bartolomé, *La inmunidad e inviolabilidad*, obra citada, página 127.
- 35 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 115-116.
- 36 Guerra, José Guillermo, "La Constitución de 1925", en Carlos Andrade Gewitz (coordinador), *Elementos de derecho constitucional chileno*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1963, páginas 360-361.
- 37 Código Orgánico de Tribunales (<http://colegioabogados.org/normas/codice/cot.html>).
- 38 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafo 99; Humberto Antonio Sierra Porto, "El proceso constitucional de pérdida de la investidura de los congresistas en Colombia", en Cecilia Mora-Donato (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- 39 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 114-118.
- 40 *Ibidem*, párrafos 119-121.
- 41 *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, 2001.
- 42 *The immunities of members of parliament*, obra citada, párrafos 125-128.
- 43 *Ibidem*.

44 “Reports of the Joint Committee on Parliamentary Privilege”, párrafos 16 y 19; Thomas Jefferson, *Manual del derecho parlamentario*, París: Librería Americana, 1827, edición facsimilar incluida en *La institución parlamentaria en América del Norte y su importancia en el quehacer político de México*, de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*, serie IV, volumen I, tomo 2, México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997, páginas 213-225.

45 Eduardo Andrade Sánchez, *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, página 44.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 13 días del mes de diciembre de 2012.— Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

ARTICULO 59 CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Ruth Zavaleta Salgado, diputada de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

A partir de 1988, el Congreso de la Unión ha sido un actor cada vez más importante en la vida política de nuestro país. En otras palabras, ha pasado a ser un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo y un factor de equilibrio en el ejercicio del poder. Muestra de ello es la forma en que el Poder Legislativo ha sabido tanto redactar y modificar las diversas iniciativas de ley que se le presentan a nombre del interés nacional, como la eficaz vigilancia que efectúa a las labores del gobierno.

En este contexto, se considera necesario proponer a esta soberanía la presente modificación a la Constitución con el fin establecer un medio que contribuirá a la instauración de la carrera parlamentaria; al mejor cumplimiento de la función legislativa y a un más adecuado equilibrio entre los poderes: la reforma al artículo 59 constitucional, con el fin de permitir la elección consecutiva de los diputados y senadores del Congreso de la Unión hasta por un periodo de doce años.

La elección consecutiva es un elemento importante en las relaciones entre los representantes populares y sus electores. Es decir, sólo si un ciudadano puede decidir sobre la permanencia o remoción de su diputado o senador, puede darse un vínculo de responsabilidad, tanto para los parlamentarios como para los partidos que les apoyan. De esta forma, dicha relación se expresa no solamente en una mejor atención a las necesidades del distrito en términos de gestoría o canalización de recursos, sino también en la profesionalización que un legislador adquirirá tanto en su labor parlamentaria como en algún tema de interés público a través de las comisiones.

Debe quedar claro que la no reelección legislativa nunca fue una demanda revolucionaria. La frase de Francisco I. Madero “sufragio efectivo, no reelección”, que es una base sólida de nuestra convivencia democrática, sólo se aplicaba al Presidente de la República; en este caso, el prolongado régimen de Porfirio Díaz. Incluso la Constitución de 1917, en su texto original, nunca prohibió la reelección inmediata de los legisladores, aunque así lo hizo con la del Poder Ejecutivo federal.

No fue sino hasta 1933 cuando se reformó la Constitución para prohibir la reelección inmediata para diputados y senadores. Los efectos de dicha reforma fueron negativos para el Congreso. Durante los últimos treinta años, sólo han vuelto a ser legisladores más del 80% de quienes fueron electos por primera vez, ocasionando con ello la ausencia de una carrera parlamentaria que contribuya a la formación de legisladores profesionales.

Por parte de los electorados, no ha existido un vínculo sólido y de responsabilidad ni con los legisladores ni con los partidos. Así, los institutos políticos se encuentran enormemente desvinculados de las demandas y necesidades sociales.

De esta forma, y considerando los vínculos que deben existir entre los partidos y la ciudadanía, y la necesidad de que

haya un legislador profesional, se tiene el convencimiento de que el restablecimiento de las carreras parlamentarias es una necesidad hoy impostergable.

Antes de presentar la propuesta, conviene hacer una evaluación de los principales argumentos que se han presentado tanto a favor como en contra de la restauración de la elección legislativa inmediata.

Como ya se mencionó, el principal argumento a favor de la elección consecutiva es que se fomentaría la especialización de los diputados y senadores en sus tareas. Así, vigilarían de mejor manera al gobierno, legislarían con mayor conocimiento y preverían de manera más eficaz las consecuencias de la legislación que aprueban.

El segundo argumento a favor de la elección consecutiva es que los electores, al tener un contacto más firme y duradero con su representante, serían capaces de exigirle responsabilidad por sus actos, pudiendo no reelegirlo en los siguientes comicios si no responde a sus expectativas, tanto en el sentido de su voto como en términos de los servicios que llega a atraerles.

De esta forma, cabe subrayar que la elección consecutiva de los legisladores no va a hacer más poderosos a los legisladores, sino a los electores; pues ellos tendrían el poder de decidir si un representante permanece en su puesto o es removido. Es necesario darnos cuenta que un legislador responsable es indispensable para alcanzar una democracia plena.

Si bien las bondades de la restauración de las carreras parlamentarias serían evidentes, el tema es polémico más por sus connotaciones políticas que por su necesidad para consolidar nuestra democracia. En este sentido, hay quienes afirman que el restablecimiento de las carreras legislativas reactivaría a los cacicazgos locales, al poder estos intervenir de manera más directa tanto en la selección de los candidatos como en las elecciones. Esto provocaría, siguiendo este argumento, que los legisladores tendieran a permanecer demasiado tiempo en sus asientos, inhibiendo la entrada de congresistas con nuevas ideas.

Al día de hoy se tiene ya un sistema de partidos plenamente competitivo. Habrá distritos uninominales donde los intereses locales controlan las elecciones, pero de acuerdo con los resultados de las pasadas elecciones federales no serían muchos. Si bien los legisladores durarían más en su

puesto, esto dependería de la ciudadanía con base en su desempeño, no a la decisión de algún grupo de poder local.

Otro argumento en contra de la elección consecutiva sería que los legisladores comenzarían a responder más a intereses externos que, al financiar sus campañas, o prestarles apoyos económicos o de infraestructura, les harían entrar en conflicto con la línea de sus partidos. Así, de acuerdo con esta hipótesis, los partidos políticos tendrían menos relevancia que los intereses particulares de sus miembros.

Si bien es cierto que los legisladores, al cultivar sus electorados, podrían en ocasiones entrar en conflicto con sus liderazgos de grupo en algunos temas que pueden ser localizables de acuerdo a los intereses de los distritos o entidades federativas, nuestras instituciones no fomentarían la caída de la cohesión de los grupos parlamentarios.

En primer lugar, el sistema electoral es mixto para la cámara baja. Por lo tanto, el dilema de la contraposición de intereses en algunos temas centrales para determinados distritos sólo se presentaría para los diputados y senadores provenientes de distritos de mayoría simple.

Además, la legislación sobre el financiamiento a las campañas políticas no posibilita que el candidato reciba fondos privados más allá de lo captado en mítines y colectas, y lo que el propio candidato aporte para su campaña. De manera adicional, los recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado que reciban los candidatos deben ser recibidos primeramente por un órgano de su partido.

Por lo tanto, si bien quedan algunas lagunas en nuestras leyes, como la transparencia en las actividades de cabildo por parte de los grupos de interés, un legislador tiene escasos incentivos para oponerse a sus líderes parlamentarios más allá de las necesidades de sus distritos.

Finalmente, existe la reserva de no restaurar las carreras parlamentarias porque, se piensa, daría entrada a la reelección del Presidente de la República. Conviene subrayar que en la mayoría de los sistemas presidenciales se limita o se prohíbe la reelección del presidente, pues se tiene conciencia clara de que esto no sería benéfico para cada país.

De esta forma, la propuesta que aquí se presenta reformaría el artículo 59, permitiendo así la elección consecutiva de diputados y senadores hasta por doce años.

La elección consecutiva por sí sola no traería beneficios concretos al sistema político. Hay que concebirla en el marco de otras reformas a instituciones y procedimientos tanto electorales como partidistas, como sería el financiamiento de precampañas, las reglas de selección de candidatos que cada partido tenga, y el cabildeo que hagan los grupos de interés. Sin embargo, estamos convencidos que la restauración de las carreras parlamentarias es la condición necesaria para abrir el debate sobre los otros temas.

En caso de ser aprobada, se propone que esta reforma inicie sus efectos de manera inmediata. Debe considerarse que las modificaciones beneficiarán a los actuales legisladores dado que podrán optar por la reelección a partir de la siguiente legislatura. Esta posibilidad, sin embargo, no limita la libertad política de los electores quienes finalmente decidirán, con el sentido de su voto, si reeligen a sus representantes populares.

Fundamentación

Artículos 71 ,fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral, 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 13 días del mes de diciembre de 2012.— Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

ARTICULOS 115 Y 116 CONSTITUCIONALES

«Iniciativa que reforma los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ruth Zavaleta Salgado, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Ruth Zavaleta Salgado, Diputada de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral I, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

El cambio democrático en México se inició desde el nivel más básico: los municipios, y prosiguió en los estados antes de ser una realidad a nivel federal. Esto implicó que desde 1988 el poder se ha ido distribuyendo de manera progresiva entre los partidos políticos. Con ello, el federalismo se reactivó, y con ello las demandas de las entidades por una mejor repartición de recursos. También la pluralidad en la representación fue impulsando una mayor corresponsabilidad en el ejercicio de la autoridad y en la rendición de cuentas.

Por una parte, los congresos locales se reactivaron como contrapeso a la autoridad de los gobernadores, primero con la inserción de los diputados de partido en 1977 y posteriormente con las reformas electorales que generaron confianza en el valor del voto. Esto ha hecho que el sistema de partidos se vuelva más competitivo y con ello más plural.

Por la otra parte, los ayuntamientos han sido los verdaderos laboratorios donde se comenzó a ensayar la transformación democrática de nuestro país, pues son la célula básica de organización política. Esto no se debe solamente a la alternancia en los presidentes municipales, sino también en la pluralidad de los cabildos, introducida por el principio de representación proporcional de 1977. Estas experiencias han significado no solamente un mejor ejercicio del poder, sino también ejemplos de colaboración en grandes ciudades donde, por su extensión, son gobernadas por dos o más municipios de diferentes partidos.

Si bien se reconocen estos avances importantes en nuestro régimen democrático, también deben señalarse las reformas que hacen falta, como la elección consecutiva tanto de los legisladores locales como de las autoridades municipales, a través de la reforma a los artículos 115 y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La elección consecutiva de los legisladores locales y las autoridades municipales es un elemento importante en las relaciones entre estos representantes y autoridades populares y sus electores. Es decir, sólo si un ciudadano puede decidir sobre la permanencia o remoción de quienes detentan estos encargos, puede darse un vínculo de responsabilidad, tanto para éstos como para los partidos que les apoyan.

Dicha relación se expresa, para los diputados locales, no solamente en una mejor atención a las necesidades del distrito en términos de gestión o canalización de recursos, sino también en la profesionalización que un legislador adquirirá tanto en su labor parlamentaria como en algún tema de interés público a través de las comisiones. Lo anterior se reflejará también en la elaboración de leyes más trascendentes que redunden en el bienestar de sus representados.

Por parte de las autoridades municipales, la posibilidad de elección consecutiva mejoraría notablemente no solo la prestación de los servicios públicos, sino también incidiría en la planeación a largo plazo de obras de infraestructura y seguridad pública, por citar dos casos en la amplia gama de las políticas públicas que son responsabilidad del municipio.

Debe quedar claro que la no reelección legislativa nunca fue una demanda revolucionaria. La frase de Francisco I. Madero “sufragio efectivo, no reelección”, que es una base sólida de nuestra convivencia democrática, sólo se aplicaba al Presidente de la República; en este caso, el prolongado régimen de Porfirio Díaz. Incluso la Constitución de 1917, en su texto original, nunca prohibió la reelección de los legisladores federales, locales o las autoridades municipales, aunque así lo hizo con la del Poder Ejecutivo.

No fue sino hasta 1933 cuando se reformó la Constitución para prohibir la reelección inmediata para legisladores locales. Los efectos de dicha reforma fueron negativos para los congresos, pues su autoridad quedó supeditada a los gobernadores.

Por parte de los electores, no ha existido un vínculo sólido y de responsabilidad ni con los legisladores locales, las autoridades municipales, o siquiera con los partidos. Así, los institutos políticos se encuentran enormemente desvinculados de las demandas y necesidades sociales.

De esta forma, y considerando los vínculos que deben existir entre los partidos y la ciudadanía, y la necesidad de que haya legisladores locales y autoridades locales profesionales, se tiene el convencimiento de que el restablecimiento de estas carreras es una necesidad hoy impostergable.

Antes de presentar la propuesta, conviene hacer una evaluación de los principales argumentos que se han presentado tanto a favor como en contra de la restauración de la elección consecutiva de estos encargos populares.

Como ya se mencionó, el principal argumento a favor de la elección consecutiva es que se fomentaría la especialización de los diputados locales y autoridades municipales en sus tareas. Así, los primeros vigilarían de mejor manera al gobierno, legislarían con mayor conocimiento y preverían de manera más eficaz las consecuencias de la legislación que aprueban. Por otra parte, los segundos serían más responsables de su gestión y se embarcarían en proyectos de largo plazo a beneficio de sus municipios.

El segundo argumento a favor de la elección consecutiva es que los electores, al tener un contacto más firme y duradero con sus representantes, serían capaces de exigirles responsabilidad por sus actos, pudiendo no reelegirlos en los siguientes comicios si no responden a sus expectativas, tanto en el sentido de su voto como en términos de los servicios que llegan a atraerles.

De esta forma, cabe subrayar que la elección consecutiva de los legisladores locales y de las autoridades municipales no haría más poderosos a estas autoridades, sino a los electores; pues ellos tendrían el poder de decidir si éstos permanecen en sus puestos o son removidos. Es necesario darnos cuenta que un legislador local o una autoridad municipal responsable es indispensable para alcanzar una democracia plena.

Si bien las bondades de la restauración de estas carreras serían evidentes, también se debe tomar en cuenta debate sobre los argumentos en contra de dichas propuestas. En este sentido, hay quienes afirman que su restablecimiento reactivaría a los cacicazgos locales, al poder estos intervenir de

manera más directa tanto en la selección de los candidatos como en las elecciones. Esto provocaría, siguiendo este argumento, que los legisladores locales y las autoridades municipales tendieran a permanecer demasiado tiempo en sus asientos, inhibiendo la entrada de representantes y funcionarios con nuevas ideas.

Al día de hoy se tiene ya un sistema de partidos plenamente competitivo en todos los niveles de gobierno. Habrá distritos y municipios donde los intereses locales controlan las elecciones, pero no serían muchos. Si bien los legisladores locales y las autoridades municipales durarían más en su puesto, esto dependería de la ciudadanía con base en su desempeño, no a la decisión de algún grupo de poder local.

Otro argumento en contra de la elección consecutiva sería que los legisladores locales y las autoridades municipales comenzarían a responder más a intereses externos que, al financiar sus campañas, o prestarles apoyos económicos o de infraestructura, les harían entrar en conflicto con la línea de sus partidos. Así, de acuerdo con esta hipótesis, los partidos políticos tendrían menos relevancia que los intereses particulares de sus miembros.

Si bien es cierto que estas autoridades, al cultivar sus electorados, podrían en ocasiones entrar en conflicto con sus liderazgos de grupo o partidos locales en algunos temas que pueden ser localizables de acuerdo a los intereses de los distritos o municipios, nuestras instituciones no fomentarían la caída de la cohesión de los grupos parlamentarios locales, o desviarían el actuar de las autoridades municipales de los lineamientos programáticos de sus institutos políticos.

En primer lugar, el sistema electoral es mixto para los congresos locales, cada entidad ha comenzado a adoptar uno particular para los cabildos. Por lo tanto, el dilema de la contraposición de intereses en algunos temas centrales para determinados distritos sólo se presentaría para los diputados locales provenientes de distritos de mayoría simple.

Además, la legislación sobre el financiamiento a las campañas políticas no posibilita que el candidato reciba fondos privados más allá de lo captado en mítines y colectas, y lo que el propio candidato aporte para su campaña. De manera adicional, los recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado que reciban los candidatos deben ser recibidos primeramente por un órgano de su partido.

Por lo tanto, si bien quedan algunas lagunas en nuestras leyes, como la transparencia en las actividades de cabildeo

por parte de los grupos de interés o la homologación en todos los estados en cuanto a ciertas disposiciones electorales, un legislador local tiene escasos incentivos para oponerse a sus líderes parlamentarios más allá de las necesidades de sus distritos.

Finalmente, existe la reserva de no restaurar las carreras parlamentarias locales o de las autoridades municipales porque, se piensa, daría entrada a la reelección de los gobernadores y del propio Presidente de la República. Es preciso subrayar que en la mayoría de los sistemas presidenciales se limita o se prohíbe la reelección del presidente, pues se tiene conciencia clara de que esto no sería benéfico para cada país.

Si se desea tener un legislador o una autoridad municipal profesionales, se precisa que éste tenga la certeza de que podrán, si el proceso de selección de candidatos de su partido y el voto de su distrito les siguen favoreciendo, permanecer en su puesto.

La elección consecutiva por sí sola no traería beneficios concretos al sistema político. En cambio, hay que concebirla en el marco de otras reformas a instituciones y procedimientos tanto electorales como partidistas, como serían las reglas de selección de candidatos que cada partido tenga, y el cabildeo que hagan los grupos de interés tanto con los congresos locales como con los ayuntamientos. Sin embargo, la reforma que aquí se propone es la condición necesaria para que las otras puedan discutirse en su debida magnitud.

En caso de ser aprobadas, se propone que estas reformas inicien sus efectos de manera inmediata. Debe considerarse que las modificaciones beneficiarán a los actuales legisladores locales y autoridades municipales dado que podrán optar por la reelección a partir de sus siguientes elecciones. Esta posibilidad, sin embargo, no limita la libertad política de los electores quienes finalmente decidirán, con el sentido de su voto, si reeligen a sus representantes populares.

Fundamentación

Artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa de

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. ...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la misma constitución y que no excederá los cuatro años.

Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, serán considerados como electos popularmente por elección directa desde el momento en que inicie el periodo para el cual fueron electos, nombrados o designados para efectos de los plazos a que alude el segundo párrafo de esta fracción.

...
...
...

II. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

Los diputados de las legislaturas de los Estados podrán ser electos hasta por un máximo de doce años consecutivos, siempre y cuando así lo permita la constitución de la entidad respectiva, en periodos cuya duración será establecida en todo caso por la misma constitución y que no excederá los cuatro años.

...
...
...

III. a VII. ...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 13 días del mes de diciembre del 2012.— Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS
Y SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO

«Iniciativa que reforma el artículo 1o. de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a cargo del diputado Rubén Acosta Montoya, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Rubén Acosta Montoya, diputado de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, 73, fracción XXX, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP, al tenor de lo siguiente

Planteamiento del problema y argumentos que la sustentan por ciento

El Poder Legislativo tiene, en el marco de sus competencias, el deber de vigilar el ejercicio de las actividades de la administración pública federal, las cuales deben sujetarse a la ley bajo principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, en la medida en que no se ponga en peligro el interés público y social.

El Poder Legislativo también procurará la modificación de las leyes, con el fin de mantenerlas actualizadas, así como fortalecer el ejercicio de las actividades de la administra-

ción pública federal, en los ámbitos de uso y ejercicio eficiente y racional de los recursos públicos en beneficio del interés del Estado.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece en su artículo 1, una excepción para que el sector público no aplique los procedimientos de contratación de dicha Ley, cuando dichos contratos lo celebre la dependencia o entidad con sus mismas pares, o entre dependencia y entidad o a la inversa, o bien entre alguna dependencia o entidad de la administración pública federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa.

Lo anterior, se permite siempre que la dependencia o entidad pública contratada tenga la capacidad suficiente para entregar el bien o prestar el servicio, y que no tenga que contratar a un tercero para ello. De lo contrario, dichos contratos estarían sujetos a la aplicación de los procesos de contratación establecidos en la LAASSP.

Con el fin de tener mayor claridad de lo expuesto, me permito transcribir el apartado aplicable del artículo 1, de la LAASSP:

Artículo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;

II. Las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal;

III. La Procuraduría General de la República;

IV. Los organismos descentralizados;

V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y

VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren

con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

...

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización.

...

El objeto de la existencia de la LAASSP, es reglamentar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que los recursos públicos se deben administrar bajo principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y asegurar que los mismos siempre sean destinados para satisfacer los objetivos que benefician al Estado. Asimismo, en el mismo artículo se establece que toda contratación pública debe asegurar al Estado Mexicano las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. A continuación se señala lo que establece el artículo 134 constitucional:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos

párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

A través de la presente iniciativa, se pretende garantizar que se respete también para los contratos que celebren las dependencias y entidades entre ellas o con entes de las entidades federativas, los principios establecidos en el artículo 134 de nuestra Carta Magna, ya que actualmente el artículo 1 de la LAASSP, no establece textualmente que se deba procurar garantizar el interés del Estado Mexicano.

Por ello, propongo adicionar al artículo 1 de la LAASSP, como requisito para las dependencias y entidades del Sector Público, que previo a exceptuarlos de los procedimientos de contratación de la referida Ley, deberán comprobar y obtener la autorización de la Secretaría de la Función Pública, que la contratación de la dependencia o ente público que proponen, garantiza el mejor interés para el Estado Mexicano, que no se duplica con contrataciones vigentes y que debe estar previamente registrada en el programa anual de adquisiciones. En caso contrario, en todo momento se deberán aplicar los procedimientos de contratación establecidos en la LAASSP.

Además, se obliga a la SFP a que defina los lineamientos que deberán contener los contratos que se celebren con entes públicos, en materia de garantías, información, verificación, infracciones y sanciones, basándose preferentemente para ello, en los principios establecidos en la LAASSP y hasta donde lo permita las disposiciones Civiles Federales, ya que sería la disposición legal aplicable a estos contratos.

Por último, y en apego a la política gubernamental en materia de transparencia y rendición de cuentas, aún y cuando a la modalidad de los contratos referidos no les aplique la LAASSP, la dependencia o entidad contratante y la propia Secretaría de la Función Pública, deberán publicar la información de dichos actos jurídicos en el sistema gubernamental por el que se hace pública la información en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública denominado Compranet, fijando un apartado especial por dependencia y entidad que haga referencia a estos contratos. Esto, independientemente de cumplir con las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Fundamentación

Artículos 71, fracción II, 73, fracción XXX y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

1, 3 numeral 1 fracción VIII, 6 numeral 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Decreto por el que se reforma el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Artículo Único. Se reforma el artículo 1 para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen:

- I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- II. Las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Administrativos Descentralizados;
- III. La Procuraduría General de la República;
- IV. Los organismos descentralizados;
- V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
- VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente ley los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las entidades que cuenten con un régimen específico en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, sujetándose a sus propios órganos de control.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento, por lo que se regirán por lo dispuesto en su Ley, salvo en lo que expresamente ésta remita al presente ordenamiento.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios que se realicen por los centros públicos de investigación con los recursos autogenerados de sus Fondos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico previstos en la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán conforme a las reglas de operación de dichos fondos, a los criterios y procedimientos que en estas materias expidan los órganos de gobierno de estos centros, así como a las disposiciones administrativas que, en su caso estime necesario expedir la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría, en el ámbito de sus respectivas competencias, administrando dichos recursos con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y asegurar al centro las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Los contratos que celebren las dependencias con las entidades, o entre entidades, y los actos jurídicos que se celebren entre dependencias, o bien los que se lleven a cabo entre alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con alguna perteneciente a la administración pública de una entidad federativa, no estarán dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, pero la información de los mismos sí deberá publicarse en Compra Net, bajo un apartado especial por dependencia y entidad, independientemente de lo que señalen las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas; no obstante, dichos actos quedarán sujetos a este ordenamiento, cuando la dependencia o entidad obligada a entregar el bien o prestar el servicio, no tenga capacidad para hacerlo por sí misma y contrate un tercero para su realización. Sin embargo, para que los contratos señalados en este párrafo no se encuentren sujetos a esta Ley, se deberá acreditar a la Secretaría de la Función Pública y esta última deberá otorgar su autorización, previo a que las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades celebren cualquier contrato, que se cuenta con los elementos documentales suficientes que garantizan las mejores condiciones para el Estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento

to económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, y que se cumple con lo señalado en el artículo 18, 19 y 20 de esta Ley. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública definirá el contenido que deberán tener invariablemente los contratos señalados en este párrafo, en cuanto a garantías, solicitud de información, verificación, infracciones, sanciones y lugar de competencia para dirimir controversias, basándose preferentemente para ello, en lo establecido en esta Ley y hasta donde lo permitan las disposiciones Civiles Federales.

De no cumplirse con los requisitos señalados en el párrafo anterior, los contratos que pretendan celebrar las dependencias y entidades con sus pares, entre ellas o con las que sean de Entidades Federativas, deberán estar sujetos a los procedimientos de contratación establecidos en esta ley.

Los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades emitirán, bajo su responsabilidad y de conformidad con este mismo ordenamiento y los lineamientos generales que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública, las políticas, bases y lineamientos para las materias a que se refiere este artículo.

Las dependencias y entidades se abstendrán de crear fideicomisos, otorgar mandatos o celebrar actos o cualquier tipo de contratos, que evadan lo previsto en este ordenamiento.

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2012.— Diputado Rubén Acosta Montoya (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, para dictamen.

ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL - CODIGO PENAL FEDERAL - CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES - LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales; y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a cargo del diputado Felipe Arturo Camarena García, del Grupo Parlamentario del PVEM

I. Encabezado o título de la propuesta

Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 16 y se deroga el décimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el párrafo segundo del artículo 178 del Código Penal Federal, se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y se deroga el capítulo segundo del título segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, suscrita por el diputado Felipe Arturo Camarena García, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

El que suscribe, diputado Felipe Arturo Camarena García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 16 y se deroga el décimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforma el párrafo segundo del artículo 178 del Código Penal Federal, se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y se deroga el capítulo segundo del título segundo de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, en materia de protección a la libertad individual y al principio de presunción de inocencia.

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

El objetivo de la presente iniciativa consiste en adecuar el marco jurídico de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y otras leyes federales, a lo establecido en los tratados que en materia de derechos humanos, el Estado mexicano ha suscrito a nivel intencional. Con ello se logrará eliminar la medida cautelar del arraigo, el cual fue considerado por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos en su visita a México, como “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”. Además considera que dicha figura debería desaparecer del sistema de justicia penal en México...¹

En concordancia con el objetivo planteado en el párrafo que antecede, resulta prioritario continuar impulsando reformas desde una perspectiva de protección a los derechos humanos.

III. Argumentos que la sustenten

Es indudable que las reformas en materia de justicia, son una parte esencial para el bienestar de una sociedad y una convivencia más ordenada. Al respecto se han tenido indudablemente avances en la materia.

Al respecto, deseo enfatizar que nuestro país debe aspirar a consolidarse como una nación de leyes e instituciones fuertes y sólidas, con el objetivo intrínseco de salvaguardar fundamentalmente la integridad de las personas.

En este orden de ideas, en el mes de junio del año 2011,² se llevó a cabo una de las reformas más importantes a nuestra Carta Magna. Esta destacada aportación a la Constitución consistió en dotarla de los elementos y mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido nuestro País con la firma y ratificación de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos, con la finalidad de incorporar un régimen más amplio de protección a los derechos humanos en México; tal y como se estableció en el dictamen aprobado por esta soberanía.³

Es de resaltar que “los derechos de las personas ya no son meramente asunto interno de los Estados, que así lo han reconocido a través de los convenios que han firmado y ratificado y de los órganos supranacionales que han creado...”⁴

Sin duda, el tema de los derechos humanos representa una dimensión en el derecho contemporáneo.

¿Pero, que comprenden estos derechos?

Son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada, de conformidad con la definición señalada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.⁵

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, señala que aquellos son inherentes “a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”.⁶

A su vez, la función complementaria de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos es trascendental, ya que en ocasiones consagran derechos todavía no reconocidos o reglamentados expresamente en nuestro ordenamiento jurídico vigente.⁷

En virtud de la reforma en materia de derechos humanos en comento, el artículo 1 quedó finalmente redactado de la siguiente manera:

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

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, inter-

dependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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

Todo lo anterior permite concluir que, en el artículo que antecede, la Constitución Federal dispone que todas las personas gocen de los derechos humanos establecidos en los convenios internacionales, los cuales han alcanzado ya rango constitucional derivado de esta importante reforma, razonamiento que robustece su protección y tutela.

Bajo tales premisas, y también con fundamento en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ que, en su párrafo décimo dispone que el Ministerio Público no podrá retener a un indiciado por más de 48 horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial, y que dicho plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada y además señala que, todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal, se infiere que cuando el arraigo se lleve a cabo en un lugar administrado —ex profeso— por el Estado, es decir, en un centro de arraigo,⁹ sin duda, el mandato constitucional referido, se ve totalmente rebasado, en virtud de que la persona arraigada está siendo vigilada por elementos policiales a cargo del Ministerio Público. De lo anterior expuesto, se concluye que el artículo 16 de nuestra Constitución establece en el párrafo en comento, los requisitos generales que deben satisfacer los actos de autoridad que involucren una molestia para los particulares.

De igual forma, por disposición constitucional la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función;¹⁰ por lo cual, el Ministerio Público tiene la facultad (agregaría obligación)

de investigar los delitos y perseguir a los delincuentes. No debiendo ser a la inversa como sucede actualmente al ordenar el arraigo.

En este tenor, es de explorado derecho que, la finalidad intrínseca del Ministerio Público, deberá ser garantizar a la colectividad, la seguridad de justicia, sin trasgredir los derechos establecidos en los Tratados Internacionales que México ha suscrito y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo una correcta investigación de los delitos y después en base a ello, la detención de los probables responsables.¹¹

En este orden de ideas, y entrando de lleno al tema que nos ocupa, como lo delimité al comienzo de la presente iniciativa, es indudable que las reformas en materia de justicia, son una parte esencial para una convivencia social más ordenada. Al respecto se han tenido indudablemente avances a destacar. Precisamente, el artículo 16 Constitucional, es también producto de la reforma en materia penal efectuada el 18 de junio de 2008, que eleva a ese rango la figura jurídica del arraigo, que en mi concepto tiene avances y regresiones dicha reforma.

Asimismo, coincidiendo con el doctor Sergio García Ramírez, la reforma constitucional en materia de justicia “contiene elementos verdaderamente preocupantes y deplorables”, atenta contra derechos y significa un retroceso, además de que “otorga mayor benignidad al poder y mayores restricciones al individuo”.¹² Siendo indudablemente uno de ellos, la figura jurídica del arraigo penal.

Este, ha sido definido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, como “la medida precautoria que tiene por objeto asegurar la disponibilidad del inculcado en la investigación previa o durante el proceso penal, cuando se trate de delitos imprudenciales o de aquellos en los que no proceda la prisión preventiva”.¹³

Y en efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16, producto de la reforma en materia de justicia publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de junio de 2008, prevé la figura jurídica del arraigo al establecer que “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 pro-

tección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días”.

Además, el diverso transitorio décimo primero, correspondiente al Decreto publicado en la fecha antes citada, señala que “en tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días...Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia”.

Por otra parte, en relación al tema que nos ocupa, es de citarse lo que al respecto nos señala el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (con fecha de adhesión el 24 de marzo de 1981 por el Estado Mexicano), que en su artículo 9.3 establece que “toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.¹⁴ Disposición que establece la inconveniencia de la medida cautelar de la detención en centros de arraigo, el cual es nuestro tema de estudio.

Conjuntamente con el artículo del tratado en comento, vamos a considerar también para nuestro tema de estudio, un diverso del Pacto de San José, que en su artículo 7.5 establece que “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.¹⁵

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que los tratados internacionales en materia de derechos humanos fueron in-

corporados por el Constituyente Permanente de manera formal, al texto constitucional, por lo que todas las autoridades del país, están obligadas a velar por su cabal y estricto cumplimiento.¹⁶

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo 28/2010, en sesión de fecha 23 de Noviembre de 2011, estableció:

De conformidad con el texto vigente del artículo primero constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: (i) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; y (ii) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permeare en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.¹⁷

De lo hasta aquí considerado, se advierte que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte general, al prever la figura del arraigo, no señaló una forma específica en que aquél deba de ejecutarse; por el contrario, el Constituyente Permanente dotó al legislador tanto federal como estatal, de una amplia configuración legislativa, en virtud de que no lo limitó a optar por una sola modalidad en la ejecución de aquél, a fin de cumplir con su objeto. En otras palabras, la Carta Magna, no obliga a que la medida cautelar en estudio se lleve a cabo, invariablemente, en un centro o casa de arraigo, es decir, un bien inmueble administrado por el Estado para tal efecto, sino que corresponde al legislador determinar las modalidades de lugar y tiempo para ejecutarlo.¹⁸

Lo anterior, ha tenido como consecuencia que los legisladores en las entidades federativas, tampoco limiten la forma o modalidad en que habrá de llevarse a cabo y ejecutarse el arraigo.

Sin embargo, es de explorado derecho que, la autoridad no puede actuar de forma arbitraria al decretarse el arraigo, él debe ceñirse a los tiempos y modalidades establecidos en

la norma suprema y sin afectar el derecho a la libertad personal del individuo:

a) La detención en el caso de delito flagrante (artículo 16, párrafo quinto), en cuyo caso se impone a quien la realice, la obligación de poner sin demora al detenido a disposición de la autoridad inmediata y ésta, al Ministerio Público, quien realizará la consignación.

b) En casos urgentes, tratándose de delitos graves, cuando haya riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la justicia y no se pueda ocurrir a un juez, el Ministerio Público puede realizar la detención bajo su responsabilidad, pero en tal supuesto tendrá, ordinariamente, un plazo de cuarenta y ocho horas para poner al detenido a disposición de la autoridad judicial, la que de inmediato ratificará la detención o decretará la libertad; plazo que podrá duplicarse -noventa y seis horas- en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada (artículo 16, párrafos séptimo y décimo).

c) Orden de aprehensión dictada por autoridad judicial, siempre y cuando se satisfagan los requisitos que la propia Constitución impone, en cuyo caso, la autoridad que la ejecute o cumplimente, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad (artículo 16, párrafos tercero y cuarto).

d) Auto de formal prisión, que ordinariamente el Juez de la causa dicta dentro del improrrogable plazo de setenta y dos horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, previa recepción de la declaración preparatoria y siempre y cuando se advierta de los datos que arroje la averiguación previa, que se encuentra comprobado el cuerpo del delito y son bastantes para hacer probable la responsabilidad del indiciado (artículo 19, primer párrafo, de la Constitución Federal).¹⁹

Bajo tales premisas, si tomamos en cuenta los tratados internacionales suscritos por México y cuyos derechos han alcanzado rango constitucional, nos daremos cuenta que el arraigo es contrario a lo establecido en aquellos, además de la inconstitucionalidad que representa el arraigo en 2 supuestos:

1. Cuando se trata de un arraigo en un inmueble administrado por el Estado para tal efecto y de delitos distintos a delincuencia organizada y

2. En tratándose delitos de delitos no graves y fuera del domicilio del indiciado.

Al respecto, es importante destacar que, la detención en centros de arraigo es muy distinta a aquella que se lleva a cabo en reclusorios, centros de readaptación o prevención social, ya que estos últimos están a cargo de autoridades del Poder Ejecutivo, ya sea local o federal, muy distinta de quienes se encargan de la acusación o del juicio del inculcado. En los centros de readaptación social existen normas que establecen los derechos mínimos de los internos, al contrario, en los centros de arraigo no existe normatividad en la materia que los regule. En consecuencia, los derechos de los arraigados serán aquellos que decidan otorgar, de manera arbitraria y discrecional, los policías que los vigilen o en el mejor de los casos, en un acuerdo emitido por el Procurador General de Justicia, lo cual no puede ser convalidado en un Estado de Derecho.²⁰

Ahora bien, el arraigo domiciliario tal como lo establece el Artículo Décimo Primero del Decreto de la reforma en materia de justicia, es desde luego otro supuesto. El Artículo 29 del Código Civil Federal define al domicilio de las personas como "...el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residen y, en su defecto, el lugar donde se encontraren.

Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses."

En consecuencia, insisto que cualquier arraigo en un inmueble que no sea el domicilio del inculcado, en tratándose de delitos no graves es anticonstitucional, como lo he mencionado. En este sentido, la Carta Magna es muy clara en esta medida precautoria, la cual deberá efectuarse respetando en todo momento la inviolabilidad del hogar.

En relación a la protección del domicilio, la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció la tesis jurisprudencial:

Inviolabilidad del domicilio. Recintos que no se configuran como domicilio desde el punto de vista constitucional. Aquellos locales o recintos en los que está ausente la idea de privacidad, entendida como el ámbito reservado de la vida de las personas, excluido del conocimiento de terceros, no tienen la condición de domicilio. Así ocurre con los almacenes, fábricas, talleres, oficinas, tiendas, locales o establecimientos comerciales

o de esparcimiento. En esta lógica, tampoco tienen la consideración de domicilio todos aquellos locales que están abiertos al servicio del público, como los restaurantes, bares o discotecas en cualquiera de sus posibles manifestaciones o variantes. Sin embargo, a pesar de que en estos supuestos no existe un domicilio desde el punto de vista constitucional, esto no excluye la necesidad de respetar las exigencias mínimas derivadas del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son la fundamentación, motivación y proporcionalidad del acto de la autoridad que habilita a realizar una entrada o registro en tales lugares. Asimismo, también se puede dar el caso de que los diversos ordenamientos legales amplíen el ámbito de protección y exijan requisitos similares a los del domicilio, para la entrada y registro de un lugar cerrado que no cumpla con las características del concepto constitucional de domicilio.

Amparo directo en revisión 2420/2011. 11 de abril de 2012. Cinco votos. Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Aunado a lo anterior, la detención en centros de arraigo atenta directamente a lo dispuesto en el artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra dice: “Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.” De igual forma, es atendible el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que a la letra dice: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.”

En virtud de lo anterior expuesto, evidentemente el arraigo viola los Tratados Internacionales que en materia de derechos humanos México ha suscrito, sin considerar que también se transgreden otros principios tales como, la presunción de inocencia, el derecho a la libertad personal y la prohibición de la tortura,²¹ vicio aún no erradicado en nuestro país, entre otros derechos.

Para concluir quiero citar lo que al respecto ha señalado, en su parte relativa, el Comité de Derechos Humanos al examinar el quinto informe periódico de México: “...15. El

Comité expresa su preocupación por la legalidad de la utilización del arraigo penal en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada, que prevé la posibilidad de detener a una persona sin cargos durante un máximo de 80 días, sin ser llevado ante un juez y sin las necesarias garantías jurídicas según lo prescrito por el artículo 14 del Pacto. El Comité lamenta la falta de aclaraciones sobre el nivel de las pruebas necesarias para una orden de arraigo. El Comité subraya que las personas detenidas en virtud del arraigo corren peligro de ser sometidas a malos tratos (artículos 9 y 14 del Pacto).

A la luz de la decisión de 2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad del arraigo penal y su clasificación como detención arbitraria por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.²²

Por último, deseo expresar que el siglo XXI será históricamente marcado por una profunda transformación en diversas materias.

El camino se ha iniciado, el tema de la protección de los derechos humanos se constituye como de primera jerarquía en la agenda nacional, por lo cual debemos continuar en la elaboración de propuestas que permitan avanzar en el fortalecimiento del marco jurídico.

Culmino citando una opinión del maestro Sergio García Ramírez:

El sistema penal de la sociedad democrática actúa de otra manera. Este confía en medios de control no punitivos; prefiere el derecho penal mínimo; reduce el horizonte de los tipos penales y enfrenta la conducta ilícita con diversas reacciones jurídicas —civiles, administrativas—, no apenas con instrumentos penales. Lucha contra el crimen, sin pausa ni desmayo, con mano firme y fuerte, a sabiendas de que el éxito de esa lucha contribuirá a la firmeza de la democracia. Obviamente, para desarrollar la investigación exitosa se vale del progreso de la ciencia y de la técnica, no del retroceso de los derechos humanos.

El orden jurídico penal que tenemos —no me refiero sólo a México— es depositario de varios legados. El primero y más relevante —hasta hace poco tiempo, sin duda— proviene del pensamiento ilustrado del siglo XVIII, que imprimió

un viraje profundo al antiguo régimen. De esta suerte comenzó la construcción del derecho penal de la nueva sociedad liberal y democrática, que penetró hondamente en los siglos XIX y XX. A la herencia liberal se añadió —con claroscuros, e incluso zonas de oscuridad profunda— el influjo del positivismo criminológico. En el primer tercio del siglo XX retornó, con expresiones inauditas, el rigor absoluto. Al cabo de la Segunda Guerra campeó nuevamente el orden penal de la sociedad democrática, que creímos establecido en definitiva, con su clara opción por el derecho penal mínimo y su amplio conjunto de derechos y garantías.

Sin embargo, en años recientes hemos desacelerado la marcha e incluso iniciado un camino de retorno, auspiciado por espesos discursos que cubren con argumentos democráticos los retrocesos que determina el autoritarismo. Esto ha permitido la aparición de un orden penal ambiguo, en el que se alternan instituciones de muy diversa naturaleza: desde plausibles hasta inaceptables. La atracción que ejercen ciertas reformas progresistas, filtra reformas regresivas. Sucede lo mismo que en el mercado: un artículo “gancho cautiva al público. Por supuesto, hay factores explicativos de la marcha errática, que amenaza con definiciones cada vez más autoritarias y se ha valido de la buena voluntad de quienes, asumiendo a ciegas aquellos argumentos, despejan el camino del retorno.

En otras ocasiones he citado el temor que expresó una destacada penalista al observar la marcha seguida por diversas reformas penales de los últimos tiempos. Estas, “en su conjunto, evidencian la situación peligrosa en que nos encontramos. Se advierte la tendencia de limitar las garantías constitucionales, porque constituyen un estorbo para el nuevo ‘sistema de justicia penal’ que pretende implantarse (...) El pretexto para estos abusos de poder es que la criminalidad crece, se organiza, está mejor pertrechada y tiene poder económico para corromper (...) Se avizora un derecho penal máximo, en vez de uno mínimo (...) Ante este porvenir, ¿cuál es el destino del Estado de derecho democrático?”²³

IV. Fundamento Legal

Por lo anteriormente expuesto y con el fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 77 y 78 del Regla-

mento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

V. Denominación del proyecto de ley o decreto

VI. Ordenamientos a modificar

VII. Texto normativo propuesto

Artículo Primero. Se reforma el artículo 16 y se deroga el décimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

Párrafos 2 a 6...

Párrafo 8. (Se deroga)

Párrafos 9 a 18...

Transitorios

Décimo Primero. (Se deroga)

Artículo Segundo. Se reforma el párrafo segundo del artículo 178 del Código Penal Federal para quedar como sigue:

Artículo 178. Al que, sin causa legítima, rehusare a prestar un servicio de interés público a que la ley le obligue, o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le aplicarán de quince a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad.

Al que desobedeciere la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, dictados por autoridad judicial competente, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y de diez a doscientos días multa.

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 2o., fracción III, se derogan los artículos 133 Bis y 205, se reforman los artículos 256 y la fracción 367 del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

Artículo 2o. Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

...

I. y II. ...

III. Solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que procedan;

IV. a XI. ...

Artículo 133 Bis. (Se deroga)

Artículo 205. (Se deroga)

Artículo 256. Cuanto tuviere que ausentarse del lugar en que se practiquen las diligencias alguna persona que pueda declarar acerca del delito, de sus circunstancias o de la persona del inculpado, el tribunal, a solicitud de cualquiera de las partes, procederá a examinarla desde luego si fuere posible.

Artículo 367. Son apelables en el efecto devolutivo:

I. a VI. ...

VII. Los autos que nieguen el cateo, las medidas precautorias de carácter patrimonial o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica;

VII. a IX. ...

Artículo Cuarto. Se deroga el capítulo segundo del título segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para quedar como sigue:

**Capítulo Segundo
De la Detención y Retención de Indiciados
(Se deroga)**

Artículo 12. (Se deroga)

VIII. Artículos transitorios

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

Segundo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán adecuar todas las disposiciones aplicables, a efecto de eliminar la medida precautoria del arraigo en sus legislaciones.

Notas;

1 La relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados visitó México en misión oficial por invitación del Gobierno del 1.º al 15 de octubre de 2010, <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Internacional/informeRelatoraEspecial.pdf>

2 Sobre reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos (relación de tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en lo que se reconocen derechos humanos), cfr. la publicación electrónica que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para brindar un panorama completo de las modificaciones al texto constitucional, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

3 Gaceta Parlamentaria de fecha 23 de abril de 2009, <http://gaceta.diputados.gob.mx>

4 "Derecho del Pueblo Mexicano". México a través de sus constituciones, sexta edición, coedición con el Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa y la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, comentario al artículo por Héctor Fix Fierro, páginas 7 y 8, 2003.

5 http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos

6 <http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>

7 *Ibidem*, página 8.

8 Artículo 16 constitucional.

Este precepto exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento. Para cumplir con este mandamiento deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se expresan los motivos y las disposiciones legales que se consideren aplicables. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos citados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad. Si, pues, no quedó satisfecho en parte el requisito formal, que exige el ar-

título 16 de la Carta Magna, por haberse omitido la cita de los preceptos legales que pudieran servir de fundamento a la orden reclamada, debe concederse el amparo, para que sea reparada esa violación constitucional.

Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo XCII, volumen 2, páginas 1199-1200.

9 Amparo Indirecto número 257/2011, Juzgado Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, <http://www.cjf.gob.mx>

10 Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11 Cfr. Comentario al artículo 21 por Sergio García Ramírez en “Derecho del Pueblo Mexicano”. México a través de sus constituciones, op. cit., nota 4, página 975.

12 <http://www.jornada.unam.mx/2008/01/28/index.php?section=politica&article=006n1pol>

13 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, tomo A-C, páginas 260 y 261.

14 <http://www.cndh.org.mx>

15 http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

16 Op. cit., nota 9.

17 Ídem.

18 Ídem.

19 Ídem.

20 Ídem.

21 La Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura, establece en su parte introductoria lo siguiente:

“...Conscientes de lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que nadie debe ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;

Reafirmando que todo acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes constituyen una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios consagrados en la Carta de la Organi-

zación de los Estados Americanos y en la Carta de las Naciones Unidas y son violatorios de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos;

Señalando que, para hacer efectivas las normas pertinentes contenidas en los instrumentos universales y regionales aludidos, es necesario elaborar una Convención Interamericana que prevenga y sancione la tortura;

Reiterando su propósito de consolidar en este continente las condiciones que permitan el reconocimiento y respeto de la dignidad inherente a la persona humana y aseguren el ejercicio pleno de sus libertades y derechos fundamentales, han convenido en lo siguiente:

Artículo 1

Los Estados parte se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención.

Artículo 2

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.” <http://www.cndh.org.mx/node/564>.

22 Comité de Derechos Humanos, 98 periodo de sesiones, Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010, observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto, <http://www.cjf.gob.mx/documentos/2011/HTML/DGDHEGyAI/Tortura/Textos%20internacionales/Soporte/Documentos/28.%20Mex-DH-5-2010.doc>

23 Cfr. La Reforma Constitucional Penal de 2007. Este documento recoge, con diversas precisiones y ampliaciones, la participación del doctor Sergio García Ramírez en programas académicos en que se ha examinado la reforma constitucional penal de 2007-2008.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2012.— Diputado Felipe Arturo Camarena García (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, para dictamen.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José Francisco Coronato Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

José Francisco Coronato Rodríguez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de la honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México, aquellos que son condenados por la comisión de un delito que amerite pena privativa de libertad, son sometidos a un tratamiento institucional en alguno de los cientos de centros penitenciarios que existen, dicho tratamiento tiene la finalidad de lograr la reinserción social del individuo concepto que según la Organización de Naciones Unidas es:

El proceso por el cual las personas en rehabilitación o rehabilitadas inician o retoman actividades de estudio, trabajo, recreación, construcción de redes de relaciones familiares y otras para su desarrollo personal y social, en condiciones de seguridad y respeto pleno a sus derechos.

Es indispensable lograr dicho objetivo, pues es la garantía que tiene la sociedad de que aquellos individuos no volverán a transgredir el mítico pacto social, –el cual es según Ludwig Wittgenstein, la serie de acuerdos y reglas inteligibles, a los que se somete la voluntad del individuo, reconociendo su importancia para la estabilidad de la sociedad¹–; causa inicial de haber sido sometido al tratamiento penitenciario.

En el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contemplan algunas premisas al respecto:

Artículo 18. ...

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la

salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los centros penitenciarios o cárceles, cuyo antecedente se pueden encontrar en los calabozos, han sido desde tiempos remotos la forma más aceptada de represión, contención y eliminación del delito.

El objetivo de la reclusión es primeramente de carácter punitivo (de modo que quienes pretendan cometer un delito se inhiban o se abstengan a sabiendas del castigo), y al mismo tiempo evitar que quienes delinquen, reincidan.

Por lo anterior, uno pensaría que sólo deben ser encerradas las personas cuyo delito esté plenamente comprobado, y que una vez que tengan el carácter de compurgados, no volverán a trasgredir las leyes. Sin embargo, hoy en día, muchos de los internos de los sobrepoblados centros penitenciarios, están pagando condenas respecto de delitos que no cometieron.

En otros casos, las penas de prisión son excesivas a consecuencia de las deficiencias en la defensa de los inculcados. Además, existen muchos casos en los que los internos tienen que tolerar ser sometidos a prisión preventiva por no tener recursos para pagar la fianza.

En este sentido, cabe resaltar que el porcentaje de los internos en los centros penitenciarios que se encuentran sometidos a prisión preventiva es del 20 por ciento, por lo que pueden o no ser inocentes, según especialistas como Clementina Rodríguez García.

Aunado al problema de la sobrepoblación penitenciaria, potenciado por el gran número de internos sujetos a prisión preventiva, tenemos el problema de la equiparación fáctica de los presos de alta y baja peligrosidad.

No es lógico ni conveniente que los internos no sean separados de acuerdo a las categorizaciones necesarias para procurar su readaptación y su reinserción social.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), hace más de 20 años, tomó la iniciativa de proponer a los Estados-nación nuevos mecanismos para que el individuo que ha cometido algún delito menor, no sea necesariamente apartado de la sociedad.

El 14 de diciembre de 1990, en el documento titulado “Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad”, se establecieron premisas para orientar la labor de los centros penitenciarios. Privilegiando el carácter de proceso de educación social que debe ser inmanente a toda pena privativa de libertad, con el propósito de procurar la disminución de las reiteradas conductas criminales.

Los lineamientos de la ONU son fundamentales, pero no han tenido el efecto esperado, a pesar de que en nuestro marco legal se contemplan sanciones penales que no necesariamente se relacionan con el encierro de las personas que comenten delitos menores. El Código Penal Federal, en su artículo 70 dice a la letra:

Artículo 70. La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:

- I. Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años;
- II. Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de tres años, o
- III. Por multa, si la prisión no excede de dos años.

Lamentablemente, estos dispositivos son objeto del desdén por parte de nuestro sistema de impartición de justicia, e indirectamente por parte de la sociedad. Ya que en el imaginario social predomina la idea de que a los transgresores de la ley es mejor encerrarlos, a que permanezcan en libertad.

Lo anterior cobra especial relevancia si caemos en cuenta que la inmensa mayoría de los centros penitenciarios del país están sobrepoblados. En la mesa redonda “Las cárceles a reventar”² realizada en el Instituto de Ciencias Penales (Inacipe) en febrero de 2011, la directora ejecutiva de Prevención y Readaptación Social capitalina, aseguró que esto dificulta aún más la rehabilitación de los internos, la cual consta de actividades escolares, recreativas y laborales o ambas.

La readaptación social debe estar basada en medidas recreativas y educativas, en las cuales, los internos deben tener la posibilidad de comprender el por qué están ahí, y aprovechar su estancia para llegar a superarse, para que en el momento en que salgan de su encierro, su reinserción a la sociedad se les facilite.

Tristemente la realidad es otra. Foucault en su análisis del sistema penitenciario, llega a la conclusión de que éste, es solo una institución basada en la exclusión. Indudablemente castiga la diferencia y, al centrarse en eso, elimina la posibilidad de reinsertar, pues alecciona y no educa. Nos dice Foucault, si algo enseña a los internos la prisión o cualquier otra institución “total”, es el qué no son, por qué no lo son y por esto mismo dónde deben estar.

Ergo, queda claro que resulta necesario cambiar el enfoque del sistema penitenciario en general, pero sobre todo, por lo que ve a los modelos de rehabilitación, reinserción o readaptación social.

Empero ¿qué pasa en México, cuando las personas que fueron sentenciadas a una pena privativa de la libertad, compurgan su sentencia en su totalidad o son favorecidos con un beneficio como el de la prelibertad?

Además de sufrir el flagelo de un sistema penitenciario que en la práctica no procura la reinserción social de los individuos, que no persigue satisfactoriamente su “rehabilitación”, y que por el contrario, alimenta el estigma de la otredad, la exclusión y la inmolación propia de sistemas retrogradadas meramente punitivos, los que han compurgado una pena privativa de la libertad, tienen que arrastrar el pesado lastre de los llamados “antecedentes penales”.

Existe una marcada discriminación en contra de quienes pisaron la cárcel, hayan estado pocos o muchos años, siendo culpables o no. La carta de no antecedentes penales o “carta de policía” es muestra de ello. Este documento es requerido obligatoriamente en múltiples fuentes de trabajo para efectos de acceder al mercado laboral.

Situación que hace patente el rechazo de la sociedad a los ex convictos y la desconfianza en el sistema de reinserción social. Lo que al mismo tiempo constituye una forma de conculcar los derechos humanos de éstos, en clara contravención a lo establecido en el último párrafo del artículo 1 constitucional.

Tal discriminación y exclusión de que son objeto los compurgados carece totalmente de fundamentación, habida cuenta de que el internamiento en los centros penitenciarios lleva insito un proceso de rehabilitación y readaptación social. El cual tiene como finalidad proveer los medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

En tal virtud, el Estado mexicano está obligado irremisiblemente a diseñar, desarrollar y mantener los mecanismos necesarios para garantizar la reinserción social de los sentenciados y compurgados. Por lo que esta obligación no se agota con las políticas criminológicas y penitenciarias que son aplicadas en los centros de internamiento, sino que trasciende a la etapa posterior a la liberación de los sentenciados. Que es en donde precisamente se encuentran los mayores obstáculos para lograr su reinserción social.

Por increíble que parezca, la discriminación, la marginación y la exclusión con la que se estigmatiza a los que purgaron pena de prisión, no solo se manifiestan en la esfera de los particulares, sino que incluso en la esfera gubernamental (en los tres órdenes de gobierno), las áreas o dependencias encargadas de la contratación de personal, ponen especial énfasis en la ausencia de antecedentes penales para ofrecer una oportunidad de trabajo.

Cuestión que raya en lo absurdo, al evidenciar que el mismo Estado desacredita y desconfía de su propio sistema penitenciario. Es contradictorio e irónico que las dependencias gubernamentales no validen el trabajo de las instituciones encargadas de la reinserción social de los sentenciados, las cuales están a cargo del gobierno central.

El propio secretario de Seguridad Pública Federal, aseguró que hasta hace apenas tres años, el personal de seguridad con el que cuentan las cárceles tenía un promedio de escolaridad hasta secundaria, pero hoy en día el 60 por ciento de ellos cuentan con licenciatura.

Así lo dio a conocer al encabezar la inauguración de la decimocuarta Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Prisiones y Correccionales (International Corrections and Prisons Association-ICPA)³ realizada en la ciudad de México el día lunes 29 de octubre del año en curso. Si en todo caso, el propio gobierno reconoce que el personal de las cárceles ha sido “mejor” capacitado, en base a un mayor nivel de escolaridad, las sospechas sobre la nula rehabilitación o readaptación de los internos, encontrarían menos fundamentos.

Por otra parte, lo cierto es que el Estado mexicano no ha atacado adecuadamente los orígenes del delito. Elena Azola, investigadora del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, (CIDE), en el texto *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, indica que en las cárceles creció la población de niños y adolescentes que trabajaban antes de ser encarcelados.

Es un rasgo compartido el hecho de que estos niños y adolescentes tuvieron que trabajar y esa situación les restó posibilidades educativas. Asimismo, se sabe que el 98% de los internos de estas edades son de escasos recursos.

Como se puede apreciar, existe una desatención sistemática de las obligaciones del Estado mexicano a lo largo de las etapas de la vida de quienes caen en las manos del sistema punitivo estatal; la falta de condiciones de desarrollo social, de oportunidades de empleo y de educación; las deficiencias serias en el sistema penitenciario, y el estigma social que acompaña a los compurgados dan cuenta de ello.

La reinserción social se puede alcanzar utilizando mecanismos que no excluyan, sino que, por el contrario sean incluyentes y privilegien las interrelaciones formales y directas del compurgado con la sociedad.

La finalidad de esta reinserción estriba en modificar el comportamiento de los considerados “delincuentes”, de forma que estos internalicen los marcos normativos y los códigos conductuales de la sociedad, y así se transformen en “entes” sociales que no solo no delincan nuevamente, sino que además, reproduzcan los modelos del correcto comportamiento, respetando las instituciones sociales y estatales.

El 13 de agosto del 2003, la ONU lanzó un comunicado exhortando a las naciones a crear leyes que afronten el problema de la discriminación de que son objeto los ex convictos. Asimismo, se incluyó en dicho comunicado lo relacionado con el derecho que estos tienen a laborar, sin que se les vea como un posible problema.

El Estado mexicano está obligado a respetar estas premisas y las disposiciones establecidas en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en los artículos 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Políticos, Económicos y Sociales, y en los artículos 1 y 2 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958 de la Conferencia General de la OIT.

Por ello, el Estado está obligado a garantizar que los derechos de quienes purgaron sus penas en prisión sean respetados, y a que prácticas como la exigencia de “la carta de no antecedentes penales” sean suprimidas. Pues tales prácticas además contravienen flagrantemente lo estipulado en los artículos 1 y 5 de nuestra Carta Magna, y en el artículo 4o de la Ley Federal del Trabajo.

En la parte atinente de este último dispositivo se establece:

Artículo 4o. No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de estos derechos sólo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad:...

Argumentación

La propuesta que se somete a consideración, consiste en reformar la primera parte del artículo 4 de la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de hacer patente la prohibición de negar el derecho al trabajo a cualquier persona, en razón de los antecedentes penales con los que pudiera contar.

Lo que en la práctica se traduce en la exigencia de la llamada “carta de policía” o de no antecedentes penales, como requisito fundamental para conceder la posibilidad a los aspirantes de acceder a una fuente de trabajo. Lo cual constituye una práctica discriminatoria de carácter inconstitucional.

Como se manifestó en la parte expositiva de la presente iniciativa, tales prácticas son comunes tanto en la esfera privada como en la esfera gubernamental, empero, en atención a que la Ley Federal del Trabajo es supletoria de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en términos del artículo 11 de este último ordenamiento, no se consideró necesario proponer una reforma a la normatividad burocrática. Máxime cuando no se encuentran contenidas en ésta, las disposiciones relacionadas con los aspectos generales del derecho al trabajo.

Finalmente, cabe hacer el señalamiento de que la presente iniciativa se encuentra correlacionada con la iniciativa con proyecto de decreto por la que se pretende reformar el último párrafo del artículo 1o constitucional.

Por lo fundado y expuesto, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

Decreto, por el que se reforma el artículo 4o. de la Ley Federal del Trabajo

Único. Se reforma el artículo 4o. de la Ley Federal del Trabajo en los términos siguientes:

Artículo 4o. No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. **Los antecedentes penales no serán motivo de exclusión para el trabajo.** El ejercicio de estos derechos sólo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad:

I. Se atacan los derechos de tercero en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

a) ...

Transitorio

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

Comparativo

Texto vigente

Artículo 4o. No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de estos derechos sólo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad:

I. Se atacan los derechos de tercero en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

a) ...

Reforma propuesta

Artículo 4o. No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. **Los antecedentes penales no serán motivo de exclusión para el trabajo.** El ejercicio de estos derechos sólo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad:

I. Se atacan los derechos de tercero en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

a) ...

Notas:

1 Wittgenstein, Ludwig, *Investigaciones Filosóficas*, México, Grijalbo, 1988, página 39.

2 Rodríguez García, Clementina, *Las cárceles a reventar, 2011, Inacipe*.

3 SSP, el sistema penitenciario federal referencia a nivel mundial que cuenta con perfiles y estándares internacionales con recursos humanos, infraestructura y tecnología de vanguardia [en línea], 29 de octubre 2012, disponible en: http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c;jsessionid=fTpcQXFpJSzn2cVByBnryHPsN210YJYDBxHJJQNqwJXTMVy8vwWM!157901634?__c=ea62 fecha de consulta: 7 de noviembre 2012.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2012.— Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

ATENCION EDUCATIVA DE LAS NIÑAS,
NIÑOS Y ADOLESCENTES CON EXPERIENCIA
EDUCATIVA EN EL EXTRANJERO

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SEP a fortalecer la atención de niños y de adolescentes de familias mexicanas con experiencia educativa en el extranjero, a cargo del diputado Fernando Zárate Salgado, del Grupo Parlamentario del PRD

Fernando Zárate Salgado, diputado a la LXII Legislatura integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática con fundamento en el artículo 79, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Educación Pública para fortalecer la atención educativa a las niñas, niños y adolescentes de familias mexicanas con experiencia educativa en el extranjero, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El importante flujo migratorio entre México y Estados Unidos de América (EU) –que representa alrededor de 10 por

ciento de la población mexicana, es decir, 12 millones de personas– se ha invertido en los últimos años debido a la recesión económica y la intensificación del ambiente antiinmigrante en el país vecino. Entre 2005 y 2010, México recibió a más de 1.4 millones de mexicanos quienes estaban viviendo y trabajando en los EU, de los cuales 25 por ciento eran menores de edad. Este patrón se intensificó en los últimos dos años, por lo que se calcula que hay más mexicanos de regreso en nuestro país que de ida a los Estados Unidos¹.

Atender a esta población representa un reto para el gobierno de nuestro país, dado que el gasto social debe incrementarse de manera importante, para cubrir fundamentalmente las necesidades que su condición de “transnacionales” impone, sin que el gobierno mexicano haya podido implementar políticas de estado en la materia. Esta ausencia política es particularmente grave en lo relacionado con los niños y jóvenes de familias mexicanas que regresan o vienen por primera vez a México. Aunque las necesidades de estos jóvenes son muy amplias, incluyendo atención médica, psicológica y social, un paso que resulta de urgencia y que tiene un impacto inmediato, es asegurar su acceso e incorporación al sistema educativo de nuestra nación en condiciones que garanticen su bienestar y desarrollo integral.

Los alumnos transnacionales o binacionales forman una población heterogénea que va en constante aumento. Actualmente se estima que hay 650 mil alumnos que tienen experiencia escolar en el extranjero, inscritos en el sistema educativo de México en el nivel de educación básica, y de éstos, casi la mitad son nacidos en los Estados Unidos². No hay estudios sobre este tipo de alumnos en el nivel medio superior, pero se supone que representa una población considerable³.

Una vez en México, los niños y adolescentes transnacionales y sus familias viven una serie de problemas para ingresar, permanecer y concluir su educación, poniendo en riesgo su continuidad educativa. Existen resistencias para ser incorporados en las escuelas pertenecientes al Sistema Educativo Nacional ya que, en muchos casos, no pueden presentar algún documento de identidad o escolar y solicitan ser incorporados en cualquier momento del ciclo escolar.

Cuando los alumnos transnacionales no pueden presentar documentos que permitan comprobar su nivel educativo, las autoridades les aplican exámenes diagnósticos que evalúan conocimientos basados en los contenidos del sistema educativo mexicano, ajenos a los conocimientos adquiridos

en el país en que estudiaron. Algunos maestros los consideran como alumnos con problemas de aprendizaje por el solo hecho de no manejar con soltura la lectura y la escritura en español y con frecuencia no les son reconocidos y revalidados los estudios que realizaron en otro país, hecho que muchas veces resulta en la obligación de repetir un año escolar. En un estudio en Zacatecas, casi un tercio de los alumnos transnacionales reportaron que tuvieron que repetir un grado.⁴

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente proposición con

Puntos de Acuerdo

Primero. Se exhorta a la Secretaría de Educación Pública y a los gobiernos estatales a revisar y fortalecer los programas educativos dirigidos a los alumnos transnacionales, para asegurar la inclusión pertinente y adecuada de estos alumnos al sistema educativo y haga públicos los resultados de sus acciones.

Segundo. Se exhorta a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Secretaría de Educación Pública para instaurar un programa binacional entre instituciones y organismos públicos y privados de México y los Estados Unidos de América que permita el intercambio entre maestros y administradores de escuelas básicas, medias y superiores para mejorar la atención a menores migrantes e implementar medidas binacionales que garanticen su éxito educativo en ambos lados de la frontera.

Notas:

1. Passel, J. (2012). *Net Migration from Mexico Falls to Zero - and Perhaps Less*. Washington, D.C.: Pew Hispanic Center, 8.

2. Zúñiga Victor. *Migrantes internacionales en las escuelas mexicanas: Desafíos actuales y futuros de política educativa*. Artículo en borrador.

3. Ibid.

4. Hamann, E. T. (2010). *Transnational students perspectives on schooling in the United States and Mexico: the salience of school experience and country of birth*. Faculty Publications: Department of Teaching, Learning and Teacher Education, University of Nebraska, 19.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2012.— Diputado Fernando Zárate Salgado (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos y de Relaciones Exteriores, para dictamen.

MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

«Proposición con punto de acuerdo, para facilitar trámites a mexicanos residentes en el extranjero que visitan el país en la época decembrina, a cargo de la diputada Rosa Elba Pérez Hernández, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Rosa Elba Pérez Hernández, diputada a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecológico de México, con fundamento en el artículo 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta la siguiente proposición con punto de acuerdo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Nuestro encargo como legisladores, se lo debemos a las personas quienes con su voto libre, directo y secreto, nos brindaron su confianza, en este caso deseo hacer hincapié en uno de los problemas que más afectan a nuestro país, y que no es exclusivo de una zona, sino de todo el territorio, en consecuencia propongo, a través de este punto de acuerdo, una posible solución, esperando contar con la comprensión de todas y todos ustedes, sabiendo de la posibilidad de generar un beneficio a un sector amplio de los mexicanos.

Guanajuato, la entidad que me invistió como diputada, se cataloga como una zona de alta migración hacia el norte, Estados Unidos de América y, en algunos casos, Canadá son destino de ésta.

En este marco, el viaje de nuestros paisanos hacia otras latitudes se ha llevado a cabo cuando muchos de aquellos eran menores de edad¹, por ello, algunos de éstos carecen de la credencial para votar con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral (IFE); a las causas de falta de tenencia de esta credencial, se suman otros supuestos, co-

mo la pérdida de vigencia del documento o simplemente, el extravío del mismo, esto es lamentable para nuestros connacionales pues sufren de la ausencia del instrumento que materialmente les brinda la capacidad de acreditarse como ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos.

El no tener la credencial para votar genera gran dificultad para tramitar diversas prestaciones, derechos, celebración de actos jurídicos, entre otras circunstancias, como el hecho de que a falta de un registro de ciudadanos, el IFE sirve para tal función.

El problema se acentúa al tener conocimiento de que el documento en cuestión, junto con el acta de nacimiento, son exigencias en el extranjero para conseguir matrículas consulares.

Al respecto, apreciamos la necesidad de requerir dos documentos para obtener derechos y beneficios de nuestra gente en otros países, la credencial para votar con fotografía, y las actas de nacimiento, el no tener alguna de estas puede, lamentablemente, traducirse en la falta de acreditación de la nacionalidad cuando se encuentren en suelo de algún sujeto de derecho internacional público distinto de México.

Todo lo anterior debe ser una preocupación de todas y todos nosotros como legisladores federales, pues tenemos como fin tender a brindar leyes cuya finalidad sea mejorar el estatus de vida de los mexicanos.

Por lo previo, y en virtud de no ser pocas las personas encontradas en esta situación², de hecho, es un universo significativo, del cual, por cierto, el país recibe un ingreso de recursos considerables³, invertidos para el desarrollo nacional, le solicito a la asamblea tomemos conciencia y aprovechemos la coyuntura del periodo decembrino, en el cual tradicionalmente varios de nuestros paisanos regresan a suelo nacional para pasar con sus familias la temporada de fiestas, para solicitarle a las autoridades del gobierno se establezca un programa cuya finalidad sea que durante diciembre y enero, se brinde atención a las personas que así lo requieran para que puedan obtener los documentos señalados de una forma más expedita, ya que en otras circunstancias estarían impedidos para la obtención de los mismos.

Por lo aquí expuesto me permito someter a la consideración de esta asamblea, la siguiente proposición con

Puntos de Acuerdo

Primero. Se exhorta a los gobiernos de las entidades federativas para que dentro de las medidas de sus posibilidades, se facilite al público en general y en especial a los connacionales que residen en el extranjero y que visitan nuestro país durante el periodo de diciembre de 2012 a enero de 2013, para que en los respectivos registros civiles puedan agilizar los trámites para la obtención de documentos oficiales.

Segundo. Se exhorta al Instituto Federal Electoral para que los módulos de atención donde se tramitan las credenciales de elector, brinden servicio al público, y en especial a los connacionales que residen en el extranjero, durante el periodo de diciembre de 2012 y enero de 2013, a fin de que puedan obtener de manera expedita este importante documento.

Notas:

1. <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/migracion.aspx?tema=P>
2. 11 millones 700 mil mexicanos. *Confere:* <http://macroeconomia.com.mx/2010/04/29-millones-de-mexicanos-viven-en-estados-unidos-casi-otro-pais/>
3. Según información del Banco de México, se recibieron por esta vía 22 mil 731 millones de dólares al cierre de 2011. *Confere:* http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=dinero&cat=13&id_nota=807224

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2012.— Diputada Rosa Elba Pérez Hernández (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.

CONVENIO 189 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir a los titulares de la SRE y de la STPS para que emitan el dictamen favorable del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo y hagan pública la información sobre el estado de su procesamiento, a cargo de Luisa María Alcalde Luján y suscrita

por José Francisco Coronato Rodríguez, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Luisa María Alcalde Luján y José Francisco Coronato Rodríguez, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, fracción I; 79, numeral 2, fracción II, y 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan ante esta honorable asamblea el siguiente punto de acuerdo al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El 11 de junio de 2011, la OIT, aprobó en la 100 Conferencia Internacional del Trabajo, con 369 votos a favor, el Convenio 189, relativo a los trabajadores domésticos.

Se trata de un acontecimiento decisivo pues es la primera legislación integral que busca abordar la situación de las y los trabajadores.

Hasta el día de hoy ha sido ratificado por Uruguay, Filipinas y Bolivia, lo cual permite su entrada en vigor en septiembre del próximo año.

Según datos del organismo hasta 2006, 4.17 por ciento de la población en México se dedicaba a las actividades domésticas; no existen fuentes oficiales que nos brinden cifras actualizadas al respecto, sus especiales características, hacen que el trabajo doméstico escape de las estadísticas oficiales.

Los trabajadores domésticos carecen de condiciones para un trabajo decente, laborando de manera informal, desprotegida, con extensas jornadas laborales, baja remuneración y sin seguridad social. La falta de lineamientos de sus preceptos laborales es lo que permite que se violenten sus derechos humanos.

Esta legislatura no puede permanecer indiferente a la situación que padecen, hace falta, primero, visualizar el problema del trabajo doméstico no solo como una cuestión laboral, sino también como un problema de derechos humanos.

La ratificación del Convenio abre una oportunidad en la que debemos dar especial atención a las mujeres que ejercen dicha actividad laboral.

A partir de la adopción de este tratado, estaremos obligados a crear mecanismos y normas para proteger a los tra-

bajadores del hogar, ellos también tienen derecho a “la ocupación productiva, adecuadamente remunerada, ejercida en condiciones de seguridad y libre de todas las formas de discriminación, con derechos asegurados a la protección social, voz y representación”,¹ es decir, tienen derecho a un trabajo decente.

La Constitución Política de nuestro país, en su artículo 76, referente a las facultades exclusivas del Senado, fracción primera, segundo párrafo a la letra dice: “Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 43 los asuntos correspondientes a la Consejería Jurídica de la Presidencia, mencionando en su fracción tercera la atribución de “dar opinión al presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.”

El artículo sexto de la Ley Sobre la Celebración de Tratados establece que “la Secretaría de Relaciones Exteriores, sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el registro correspondiente.”

El actual titular del Ejecutivo ha hecho mención en diversas ocasiones de la importancia del trabajo digno y el respeto a los derechos laborales. En Movimiento Ciudadano creemos que se debe pasar del discurso a los hechos. Ratificar el Convenio 189 de la OIT es un gran paso para lograr los objetivos expresados por el presidente de la República.

Con base en lo anterior se presentan los siguientes

Puntos de Acuerdo

Primero. Se exhorta al titular del Ejecutivo federal a que gire las instrucciones correspondientes a los Secretarios de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade Kuribreña, y del Trabajo y Previsión Social, Alfonso Navarrete Prida, para que se emita y envíe al Senado de la República para su análisis y ratificación, el dictamen favorable del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo.

Segundo. Se exhorta al titular del Ejecutivo federal a girar las instrucciones correspondientes al titular de la Consejería Jurídica de la Presidencia, Humberto Castillejos Cervantes, a hacer pública la información sobre el estado que guarda el proceso de dictaminación del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo.

Nota:

1 OIT. “Trabajo Decente. Memoria del Director General.” Ginebra: 87 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1999.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2012.— Diputada Luisa María Alcalde Luján (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social, para dictamen.

DERECHOS HUMANOS LABORALES

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al presidente de la CNDH a atender debidamente su nueva competencia en materia de derechos humanos laborales, a cargo del diputado Silvano Blanco Deaquino, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y el artículo 79, numeral 1, fracción III, 31, numeral 2, y 38 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta a esta soberanía con el carácter de urgente y obvia resolución, la siguiente proposición con punto de acuerdo, con base en las siguientes

Consideraciones

Los derechos laborales en cuanto derechos humanos se significan ya no sólo con el bienestar de los trabajadores, sino como base indispensable para alcanzar la dignidad y el desarrollo pleno de esos mismos trabajadores.

Después de largos años de lucha de las personas que viven de su trabajo, sus organizaciones, especialistas y partidos de izquierda, el 10 de junio de 2011, se logró consagrar en nuestra Constitución Federal a los derechos laborales como

derechos humanos, armonizando su texto con diversos instrumentos internacionales de los que nuestro país forma parte.

Esto se desprende a contrario sensu de la reforma específica al artículo 102 Constitucional, apartado B, párrafo tercero, en relación al artículo 1º. Constitucional. Recorde-mos que el texto anterior, señalaba:

“Estos organismos (de protección de los Derechos Humanos) no serán competentes tratándose de asuntos electorales, **laborales** y jurisdiccionales.

A diferencia de lo anterior, el nuevo texto a la letra señala: “Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.”

Por lo que al omitirse la limitación referida a los asuntos laborales, a contrario sensu, en adelante la Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) podrá conocer de quejas laborales, y como complemento interpretativo inmediato, los derechos laborales adquieren el carácter de derechos humanos.

En armonía con lo anterior, el 15 de junio del 2012, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Esta expansión de la competencia de la CNDH en relación a los derechos humanos laborales, despertó grandes expectativas de tutela en bien de los trabajadores del país de manera que sin dejar de desconocer el esfuerzo desarrollado por esta Comisión en este aspecto, debe señalarse que son cada vez más constantes las denuncias de los trabajadores, en el sentido de que la CNDH les niega la atención con el argumento de que no es competente en materia laboral, o de que sus acuerdos suelen ser en contra de los intereses de los trabajadores, en base a argumentos carentes de la solidez técnica; sin menoscabo de los tardado de los trámites ante esta CNDH.

Esto no puede continuar así, especialmente, en el marco de la Reforma Laboral Integral, producto de la “Iniciativa preferente” de todos conocida y, que está por promulgarse y publicarse, ya que esta inconstitucional y agresiva Reforma contra los derechos de los trabajadores, impulsará necesariamente el aumento de violaciones a los derechos humanos laborales, especialmente en perjuicio de los niños, jóvenes y mujeres.

En materia de derechos humanos laborales, urge, en primer lugar, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, desarrolle, en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, una amplia campaña para sensibilizar en su respeto a trabajadores, sindicatos, patrones, autoridades y, personas en general.

Igualmente, la CNDH debe tener un activo papel de tutela en el amplio campo de competencia respecto a actuaciones estrictamente administrativas de las autoridades laborales, de gran importancia en la defensa de los derechos humanos de los trabajadores: empleo, orientación y asesoría, seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, inspección, fijación y protección del salario y reparto de utilidades, vivienda, registro de sindicatos y sus directivas. **Protección ésta a los derechos humanos que no chocaría con las funciones jurisdiccionales en la materia.** De esta manera se verían acotados autoridades como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Servicio Nacional del Empleo Capacitación y Adiestramiento (que ya dentro de poco se denominará “Servicio Nacional de Empleo”), Comisiones de Salarios Mínimos y Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, Autoridades de Inspección del Trabajo, entre otros.

Pero además sabemos, que si bien las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades materialmente jurisdiccionales, formalmente tienen carácter administrativo. Lo que permitiría que la Comisión de Derechos Humanos pudiera emitir recomendaciones para coadyuvar a construir una mejor justicia en el campo laboral: sobre la aplicación más transparente de los mecanismos para la elección de los integrantes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, incluidos los Presidentes de las mismas, buscar medios para evitar la corrupción, así como violencia al interior y cercanías de las Juntas y en los lugares en donde se realizan recuentos y que se ejerce en contra de los abogados, trabajadores y funcionarios. Velar por que se cumpla la garantía individual a una justicia pronta y expedita, también para que el acceso de los trabajadores al servicio de peritos oficiales sea eficiente y expedito, para que la inminente actualización de las Tablas de riesgos de trabajo por la STPS, se haga con equidad y legalidad, entre otros.

También para poner coto, a todo acto de discriminación o violencia en materia laboral; afectación de los derechos de los migrantes. En general, acotar cualquier acto que sea

violatorio de los derechos humanos en perjuicio de las y los trabajadores.

Esto, sin menoscabo, de que este nuevo ámbito de competencia, está en íntima vinculación con las violaciones de los derechos humanos de los trabajadores en el terreno de la Seguridad Social, que igualmente no ha recibido toda la tutela necesaria de parte de la CNDH.

En suma, la CNDH debe reconocer y operar a plenitud su nueva competencia en materia de derechos humanos laborales. En general, sentirse cómoda en la protección de los derechos sociales, para lo que deberá sensibilizar y capacitar debidamente a su personal.

Por todo lo expuesto y fundado someto a la consideración de esta soberanía con el carácter de urgente y obvia resolución la siguiente proposición con

Punto de Acuerdo

Único. Se exhorta a al titular de la Comisión Nacional de Derecho Humanos, para que atienda a plenitud y de manera expedita, su nueva competencia en materia de derechos humanos laborales, sin menoscabo de su competencia en asuntos de seguridad social, capacitando y sensibilizando a su personal, esto especialmente en el marco de la Reforma Laboral Integral nacida de la Iniciativa Preferente presentada por el Ejecutivo Federal, y que está por promulgarse y publicarse, a fin de que con la fuerza moral que le es propia, sea un dique contra la expansión de las violaciones laborales en las materias que les son propias.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2012.— Diputado Silvano Blanco Deaquino (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.

ESTADO DE SINALOA

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la PGJ de Sinaloa a aplicar con la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas medidas a fin de atender el creciente número de feminicidios en la entidad, a cargo del diputado Ricardo Mejía

Berdeja, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Ricardo Mejía Berdeja, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, en nombre del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 79, fracción II, y 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la proposición con punto de acuerdo, de urgente y obvia resolución, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1993, define ésta como “todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada”.

La forma más extrema de violencia hacia las mujeres la representan los feminicidios; con base en el género, se llevan a cabo asesinatos cuyas víctimas presentan graves evidencias de abuso y misoginia.

Según datos del Instituto Nacional de las Mujeres, la entidad se encuentra entre los cinco primeros lugares de feminicidios en el país. Ello generó que, en 2009, el Congreso de Sinaloa presentara una iniciativa para tipificar el delito de feminicidio en el Código Penal, con la adición del título “De los delitos de género”. La iniciativa de ley se aprobó recientemente, tras lo cual la entidad se suma a la lista de los estados donde la tipificación del feminicidio es una realidad.

No obstante, el pasado 23 de noviembre, con el asesinato de una mujer de 32 años en Culiacán Sinaloa, se alcanzó la cifra de 80 asesinadas de manera violenta en lo que va del año, lo cual representa un aumento considerable si se parte de la base que de 2007 a 2009 se tiene el registro de 136 feminicidios.

Ante ese panorama resulta urgente atender y erradicar la creciente violencia hacia las mujeres, además de homologar el delito en todos los estados.

Consideraciones

Primera. La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República, fue creada para investigar y perseguir los delitos federales relacionados con hechos de violencia contra las mujeres y la trata de personas, a fin de contribuir al derecho de los ciudadanos a que se les procure justicia.

Segunda. Lo establecido por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa sobre su labor de investigar y perseguir los delitos en forma eficiente, eficaz, expedita y científica para combatir la impunidad en observancia del principio de legalidad y pleno respeto de los derechos humanos.

Por lo expuesto se somete a consideración de la Cámara de Diputados el siguiente

Punto de Acuerdo

Único. La Cámara de Diputados exhorta a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa a aplicar en coordinación con la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas las medidas necesarias para atender el creciente índice de feminicidios en la entidad.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2012.— Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Equidad y Género, para dictamen.

DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO
(en orden alfabético)

- Acosta Montoya, Rubén (PVEM). Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: 21
- Alcalde Luján, Luisa María (Movimiento Ciudadano). Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo: 40
- Blanco Deaquino, Silvano (PRD). Derechos humanos laborales: 42
- Camarena García, Felipe Arturo (PVEM). Artículo 16 constitucional - Código Penal - Código Federal de Procedimientos Penales - Ley Federal contra la Delincuencia Organizada: 25
- Coronato Rodríguez, José Francisco (Movimiento Ciudadano). Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo: 40
- Coronato Rodríguez, José Francisco (Movimiento Ciudadano). Ley Federal del Trabajo: 34
- Mejía Berdeja, Ricardo (Movimiento Ciudadano). . . Estado de Sinaloa: 43
- Pérez Hernández, Rosa Elba (PVEM). Mexicanos residentes en el extranjero: 39
- Zárate Salgado, Fernando (PRD). Atención educativa de las niñas, niños y adolescentes con experiencia educativa en el extranjero: 38
- Zavaleta Salgado, Ruth (PVEM). Artículos 61, 110 y 111 y deroga el artículo 112 constitucionales: 6
- Zavaleta Salgado, Ruth (PVEM). Artículo 59 constitucional: 16
- Zavaleta Salgado, Ruth (PVEM). Artículos 115 y 116 constitucionales: 18