



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente Diputado Santiago Creel Miranda	Directora del Diario de los Debates Eugenia García Gómez
Año II	Ciudad de México, jueves 23 de marzo de 2023	Sesión 18 Apéndice II

SUMARIO

INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO

LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Del diputado Javier Joaquín López Casarín, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 2 y 13 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2

EXPIDE LA LEY FEDERAL PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Del diputado Manuel Jesús Herrera Vega, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para la Reactivación Económica. 33

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De diputadas y diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios de la LXV Legislatura, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de garantías político-electorales. 59

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN XXII, Y 13 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El suscrito, **Diputado Javier López Casarín**, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, de la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículos 71, fracción II 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 la consideración de esta Asamblea la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN XXII, Y 13 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El contenido de las convocatorias que emite el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en adelante el **CONACyT**, para obtener becas nacionales para estudios de posgrado, incorpora el requisito para poder registrar la solicitud de beca el ser **estudiante de tiempo completo**.

Por otro lado, entre los derechos y obligaciones de la Coordinación Académica del Programa, se prevé que podrán **verificar el cumplimiento del compromiso del solicitante sobre ser estudiante de tiempo completo**.

En ese orden de ideas, el hecho de que se incorpore en las convocatorias que se emiten para obtener becas nacionales la figura de **estudiante de tiempo completo** como requisito de ingreso y permanencia, limita de forma injustificada el acceso a los apoyos nacionales para el fortalecimiento y

consolidación de las personas que realizan estudios de posgrado en el ámbito de las humanidades, ciencia, tecnología e innovación.

La figura de estudiante de tiempo completo ha generado una limitación injustificada y directa a los derechos humanos relativos a la educación y al trabajo, ya que, en un sistema adecuado, el tener acceso a una beca se tiene que interpretar como un derecho habilitador y su restricción se tiene que justificar a la luz del principio de proporcionalidad.

En concreto, el exigir que las becarias y los becarios asuman el compromiso de ser estudiantes de tiempo completo han desencadenado la siguiente problemática:

- 1) Limita de forma injustificada a las investigadoras e investigadores a desarrollar más y mejores capacidades en un ambiente de trabajo, al no poder generar experiencia laboral y herramientas en las áreas profesionales en las que se pretenden insertar.
- 2) Limita de forma injustificada el objetivo que persigue la educación superior, respecto a ser una herramienta que optimiza la materialización de los proyectos de vida de las becarias y los becarios.

Por lo anterior, surge la necesidad de buscar alternativas legales a partir de propuestas que se ajusten al nuevo paradigma del estado constitucional de derecho y que se materialice en el sistema de normas jurídicas mexicanas vigentes.

JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

En este apartado se exponen de manera breve las consideraciones jurídicas en un contexto constitucional y convencional, que justifican incorporar en la estructura normativa nacional las bases para consolidar un sistema de becas de posgrado adecuado.

Asimismo, como se expuso en el planteamiento del problema, se observa en la realidad mexicana la necesidad de comenzar acciones judiciales (control constitucional) encaminadas a lograr la defensa de los principios de progresividad e interdependencia en materia de derechos humanos y educación.

LÍNEAS ARGUMENTATIVAS

En este apartado se desarrollan los argumentos que sustentan y justifican la presente iniciativa y que demuestran que la propuesta de modificación que se realiza se ajusta a los principios de universalidad, dignidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y dignidad, aunado al hecho que también resulta viable y se ajusta a un eventual control de constitucionalidad o convencionalidad.

La presente propuesta de modificación encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 3º, 4º y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que de su contenido e interpretación de los mismos se desprende la base constitucional de los argumentos vertidos, por lo que se realizan comentarios relacionados con el alcance constitucional de dichos preceptos jurídicos.

a) Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Este artículo establece los diversos principios que se tienen que observar al momento de aplicar e interpretar los derechos humanos, así como las obligaciones que tienen que observar las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Para pronta referencia se transcribe el texto constitucional que nos ocupa:

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

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

El año de 2011 figura en México como el momento que representó un cambio trascendental en el sistema jurídico nacional, la reforma constitucional en materia de derechos humanos representó el inicio de un cambio de paradigma en la ciencia jurídica. De la obra publicada por el Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez, denominada "LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS. UNA GUÍA CONCEPTUAL", podemos citar la siguiente idea:

“La reforma tendrá efecto en la manera que trabajan los legisladores federales y locales, cada decisión que adopten deberá inscribirse en

una labor de creación de leyes con perspectiva de derechos fundamentales".¹

Bajo esta perspectiva, que se adopta a partir del contenido del artículo 1º constitucional, se destaca la necesidad de reflexionar sobre el quehacer legislativo a la luz de la teoría de los principios y en el caso concreto del contenido de la presente iniciativa se tiene que estudiar el principio pro persona.

El principio pro persona prevé que, al momento en el que se plantea la Iniciativa que nos ocupa tenemos que orientar nuestra decisión hacia la protección más amplia de los derechos, lo cual implica que se decida por las interpretaciones más favorables a los derechos pro persona.

Por lo anterior, en mi calidad de diputado promovente tengo la certeza de que, de lograrse la aprobación de esta iniciativa, se contará con una perspectiva de derechos fundamentales y el principio pro persona en cuanto respecta a la materia de la misma.

b) Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El objeto de esta iniciativa es reformar la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, misma que por su propia naturaleza establece la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual tiene como fuente legal la Ley de Ciencia y Tecnología, que en su artículo 1 dispone que es una ley reglamentaria de la fracción V del artículo 3º constitucional.

En ese orden de ideas, resulta necesario transcribir el contenido del artículo 3, fracción V, del texto constitucional:

¹ La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual. Senado de la República Instituto Belisario Domínguez. Primera Edición. Enero de 2014. Se consultó de forma electrónica en el siguiente hipervínculo: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>

Artículo 3o. ...

*V. Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. **El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica**, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, **para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia**; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;*

Por otro lado, el artículo 3º constitucional establece el derecho que toda persona tiene a la educación y, en consecuencia, corresponde al Estado su rectoría. El dispositivo en comento detalla, mediante sus párrafos primero y décimo segundo, fracciones II, incisos e) y f), así como VII y X, que la educación básica, la media superior y la superior serán obligatorias; que los planes y programas de estudio incluirán el conocimiento de las ciencias y la tecnología; que el criterio orientador de la educación se encontrará basado en el resultado del progreso científico; además de dotarle el carácter de equitativa e inclusiva en el sentido de que se implementen medidas por parte del Estado que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan las desigualdades, al tiempo de que deben tomarse en cuenta las diferentes capacidades, circunstancias y necesidades de los estudiantes; además, establece la función de las instituciones de educación superior de educar, investigar y difundir la cultura, a la par de la responsabilidad del Estado, toda vez que con este modelo educativo se fomenta la inclusión, la permanencia y la continuidad que proporcione medios de acceso a éste, al tenor de lo siguiente:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-

impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman **la educación básica**; ésta y la media superior serán obligatorias, **la educación superior lo será en términos de la fracción X** del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que **se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades**: la enseñanza de las matemáticas, la lectoescritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, **la tecnología**, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país, las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

II. El criterio que orientará a esa educación **se basará en los resultados del progreso científico**, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

e) **Será equitativo**, para lo cual **el Estado implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan las desigualdades socioeconómicas**, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.

f) **Será inclusivo, al tomar en cuenta las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos**. Con base en el principio de accesibilidad se realizarán ajustes razonables y

se implementarán medidas específicas con el objetivo de eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación;

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

X. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado. Las autoridades federales y locales establecerán políticas para fomentar la inclusión, permanencia y continuidad, en términos que la ley señale. **Asimismo, proporcionarán medios de acceso a este tipo educativo para las personas que cumplan con los requisitos dispuestos por las instituciones públicas**

Como se puede observar al analizar el contenido del artículo 3º constitucional, el Estado tiene la obligación de propiciar que las autoridades competentes fomenten a través de políticas orientadas a la educación superior, la inclusión, permanencia, continuidad y accesibilidad, además de

las mejores condiciones para que los alumnos de este nivel educativo puedan potencializar sus proyectos académicos.

c) Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Derivado del derecho a la educación, el texto constitucional establece en su artículo 4º, párrafo 16, la obligación del Estado de generar un sistema de becas destinado a todos los estudiantes de todos los niveles escolares, incluyendo el nivel superior. Para pronta referencia, se transcribe la porción normativa referida:

Artículo 4º. ...

El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación.

En el caso de la Iniciativa que planteo, este precepto constitucional orienta sobre la importancia de contar con un sistema de becas adecuado, con base en la inclusión y progresividad, a efecto de que los estudiantes del nivel de educación superior cuenten con las condiciones adecuadas para garantizar su accesibilidad y permanencia en este nivel educativo.

d) Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Otra problemática que se ha identificado con los becarios de este nivel académico, es decir, en el contexto de las personas que cursan el nivel superior, permite realizar un ejercicio de ponderación sobre el acceso a becas y, de forma simultánea, realizar una actividad laboral.

Actualmente existe un conflicto entre el derecho a recibir una beca otorgada por el CONACyT y el derecho a trabajar, destacando que la presente iniciativa propone que el otorgamiento de dichas becas no esté sujeta al estatus laboral del estudiante, lo que se ajusta a los parámetros de constitucionalidad e incluso promueve los principios de progresividad en materia de derechos humanos y pro persona.

CONVENCIONALIDAD DE LA INICIATIVA

En este apartado se hace el estudio y análisis del control de convencionalidad que implican las reformas y adiciones que se plantean en esta iniciativa, para lo cual se retomarán los instrumentos internacionales de los que México es parte y que guardan relación con el objeto de la propuesta.

En el tratado multilateral denominado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se lee lo siguiente:

Artículo 6.

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto **reconocen el derecho a trabajar**, que comprende el derecho de toda persona a tener la **oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.***

*Artículo 7. Los Estados Partes en el presente Pacto **reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:***

*a) **Una remuneración** que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:*

- i) **Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie [...];**
- ii) **Condiciones de existencia dignas** para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

...

Artículo 13.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el **derecho de toda persona a la educación**. Conviene en que **la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana** y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que **la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre**, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas **en pro del mantenimiento de la paz**.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, [...] debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) **La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos**, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos

medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

...

*e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, **implantar un sistema adecuado de becas**, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.*

...

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Por su parte, el Convenio de Cooperación en las Áreas de la Educación, la Cultura y el Deporte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Bolivia, adoptado en la Ciudad de México el 11 de diciembre de 1998, señala que:

*Artículo II. Las Partes darán continuidad al **programa recíproco de becas para que sus nacionales realicen estudios de posgrado, especialización o investigación** en instituciones públicas de educación superior del otro país.*

*Artículo XVI. En la ejecución de los programas **se incluirá**, cuando se considere necesario, **la participación y apoyo financiero de organismos internacionales y de terceros países relacionados con la educación y la cultura.***

Artículo XIX. Cada Parte otorgará todas las facilidades necesarias para la entrada, permanencia y salida de **los participantes** que en forma oficial intervengan en los proyectos de cooperación. Estos participantes se someterán a las disposiciones migratorias, sanitarias y de seguridad nacional vigentes en el país receptor y **no podrán dedicarse a ninguna actividad ajena a sus funciones sin la previa autorización de las autoridades** competentes.

En el Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Croacia sobre Cooperación en los Campos de la Educación, la Cultura y el Deporte, adoptado en la ciudad de Zagreb el 1º de julio de 2011, se lee que:

Artículo 4. Las Partes **favorecerán el intercambio de estudiantes, mediante el otorgamiento de becas, para la realización de estudios de posgrado o investigaciones** en instituciones públicas de educación superior. **Las condiciones, cuotas y disposiciones financieras se determinarán mediante acuerdos y programas específicos.**

Artículo 5. Las Partes **apoyarán la enseñanza de la lengua, la literatura, el arte y la cultura** de las mismas.

Artículo 15. **La cooperación** entre las Partes en los campos de la educación, la cultura y el deporte **podrá asumir las siguientes modalidades:**

...

f) en la medida de las posibilidades de las Partes, **otorgamiento de becas y cupos para** que nacionales de la otra Parte realicen **estudios de posgrado, especialización o investigación** en sus

instituciones públicas de educación superior, en áreas previamente establecidas de común acuerdo entre las Partes;

Artículo 17. Las Partes se otorgarán todas las facilidades necesarias para la entrada, permanencia y salida de los participantes que en forma oficial intervengan en los proyectos de cooperación que se deriven del presente Convenio. Estos participantes se someterán a las disposiciones migratorias, fiscales, aduaneras, sanitarias y de seguridad nacional vigentes en el país receptor y **no podrán dedicarse a ninguna actividad ajena a sus funciones sin la previa autorización de las autoridades** competentes en esta materia. Los participantes dejarán el país receptor, de conformidad con las leyes y disposiciones del mismo.

De manera similar, el Convenio de Cooperación en el Campo de la Educación y la Cultura entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Polonia, adoptado en la ciudad de Varsovia, el 12 de junio de 1997, dice a la letra que:

Artículo IV. Las Partes continuarán e intensificarán el **programa de intercambio de becas, con el fin de que los nacionales de los dos países realicen estudios de posgrado, especialización o investigación** en las instituciones públicas de educación superior, incluyendo las de educación artística.

Artículo XVI. **Para la ejecución** de programas y proyectos presentados de conformidad con el presente Convenio, las Partes podrán, siempre que lo estimen necesario, **solicitar apoyo financiero de fuentes externas, como organismos internacionales y terceros países.**

Artículo XVII. Cada Parte otorgará todas las facilidades necesarias para la entrada, permanencia y salida de **las**

personas que en forma oficial participen en los proyectos de cooperación. Estas personas se someterán a las disposiciones migratorias, sanitarias y de seguridad nacional vigentes en el país receptor y **no podrán dedicarse a ninguna otra actividad sin la previa autorización** de las dos Partes.

Al revisar el contenido de estos instrumentos internacionales, se aprecia que el derecho a la educación y el derecho al trabajo están reconocidos en el ámbito del contexto jurídico internacional y ambos son considerados para consolidar los proyectos de vida de las personas y potencializar la dignidad humana.

Por otro lado, la presencia de los sistemas de otorgamiento de becas y apoyos es un medio por el que se favorece el intercambio que permite cumplir con compromisos internacionales de cooperación en educación, cultura e investigación. A pesar de que se observa la existencia de una limitación consistente en que los participantes no se dediquen a ninguna actividad ajena a sus funciones, ésta se encuentra condicionada al permiso de la autoridad competente, es decir, la prohibición no es absoluta, sino que, por el contrario, existe un permiso expreso de que esto acontezca, pero se agrega el requisito de autorización particular, atendiendo a cada caso de forma correspondiente.

En ese orden de ideas, se puede concluir que la presente iniciativa cumple con el parámetro de convencionalidad ya que existe una regulación en el campo del otorgamiento de becas y su relación con el derecho al trabajo que hacen compatibles ambos derechos, lo cual es confirmado con lo antes expuesto y se identifica la necesidad de adecuar nuestro marco normativo para dar cumplimiento a estos compromisos internacionales, por ello, se consideran necesarias las modificaciones que planteo en la presente iniciativa.

De igual forma expongo la siguiente reflexión para mejora la comprensión de las modificaciones que la iniciativa plantea:

La presente propuesta tiene como finalidad que en las convocatorias, lineamientos y demás reglamentaciones dependientes de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se encuentre previsto el otorgamiento de los recursos de becas y apoyos sin importar el estatus laboral de las personas solicitantes, actualmente se establecen fórmulas como la *plena dedicación* o *dedicación exclusiva* a los estudios de posgrado, en los cuales solo se les permiten actividades remuneradas por unas cuantas horas a la semana de trabajo o cartas compromiso en las que no pueden ocuparse por más de ocho horas remuneradas de trabajo a la semana, por ejemplo.²

A continuación, se establecerán argumentos para establecer que la presente Iniciativa resulta necesaria.

a) Alcance del contenido del derecho a la educación contenido en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al realizar un estudio e interpretación del contenido del artículo 3º constitucional a la luz de los principios de progresividad, racionalidad, permanencia, accesibilidad y convencionalidad, se establece que de dicho precepto constitucional se deriva un derecho consistente en que todas las personas que cumplan con los requisitos respectivos pueden acceder al otorgamiento de becas para estudios de posgrado y en correlación con dicho derecho surge la obligación del Estado de otorgar becas a todas las personas que cumplan con los requisitos previstos.

² Véase la Carta compromiso que establece el CONACyT para la convocatoria de las becas nacionales 2021, en la que se aprecia que solo se pueden realizar actividades remuneradas hasta por ocho horas a la semana, <https://www.conacyt.gob.mx/PDF/Becas/2021/TC-21.pdf>.

Ahora bien, el texto constitucional distingue entre los diversos niveles de estudio (básico, media superior y superior), destacando que, respecto a la educación superior, se obliga al Estado a impulsarla y apoyar la investigación científica y tecnológica. Incluso la distinción de los niveles de educación se hace latente de forma similar en los diversos instrumentos consensuales de carácter internacional.

Entre los fines que persigue la educación superior podemos enfatizar el referente a la materialización de un plan de vida que se ha elegido de forma libre y como consecuencia de optimizar las condiciones para este fin; la educación superior pretende proveer de herramientas necesarias y dignas a las personas para que tengan las condiciones para materializar su proyecto de vida. Incluso los alcances y funciones de la educación superior han sido definidos por el Poder Judicial como se aprecia en la siguiente jurisprudencia:

Registro digital: 2015298

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 83/2017 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 182

Tipo: Jurisprudencia

DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS.

El contenido del derecho a la educación superior no está centrado en la formación de la autonomía personal (esto es, en la distribución de un bien básico), sino en la materialización de un plan de vida libremente elegido, por lo que este tipo de educación tiene como finalidad la provisión de herramientas necesarias para concretarlo.

Asimismo, la educación superior está conectada estrechamente con la obtención de determinados objetivos colectivos, tales como el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, el fomento de la cultura y de actividades económicas, etcétera; por lo que las obligaciones de promoción del Estado no pueden desvincularse de estas finalidades sociales cuya maximización beneficia a la sociedad de manera difusa. Dado que este tipo de educación se vincula más con la materialización de un plan de vida que con la provisión de las condiciones necesarias para su elección, se justifica, prima facie, que la educación superior no sea obligatoria (porque depende de la libre elección individual); ni universal (porque requiere la posesión de ciertas capacidades intelectuales y formación previa para conseguir los fines de producción y transmisión del conocimiento); ni, necesariamente, gratuita, aunque el Estado mexicano, en virtud del principio de progresividad y de diversos compromisos internacionales, asumió la obligación de extender, paulatinamente, la gratuidad a la educación pública superior; además, que impere la libertad de enseñanza y libre discusión de las ideas y que la oferta esté conectada, al menos en lo concerniente a la educación superior que imparte el Estado, con la consecución de diversos objetivos colectivos vinculados con el desarrollo (económico, social, cultural, etcétera) de la Nación. No obstante, **ello no autoriza a establecer condiciones arbitrarias, la educación superior está sometida al principio de no discriminación y por ello está vedado imponer condiciones de acceso, permanencia y conclusión discriminatorias, esto es, que establezcan diferencias de trato con base en propiedades irrelevantes para la consecución de los fines de la educación superior o sean inadecuadas, innecesarias o desproporcionadas.**

En esta jurisprudencia se establece con claridad que los fines de la educación superior tienen un impacto respecto de ciertos objetivos colectivos, tales como el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, por lo que la obligación del Estado de promover la inserción

de las estudiantes en el nivel superior, e incluso de posgrado, no se puede desligar de la visión que representa obtener un beneficio colectivo.

Por otro lado, como se ha mencionado, la promoción de la educación superior se tiene que materializar en las condiciones más favorables para las personas, como lo es la implementación de un sistema de becas inclusivo, digno y progresivo, sin que para la obtención de las becas de posgrado el Estado establezca requisitos arbitrarios, en virtud de que el derecho fundamental a la educación debe aplicarse a la luz del principio de no discriminación.

Es importante señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al momento de resolver el amparo directo en revisión 4749/2017, estableció entre los considerandos los siguientes razonamientos:

*“Como corolario, puede decirse que el Estado sí puede establecer restricciones o requisitos para la debida implementación de los sistemas de becas, **siempre y cuando estos sean razonables y tendentes a alcanzar los objetivos y principios constitucional y convencionalmente reconocidos**, lo cual debe analizarse caso por caso y tomando en cuenta la finalidad de cada programa de becas.”³*

En este orden de ideas, las convocatorias del CONACyT para los interesados en obtener una beca a fin de realizar sus estudios de posgrado deben estar orientados a garantizar la calidad académica o fortalecer algún programa de becas en específico. Sin embargo, los requisitos de acceso o permanencia a los programas de becas deben justificarse a la luz de los principios de racionalidad, proporcionalidad, progresividad, dignidad, convencionalidad y no discriminación.

³ La sentencia se puede consultar en el siguiente hipervínculo:
http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2017/10/2_221334_3773.docx

b) Interpretación del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la luz del principio de convencionalidad

El artículo 3° constitucional no establece de manera expresa la obligación del Estado mexicano de otorgar becas, sin embargo, la interpretación del derecho a la educación se debe abordar a la luz de los alcances del contenido del artículo 1° constitucional respecto a la obligación de realizar una interpretación conforme y sistemática de los tratados internacionales de los derechos humanos y las obligaciones de las diversas autoridades contenidas en nuestra Carta Magna.

En ese orden de ideas, se considera necesario abordar el contenido del artículo 13, párrafo 2, inciso e) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece de forma literal y expresa la obligación de los Estados de implementar un sistema adecuado de becas.

Incluso el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas realizó una interpretación de los alcances de los sistemas de becas adecuados y, en consecuencia, emitió la "Observación General No. 13 El derecho a la educación". Para efecto de tener presente el contenido de dicha observación, retomamos de nueva cuenta el contenido de la sentencia dictada en el amparo directo en revisión 4749/2017:

"Apartado e) del párrafo 2 del artículo 13 - El sistema escolar; sistema adecuado de becas; condiciones materiales del cuerpo docente

[...]

26. La exigencia de "implantar un sistema adecuado de becas" debe leerse conjuntamente con las disposiciones del Pacto

relativas a la igualdad y la no discriminación; el sistema de becas debe fomentar la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos.

[...]".

De donde destaca que la obligación por parte del Estado de implementar un "sistema adecuado de becas" atiende a la necesidad y al compromiso de fomentar la igualdad y el acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos.

Esto es, la finalidad de las becas es romper las barreras que impiden que ciertas personas, por su especial situación económica, social o de algún otro tipo que implique una situación de desventaja, puedan acceder a la educación superior.

Ello, en tanto se reconoce que las diferencias sociales y económicas no imputables a los propios individuos, de facto, pueden frustrar el plan de vida de aquellas personas que tengan como aspecto central acceder a alguno de los grados o niveles que integran la educación superior (licenciatura, especialidad, maestría o doctorado)⁴.

Este compromiso adquirido a nivel internacional por el Estado Mexicano resulta acorde con la obligación establecida en el artículo 3º, fracción V, de la Constitución Federal, la implementación de un sistema adecuado de becas constituye una de las formas por las que se puede promover la educación superior y apoyar la investigación científica y tecnológica.

⁴ Ver artículo 37 de la Ley General de Educación

Además, dicho compromiso implica el reconocimiento de un derecho que se encuentra estrechamente relacionado con el acceso efectivo a la educación superior, es precisamente mediante la obtención de becas de estudio que un gran número de personas pueden permitirse realizar estudios de ese nivel, quienes, de no contar con ese apoyo por parte del Estado, no puede aspirar siquiera a acceder a ese tipo de educación.

En este contexto y tomando en consideración también que de conformidad con el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Federal, los derechos humanos se encuentran regidos, entre otros principios, por el de progresividad, sin menoscabo del principio de acceso sobre la base de la capacidad y la no discriminación, el Estado Mexicano debe progresivamente extender las posibilidades de acceso efectivo a la educación superior y al otorgamiento de becas para promover y velar por la efectividad de ese derecho.

Como corolario de lo anterior puede colegirse que del artículo 3º, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 13, párrafo 2, inciso e), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, interpretado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en la Observación General No 13, se advierte una obligación por parte del Estado Mexicano relacionada con el otorgamiento de becas, entre otros apoyos, para el estudio de licenciaturas y posgrados (como parte de la educación superior), y en contrapartida, se reconoce el derecho de las personas a acceder al otorgamiento de ese tipo de becas.”

De igual forma, quiero exponer que del estudio y consideraciones que realizó nuestro máximo tribunal constitucional se infiere que un sistema de becas adecuado fomenta condiciones en un contexto de igualdad y accesibilidad a la educación superior de aquellos grupos que pueden considerarse desfavorecidos o con alguna desventaja.

Asimismo, un sistema de becas adecuado debe ser congruente con un sistema de educación superior que garantice el acceso efectivo a este nivel de estudios, toda vez que un gran número de personas puede cursar estudios de posgrado mediante la obtención de una de las becas que otorga el CONACyT e incluso algunos de los estudiantes de posgrado, en caso de no contar con una beca, no pueden ingresar o permanecer en el mismo.

Esta iniciativa también plantea la necesidad de reflexionar si el requisito referente a la “dedicación exclusiva” se justifica a la luz de la constitucionalidad y convencionalidad que debe observar el Estado mexicano para garantizar el derecho a la educación y, en consecuencia, contar con un sistema nacional de becas adecuado. Incluso esta reflexión se extiende al análisis de la libertad de trabajo contenida en el artículo 5º de nuestro texto constitucional.

Se observa una colisión entre el derecho a la educación y el derecho al trabajo al establecer como requisito la “dedicación exclusiva” que conlleva la prohibición de desempeñar un trabajo para poder obtener una beca otorgada por el CONACyT.

Ahora bien, al realizar un estudio de la colisión referida bajo los parámetros de convencionalidad se debe tener presente que los sistemas de becas adecuados tienen que impulsar la igualdad de oportunidades de forma progresiva con objeto de romper barreras que impidan que ciertos aspirantes a cursar un estudio de posgrado, por su situación económica, social o de algún otro tipo, tengan una desventaja.

Se debe tener presente también que corresponde al CONACyT promover el desarrollo de la investigación científica, tecnológica y la innovación, destacando que podrá crear y formular programas de becas para tal fin.

Por otro lado, el artículo 3 del Reglamento para el Fortalecimiento de la Comunidad de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación prevé los principios que se deben observar en la implementación de los programas de becas, los cuales se transcriben a continuación:

ARTÍCULO 3. *La asignación, administración y operación de las Becas y Apoyos complementarios se llevará a cabo de conformidad con los siguientes principios:*

- I. Acceso universal.** *Con el propósito de contribuir al goce de los derechos humanos a la educación y a la ciencia, el Consejo promoverá la colaboración y corresponsabilidad de las instituciones de educación superior y centros de investigación para favorecer el acceso universal y gratuito a todos los programas de posgrado, en particular a aquellos en materia de ciencias y humanidades, así como ciencias sociales en áreas o temas de atención estratégica o prioritaria para el país.*
- II. Austeridad republicana.** *La obligación de las personas servidoras públicas de administrar los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.*
- III. Autonomía académica.** *Las instituciones de educación superior y los centros de investigación son autónomos para establecer los mecanismos de admisión y seguimiento de la trayectoria académica de las personas Becarias, así como para tomar las decisiones que consideren pertinentes sobre el funcionamiento y operación de sus Programas de Posgrado.*

- IV. Colaboración.** *En aras de evitar la fragmentación de los esfuerzos públicos en el fortalecimiento de la comunidad de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, así como para garantizar la atención de áreas o temas estratégicos o prioritarios para el país, el Consejo promoverá el aprovechamiento eficiente de las capacidades nacionales en la materia, mediante la integración y articulación de las instituciones de educación superior y centros de investigación.*
- V. No intermediación.** *La asignación de Becas y apoyos similares, así como la ministración de los recursos correspondientes se hará directamente a las personas Becarias sin la intermediación de coordinaciones, asociaciones, fundaciones o instituciones académicas o de la sociedad civil de ningún tipo.*
- VI. Pertinencia social y técnica.** *El rigor epistemológico de los programas de posgrado y actividades a desarrollar, su incidencia efectiva en el fortalecimiento de la comunidad de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, así como su orientación al estudio, investigación y resolución de áreas o temas de atención estratégica o prioritaria para el desarrollo del país, serán elementos indispensables para determinar el otorgamiento de Becas y Apoyos complementarios. De igual manera, para tales efectos, queda prohibido el uso de criterios políticos o cualquier otro ajeno a criterios estrictamente académicos o de interés público.”⁵*

Resultan relevantes para la presente iniciativa los principios de acceso universal y pertinencia social y técnica, los cuales guardan vinculación y congruencia con los objetivos constitucionales que se han señalado líneas arriba e incluso los principios referidos establecen las bases para promover un sistema de becas adecuado.

⁵ El Reglamento se puede consultar en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5645801&fecha=16/03/2022

El principio de pertinencia social y técnica señala de forma expresa que para el otorgamiento de becas solo se pueden implementar criterios estrictamente académicos o de interés público.

Lo anterior cobra relevancia en virtud de que dicha disposición reglamentaria establece que el otorgamiento de becas no guarda relación directa con que los aspirantes tengan prohibido desempeñar un trabajo remunerado. Incluso para fortalecer este argumento se retoma como un criterio orientador el contenido del proyecto de sentencia del amparo directo en revisión 4749/2017, el cual fue elaborado por el Ministro José Fernando Franco González Salas:

“Sin embargo, ninguno de los aspectos antes mencionados guarda relación directa con la prohibición a desempeñar un trabajo remunerado y, por ende, no puede considerarse como sustento de tal restricción, lo que en realidad interesa al CONACYT es que las becas otorgadas sirvan para generar proyectos y profesionistas, especialistas, maestros o doctores de calidad y de interés para la Nación.

En este sentido, si los becarios demuestran que han cumplido o satisfecho las expectativas del CONACYT, por haber desarrollado un proyecto valioso y/o realizados estudios con el nivel y calidad académica esperados, debe considerarse irrelevantes que tales becarios, a la par, hayan desempeñado algún trabajo remunerado, en tanto que tal aspecto no habrá incidido en el objetivo propuesto.”⁶

Otro factor que se debe considerar es el relativo a la población que aspira a realizar un estudio de posgrado, quienes en general cuentan con trabajos y compromisos que difícilmente pueden abandonar para dedicarse a estudiar un posgrado de tiempo completo.

⁶ El proyecto de sentencia del amparo en revisión 4749/2017 se puede consultar en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-01/ADR-4749-2017.pdf

Ahora bien, el ejercicio del derecho al trabajo consagrado en el texto constitucional no puede ser un factor para limitar a un aspirante en la obtención de una beca de posgrado otorgada por el CONACyT; el otorgamiento o permanencia del beneficio de una beca solo deberá depender del rendimiento académico del estudiante, es decir, del mérito y la calidad de la investigación académica.

El derecho a recibir por parte del CONACyT una beca por cursar estudios de posgrado es compatible con el derecho a la libertad contractual e incluso ambos son compatibles con el principio de dignidad humana que implica la obligación correlativa del Estado mexicano de generar las condiciones adecuadas para potencializar la materialización de los proyectos de vida de las personas que deciden estudiar un posgrado.

Para mejor comprensión de lo planteado por la presente iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 2. El CONACyT tendrá por objeto ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país. En cumplimiento de dicho objeto le corresponderá al CONACyT, a través de los órganos que establece esta Ley y de sus representantes, realizar lo siguiente:</p> <p>I. a XXI. ...</p> <p>XXII. Formular y financiar programas de becas y en general de apoyo a la formación de recursos humanos, en sus diversas modalidades, y concederlas directamente, así como integrar la</p>	<p>Artículo 2. El CONACyT tendrá por objeto ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país. En cumplimiento de dicho objeto le corresponderá al CONACyT, a través de los órganos que establece esta Ley y de sus representantes, realizar lo siguiente:</p> <p>I. a XXI. ...</p> <p>XXII. Formular y financiar programas de becas y en general de apoyo a la formación de recursos humanos, en sus diversas modalidades, y concederlas directamente, así como integrar la</p>

<p>información de los programas de becas que ofrezcan para postgrado otras instituciones públicas nacionales o los organismos internacionales y gobiernos extranjeros, a fin de optimizar los recursos en esta materia y establecer esquemas de coordinación eficientes, en los términos de las convocatorias correspondientes;</p> <p>SIN CORRELATIVO</p> <p>XXIII. a XXX. ...</p>	<p>información de los programas de becas que ofrezcan para postgrado otras instituciones públicas nacionales o los organismos internacionales y gobiernos extranjeros, a fin de optimizar los recursos en esta materia y establecer esquemas de coordinación eficientes, en los términos de las convocatorias correspondientes.</p> <p>La formulación y financiamiento de programas de becas y apoyos se otorgarán sin importar la situación laboral de la persona solicitante;</p> <p>XXIII. a XXX. ...</p>
<p>Artículo 13. La canalización de recursos por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para programas, proyectos, estudios, investigaciones específicas, otorgamiento de becas en sus diferentes modalidades y cualquier otro apoyo o ayuda de carácter económico que convenga o proporcione, estará sujeta a la celebración de un contrato o convenio y, en su caso, a las siguientes condiciones:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>Los contratos o convenios celebrados con personas físicas para apoyar su formación de alto nivel o de posgrado en instituciones de educación superior o de investigación, públicas o privadas, que se encuentren en el país o en el extranjero, no podrán sujetarse a requerimientos que obliguen o condicionen a garantizar el pago del monto económico a ejercerse.</p> <p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>Artículo 13. La canalización de recursos por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para programas, proyectos, estudios, investigaciones específicas, otorgamiento de becas en sus diferentes modalidades y cualquier otro apoyo o ayuda de carácter económico que convenga o proporcione, estará sujeta a la celebración de un contrato o convenio y, en su caso, a las siguientes condiciones:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>Los contratos o convenios celebrados con personas físicas para apoyar su formación de alto nivel o de posgrado en instituciones de educación superior o de investigación, públicas o privadas, que se encuentren en el país o en el extranjero, no podrán sujetarse a requerimientos que obliguen o condicionen a garantizar el pago del monto económico a ejercerse.</p> <p>Respecto a los programas de becas y apoyos, se observará el contenido del artículo 2, fracción XXII, de esta Ley.</p>
	<p>Transitorios</p> <p>Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

Segundo. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología deberá ajustar sus lineamientos y disposiciones reglamentarias en materia de ingreso y permanencia en los programas de becas en un periodo que no exceda 90 días.

Cabe señalar que los artículos 2 y 13 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología son idóneos para insertar la propuesta de la presente Iniciativa, toda vez que dichos preceptos normativos establecen supuestos generales respecto del funcionamiento del CONACyT y la forma en que se canalizarán los recursos para el otorgamiento de becas en sus diferentes modalidades.

En consecuencia, el impacto que se estima generará esta reforma es que las convocatorias que emanen del CONACyT para el otorgamiento de becas se ajusten a estos preceptos normativos y se armonicen con el bloque de derechos humanos en el ámbito de la educación y la libertad de trabajo.

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

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 2,
FRACCIÓN XXII, Y 13 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE
CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

Artículo Único. Se reforman el artículo 2, fracción XXII, y artículo 13 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, para quedar como sigue:

Artículo 2.

El CONACyT tendrá por objeto ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país. En

cumplimiento de dicho objeto le corresponderá al CONACyT, a través de los órganos que establece esta Ley y de sus representantes, realizar lo siguiente:

I. a **XXI.** ...

XXII. Formular y financiar programas de becas y en general de apoyo a la formación de recursos humanos, en sus diversas modalidades, y concederlas directamente, así como integrar la información de los programas de becas que ofrezcan para postgrado otras instituciones públicas nacionales o los organismos internacionales y gobiernos extranjeros, a fin de optimizar los recursos en esta materia y establecer esquemas de coordinación eficientes, en los términos de las convocatorias correspondientes.

La formulación y financiamiento de programas de becas y apoyos se otorgarán sin importar la situación laboral de la persona solicitante;

XXIII. a **XXX.** ...

Artículo 13.

La canalización de recursos por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para programas, proyectos, estudios, investigaciones específicas, otorgamiento de becas en sus diferentes modalidades y cualquier otro apoyo o ayuda de carácter económico que convenga o proporcione, estará sujeta a la celebración de un contrato o convenio y, en su caso, a las siguientes condiciones:

I. a **III.** ...

Los contratos o convenios celebrados con personas físicas para apoyar su formación de alto nivel o de posgrado en instituciones de educación superior o de investigación, públicas o privadas, que se encuentren en el

país o en el extranjero, no podrán sujetarse a requerimientos que obliguen o condicionen a garantizar el pago del monto económico a ejercerse.

Respecto a los programas de becas y apoyos, se observará el contenido del artículo 2, fracción XXII, de esta Ley.

TRANSITORIOS

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

Segundo. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología deberá ajustar sus lineamientos y disposiciones reglamentarias en materia de ingreso y permanencia en los programas de becas en un periodo que no exceda 90 días.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de marzo de 2023.

SUSCRIBE



DIPUTADO JAVIER LÓPEZ CASARÍN

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL JESÚS HERRERA VEGA DEL GRUPO PARLAMENTARIO MOVIMIENTO CIUDADANO.

El que suscribe, Manuel Jesús Herrera Vega, Diputado Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración la presente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Reactivación Económica, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la epidemia por Covid-19 como una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020, fecha en la que se contabilizaban 7 mil 711 casos confirmados en China y 170 personas fallecidas con 82 casos confirmados en 18 países alrededor del mundo. Debido al rápido aumento de contagios, para el 11 de marzo de 2020, el director general de la OMS dio a conocer que la nueva enfermedad ocasionada por el Coronavirus 2019, podía ser catalogada como una pandemia, ya que se había extendido por 114 países en los que se contabilizaban más de 118 mil casos activos y 4 mil 291 personas fallecidas.

En virtud de que no existía ningún medicamento efectivo para el tratamiento de esta nueva enfermedad, la mayoría de los países optaron por establecer medidas para contener la propagación del virus, como el distanciamiento y confinamiento social, que buscaron limitar la movilidad y desplazamiento en su territorio. Sin

embargo, dichas medidas no han sido suficientes para contener los contagios que aumentan con las nuevas variantes del virus, las temporadas invernales, vacacionales o el relajamiento del confinamiento.

Las medidas de distanciamiento social y la suspensión de actividades adoptadas como medidas para detener la propagación de la enfermedad acarrearón una contracción de la economía a nivel mundial que, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional fue de 4.4% en 2020 y que según el informe denominado Perspectivas Económicas mundiales del Banco de México es “la más profunda recesión económica desde la Segunda Guerra Mundial..., y la primera vez desde 1870 en que tantas economías experimentarían una disminución de su producto per cápita”¹.

A pesar de que las vacunas han sido el medio más eficaz para frenar la pandemia por Covid-19, su desigual distribución y la presencia de nuevas variantes y rebrotes, generaron que durante el 2021 se presentara un crecimiento económico global del 5.4%; sin embargo, tal nivel de crecimiento no fue igual en todos los países del mundo y mientras que en lugares como China y los Estados Unidos de América alcanzaron importantes niveles de recuperación, los países en vías de desarrollo dependientes del comercio internacional, turismo, exportaciones o financiamiento externo, continúan enfrentando altos niveles de desempleo, inflación y recesión económica.

En México, de acuerdo con cifras dadas a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el año 2020 la economía cayó un 8.5% con relación al año 2019. El mismo Instituto, informó en abril de 2020 que la población económicamente activa pasó de 57 millones a 45; lo que significa que 12 millones de personas se quedaron sin empleo a raíz del confinamiento y de los

¹ WORLD BANK GROUP. *Global Economic Prospects*. Junio 2020. Pag. 17. Obtenido de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34710?show=full&locale-attribute=es>

cierres temporales o definitivos de empresas y negocios². Cabe resaltar que, en tan solo cinco meses, de enero a mayo del 2020, el Instituto Mexicano del Seguro Social reportó la pérdida de 838,272 empleos de los cuales el 70% eran permanentes³. Solamente en mayo de dicho año, se perdieron 344,566 empleos formales registrados en el IMSS. Con ello, no sólo quedaron más de 800 mil familias sin ingresos, sino que igualmente quedaron sin cobertura médica.

En el mismo sentido, la Encuesta sobre el Impacto Económico generado por Covid-19 del INEGI, registró que el “93.2% de las empresas registraron al menos un tipo de afectación debido a la contingencia sanitaria por Covid-19. La mayor afectación fue la disminución de los ingresos, con 91.3 por ciento. Le siguió la baja demanda que a nivel nacional se reportó en 72.6% de las empresas consultadas”⁴. Es importante destacar que la mayoría de las compañías encuestadas prefirió emplear medidas como reducción de sueldos o de prestaciones antes de despedir empleados; situación que permitió que muchas familias mexicanas vieran una afectación en sus ingresos, pero no quedaron desprotegidas económicamente durante los meses de confinamiento.

Por su parte, los resultados del Estudio sobre la Demografía de los Negocios⁵ 2020 dieron a conocer que de los de los 4.86 millones de establecimientos micro, pequeños y medianos reportados en los Censos Económicos 2019 del INEGI, un millón 10 mil 857 cerraron sus puertas, sobrevivieron 3.85 millones y se crearon 619 mil negocios nuevos; es decir, uno de cada cinco tuvo que bajar su cortina de manera permanente debido a los efectos de la pandemia. En el mismo estudio

² INEGI. Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo. Segundo Trimestre 2020. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=608&idrt=18&opc=t>

³ IMSS, Nota de Prensa 391/2020, junio 12, 2020.

https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/i2f_news/Empleo%20Mayo%202020.pdf

⁴ INEGI. Comunicado de Prensa Núm. 346/20. *El INEGI presenta resultados del Impacto del COVID-19 en la actividad económica y el mercado laboral.* (23/07/2020) Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/COVID-ActEco.pdf>

⁵ INEGI. *Estudio sobre la Demografía de los Negocios (EDN) 2020 y 2021.* Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/edn/2021/#Documentacion>

realizado durante el periodo comprendido entre octubre de 2020 y julio de 2021 se estimó que nacieron 1.2 millones y cerraron 1.6 millones de micro, pequeños y medianas empresas; cifra que aun cuando representa un avance en comparación con los datos del 2020, continúa reflejando una de las más graves consecuencias económicas que ha dejado la pandemia.

Destaca también que la Asociación Latinoamericana de Micros, Pequeños y Medianos Empresarios (Alampyme) informó que los micro y pequeños negocios sufrieron pérdidas por 30 mil millones de pesos debido a las medidas de cierres temporales aplicadas en marzo de 2020 y que dicha cifra podría llegar hasta los 250 mil millones de pesos por la imposibilidad de pequeños y medianos empresarios de operar sus negocios con normalidad. Por lo tanto, desde el año 2020 a través de dicha asociación, los micro, pequeños y medianos empresarios solicitaron al Gobierno Federal les apoyara a través de estímulos fiscales que coadyuvaran a evitar el cierre de los negocios que se encontraban al borde de la quiebra⁶.

En el mismo sentido, los resultados de la encuesta realizada en junio de 2020 por la Asociación de Emprendedores de México (ASEM) dieron a conocer que el “77% de las mipymes podrían dejar de operar en menos de dos meses y 25% se verían forzadas a despedir personal; 57% de los microempresarios entrevistados expresaron que tendrían dificultad para pagar a sus empleados; 3 de cada 10 tendrá dificultad de pagar sus préstamos y créditos; un 40% estará en problemas para pagar impuestos; el 47% tendrá dificultades de cobranza a clientes, y el 87% de las empresas perderán ventas, clientes y aprobación de nuevos trabajos”⁷.

⁶ INTEGRAA. Pulso Económico y Político en el Noroeste de México. *Asociación Latinoamericana de Micros, Pequeños y Medianos Empresarios (ALAMPYME): Por crisis, están en riesgo de cerrar 100 mil mipymes*, Consultado en: <https://integraa.org/2020/03/asociacion-latinoamericana-de-micros-pequenos-y-medanos-empresarios-alampyme-por-tesis-están-en-riesgo-de-cerrar-100-mil-mipymes/>

⁷ EXPANSION. *El efecto Covid-19 en las pymes*. (12/06/2020) Obtenido de: <https://expansion.mx/opinion/2020/06/12/el-efecto-covid-19-en-las-pymes>

Asimismo, vale la pena destacar que el mismo INEGI dio a conocer que durante el 2021 la economía creció un 5%; crecimiento que resulta entendible, aunque insuficiente si consideramos que un año antes, es decir durante 2020, nuestra economía se desplomó un 8.5% como consecuencia de los efectos de la pandemia. Además, es importante destacar que, durante los últimos meses del año pasado nuestro país atravesó una etapa de recesión técnica económica, que confirma el estancamiento de la economía y la interrupción de la incipiente recuperación económica de meses atrás.

Aunado a esta situación, durante este primer mes del año 2022, el Banco de México ha estimado que el año 2021 terminó con una inflación del 7.1 por ciento; que será la más alta en los últimos 20 años. Desafortunadamente, ante los elevados niveles de inflación, el aumento al salario mínimo tendría que ser mayor⁸ para que las y los mexicanos satisfagan sus necesidades y mantengan un nivel de vida digno.

Ante el escenario social y económico adverso que ha dejado la pandemia en nuestro país, el Gobierno Federal ha buscado implementar las políticas públicas necesarias para reactivar la economía del país e impulsar su crecimiento; sin embargo, ante la magnitud de la afectación las medidas han sido insuficientes. En este sentido, los resultados de la misma encuesta realizada por el INEGI sobre el Impacto del COVID-19, arrojaron que sólo el 7.8% de las empresas encuestadas recibió algún tipo de apoyo, mientras que el restante 92.2% no recibió ningún tipo de ayuda. Es de resaltar, que el 88.8% de los apoyos que recibieron las empresas provino del gobierno, en sus niveles federal, estatal o municipal; sin embargo, la mayoría de los encuestados consideró que las mejores políticas públicas para

⁸ EL FINANCIERO. *¿Por qué la cuota de enero se podría extender hasta junio?* (05/01/2022). Consultado en: <https://www.elfinanciero.com.mx/mis-finanzas/2022/01/05/por-que-la-cuota-de-enero-se-podria-extender-hasta-junio/>

apoyarlos a enfrentar los efectos de la pandemia son el aplazamiento de pagos por servicios, la transferencia de efectivo y el acceso a nuevos créditos.

Los apoyos otorgados por el Gobierno Federal no han logrado recuperar los más de dos millones de puestos de trabajo que faltan por recuperar y las medidas empleadas para mitigar la precariedad laboral que se ha agravado con motivo de la reducción de sueldos, aumento de jornadas y la disminución de prestaciones, aún no han arrojado los resultados esperados.

En este orden de ideas debemos tomar en cuenta que de acuerdo con reportes del Fondo Monetario internacional (FMI), *FocusEconomics* y el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, por sus siglas en inglés), México es la segunda nación de los miembros del G20 que menos ha invertido en programas fiscales para mitigar el impacto de la pandemia, al haber aplicado sólo el 0.7% de su PIB, solo por delante de Sudáfrica y muy por debajo de países como Reino Unido, Francia o Estados Unidos, que destinaron el equivalente al 17.7, 15.2 y 10.5 por ciento de su PIB, respectivamente⁹. De tales datos resulta evidente que los apoyos otorgados por el gobierno de México no han sido suficientes para mitigar la crisis que ha dejado el coronavirus; por lo tanto, es fácil advertir el por qué nuestro país está enfrentando un estancamiento del crecimiento económico.

También resulta necesario establecer que los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOEN) correspondientes a febrero de 2021 muestran un descenso de 2.4 millones de personas de la población económicamente activa; una disminución de 2 millones de trabajadores subordinados y remunerados; una reducción de 2.1 millones de personas ocupadas en el sector terciario y los

⁹ EL FINANCIERO. *México es el penúltimo lugar en apoyos fiscales dentro del G20 para enfrentar pandemia por COVID-19*. (27/04/2020). Consultado en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-penultimo-lugar-en-apoyos-fiscales-dentro-del-g20-para-enfrentar-pandemia-por-covid-19/>

pequeños y medianos establecimientos se redujeron en 1.1 millones de personas, todo ello en comparación con el mismo periodo del año 2020¹⁰.

Asimismo, de acuerdo con el informe titulado Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante el año 2020 la región de América Latina y el Caribe fue la más afectada por los efectos de la pandemia del COVID-19, pues se acentuaron las brechas ya existentes en salud, cobertura de protección social, empleo formal y desigualdad. “Para hacer frente a los efectos sociales y económicos de la pandemia, los países de la región adoptaron políticas fiscales expansivas. Los esfuerzos fiscales anunciados en 2020 representaron 4.6% del PIB en promedio para los países de la región. Estos esfuerzos se dirigieron a fortalecer los sistemas de salud pública, apoyar a las familias y proteger la estructura productiva. Los principales instrumentos utilizados para mitigar los impactos sociales y económicos de la pandemia fueron los subsidios y transferencias corrientes”¹¹.

A nivel mundial a pesar de la dinámica de crecimiento del año pasado, no fue posible que en todos los países del orbe se lograra revertir el aumento de los niveles de desigualdad, desempleo, desocupación¹², precariedad o pobreza, ni equilibrar la caída registrada en la actividad económica del año 2020. Y es que la aparición de nuevas variantes del virus, las asimetrías en la disponibilidad de las vacunas y los desiguales niveles de inversión e ingreso entre países permiten dudar de la continuidad de la recuperación.

¹⁰INEGI. Comunicado de Prensa Núm. 186/21. *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (nueva edición). Cifras oportunas de febrero de 2021.* (24/03/2021) Consultado en: RESULTADOS DE LA ENCUESTA NACIONAL DE OCUPACIÓN Y EMPLEO (NUEVA EDICIÓN) ([inegi.org.mx](https://www.inegi.org.mx))https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/iooe/iooe2021_03.pdf

¹¹CEPAL. *Para impulsar la reactivación económica y mitigar los efectos negativos de la pandemia, es esencial que la región mantenga una política fiscal expansiva.* (21/04/2021). Obtenido de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/impulsar-la-reactivacion-economica-mitigar-efectos-negativos-la-pandemia-es-esencial-que>

¹²La CEPAL considera que las mujeres son las más afectadas por el desempleo y la desocupación, calculando que el retroceso en su participación laboral es de aproximadamente 10 años.

Es por ello que, a fin de apoyar la recuperación de sus naciones y reactivar su economía, la mayoría de los países destinaron paquetes de apoyos que permitieran disminuir los efectos negativos de la pandemia en los ámbitos social, económico y productivo. La mayoría de dichos apoyos incluyeron medidas fiscales de condonación de pagos, disminución de impuestos, políticas fiscales para incentivar la creación o manutención de empleos, distribución de créditos, generación de financiamientos y entrega de incentivos económicos directos; todo ello a través de la reorientación del gasto público.

A pesar de la política adoptada por el gobierno de nuestro país y de las recomendaciones dadas a nivel internacional la inversión en programas fiscales como porcentaje de nuestro Producto Interno Bruto ha sido baja y los apoyos no han sido focalizados en los sectores capaces de mantener y generar empleos.

De acuerdo con el economista en jefe y responsable de estudios económicos de BBVA México, “la recuperación de la economía ha estado incompleta.” En primer lugar, detalla que al cierre de 2021, el Producto Interno Bruto (PIB) era 4% menor que en 2018 y 12% menor al que se hubiera logrado de seguir creciendo al mismo ritmo previo a la llegada de la crisis por la pandemia y aclara que se toma como referencia 2018 porque en 2019 no hubo crecimiento económico¹³. El experto agrega que México ha tenido una recuperación muy por debajo de sus socios comerciales y de otros países de Latinoamérica: “La economía estadounidense es la que mejor se recupera, la mexicana sigue estando débil por debajo de países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú quienes también ya han alcanzado sus niveles de PIB antes de la llegada del Covid19.”¹⁴

¹³ BBVA, “Cómo va la economía mexicana?”, 11 de febrero, 2022. <https://www.bbva.com/es/mx/como-va-la-economia-mexicana-y-su-recuperacion/>

¹⁴ Id supra.

Coincidentemente con nuestra visión, el Jefe de Estudios Económicos de BBVA menciona como causas para este rezago económico, además de la interrupción de cadenas globales de suministro “la falta de apoyos fiscales para contrarrestar el impacto de la crisis, que en otros países sí se aplicaron y por ende provocaron un gran impacto negativo en el mercado laboral dando como resultado un menor crecimiento, todo esto reflejando mayor informalidad y subempleo, ‘un déficit de alrededor de un millón y medio de empleos en comparación a la tendencia pre-crisis así como una masa salarial estancada’.”¹⁵

Por todo lo anterior, resulta evidente la necesidad de contar con un ordenamiento jurídico que establezca las características y condiciones mínimas a través de las cuales habrá de impulsarse la reactivación económica de nuestro país tanto para impulsar la recuperación económica derivada de la crisis del COVID-19, así como para poder establecer medidas que nos ayuden a enfrentar futuras crisis económicas.

Lo anterior, resulta fundamental si consideramos que la economía mexicana se ha visto cimbrada en diversas ocasiones; por ejemplo, a mediados de la década de los años 70 el modelo de sustitución de importaciones aplicado en nuestro país no fue suficiente para afrontar las circunstancias económicas internacionales, lo que ocasionó la devaluación de nuestra moneda en 1976; en ese entonces, el titular del ejecutivo decidió aplicar políticas públicas enfocadas en disminuir el endeudamiento externo y promover las exportaciones manufactureras, sin embargo, dichas medidas fueron insuficientes para evitar la fuga de capitales y en consecuencia el aumento del endeudamiento externo, la pérdida de empleos y la disminución del poder adquisitivo de los mexicanos.

Estos problemas se agravaron con la crisis de deuda externa de 1982, debido a que algunos créditos se vencían y el gobierno había agotado las reservas que le

¹⁵Id supra 13.

permitieran pagarlos. Derivado de esa insolvencia se llevaron a cabo re negociaciones de los plazos y montos de pago de la deuda externa; lográndose una prórroga por tres meses con el consecuente aumento de los intereses a pagar. En este sentido vale la pena resaltar que esta crisis fue consecuencia de la caída internacional de los precios de petróleo y el aumento de la tasa de interés que imponía al mercado global el Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos.

Asimismo, en 1994 nuestro país enfrentó la denominada crisis bancaria, una nueva crisis de carácter especulativo – cambiario que fue el resultado de la sobreexposición del peso a los mercados de inversión internacionales. En ese entonces, la moneda mexicana se encontraba sobrevaluada y ante la fuga de capitales de inversión externa el gobierno mexicano agotó rápidamente las reservas internacionales de divisas e impuso una macrodevaluación descontrolada del peso y como consecuencia, estas medidas generaron fuertes contracciones monetarias y una crisis productiva, social y financiera.

Como podemos observar, en los últimos años nuestro país ha enfrentado diversas crisis económicas ocasionadas por factores internos y externos, que afectaron principalmente el crecimiento económico y el mercado laboral. Sin embargo, no sólo la injerencia gubernamental (nacional o extranjera) puede ocasionar una crisis económica, las catástrofes naturales como inundaciones, terremotos o huracanes también pueden provocar un descenso o estancamiento de los indicadores financieros y los conflictos sociales como la guerra o la polarización social y política pueden también desencadenar impactos negativos en las finanzas públicas del país.

Por ello en este ordenamiento se incluye la entrega de apoyos económicos directos, fiscales, crediticios y de asesoría que permitirán a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y a las y los emprendedores, continuar con sus labores y

mantener activas sus operaciones, generando con ello estabilidad en las fuentes de empleo y reavivando la actividad económica y comercial nacional en su conjunto.

Además, en la presente propuesta se establecen los responsables de dirigir las acciones en materia de reactivación y se involucra a los sectores público y privado (académico, empresarial, sindical, financiero) a fin de asegurar el trabajo coordinado que permita alcanzar los resultados planteados.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, presento ante esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal para la Reactivación Económica.

Único. Se expide la Ley Federal para la Reactivación Económica, para quedar como sigue:

Ley Federal para la Reactivación Económica

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del artículo 25 Constitucional en materia de competitividad y fomento del crecimiento económico, es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las medidas y acciones temporales que a nivel nacional se deberán emprender para enfrentar los efectos económicos y sociales derivados de pandemias, crisis económicas, conflictos bélicos y cualquier otro escenario externo o interno que afecte directamente la economía de nuestro país.

Artículo 2.- En los casos en que el país enfrente los supuestos del artículo anterior, la reactivación económica del país deberá atenderse como una actividad

primordial del Estado Mexicano, a la que se destinarán de manera conjunta y oportuna todos los recursos económicos, materiales y humanos necesarios, hasta alcanzar los niveles de producción, crecimiento económico y empleo que se tenían en forma previa al inicio de la Contracción Económica.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Apoyo Económico Directo: son los recursos económicos de carácter extraordinario que se entregan a las personas beneficiarias sin la participación de intermediarios que no sean funcionarios de las dependencias de gobierno responsables de su administración;

II. Comité Asesor: El Comité especializado de asesoría del Consejo para la Reactivación Económica;

III. Comité Ejecutivo: El Comité especializado en el apoyo al Consejo para el debido cumplimiento de la presente Ley y el diseño y ejecución del Plan de Reactivación Económica;

IV. Contracción Económica: momento en el que conforme a los datos del INEGI el Producto Interno Bruto tiene un crecimiento negativo anual por dos trimestres consecutivos y el empleo registrado en el IMSS en dicho período tiene una disminución neta;

V. Consejo: el Consejo para la Reactivación Económica perteneciente a la Administración Pública Federal;

VI. Declaratoria de Instalación del Consejo: el Consejo iniciará funciones al momento de perfeccionarse el supuesto de Contracción Económica, lo que será formalmente comunicado a sus miembros a través de la declaratoria emitida por la persona titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

VII. Emprendedor o Emprendedora: es una persona que comienza su propio proyecto empresarial al detectar una oportunidad de negocio, asumiendo riesgos financieros para llevarlo adelante, transformando esa idea en productos y/o servicios que comercializará a través de una empresa con el objetivo de obtener beneficios;

VIII. IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social;

IX. MiPyMES: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas formalmente constituidas y registradas ante el Servicio de Administración Tributaria;

X. Pandemia: la aparición de un nuevo virus o una nueva mutación de uno ya existente, que tenga la capacidad de transmitirse animal a persona o de persona a persona de forma eficaz, provocando un rápido contagio entre la población y que al no haber circulado anteriormente la mayor parte de la población no es inmune al mismo;

XI. Plan Financiero: la propuesta para el financiamiento y amortización del Plan de Reactivación;

XII. Plan de Reactivación: el Plan nacional de reactivación económica que contempla las acciones en materia de generación de empleos y reactivación económica;

XIII. SAT: el Servicio de Administración Tributaria, y

XIV. Secretaría: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4. La aplicación de la presente Ley corresponde al Poder Ejecutivo Federal, a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con sus respectivas atribuciones y ámbitos de competencia.

Corresponde a la persona titular de la Secretaría hacer la Declaratoria de Instalación del Consejo al momento de perfeccionarse los supuestos de Contracción Económica.

Hecha la Declaratoria de Instalación, el Consejo estará en funciones permanentes al igual que el Comité Ejecutivo y el Comité Asesor dispuestos en la presente Ley, hasta alcanzar los niveles de producción, crecimiento económico y empleo que se tenían antes del inicio de la Contracción Económica.

Artículo 5.- Para la correcta aplicación de las medidas contenidas en esta Ley, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría asegurará que se destinen recursos extraordinarios, en forma directa e indirecta, equivalentes a cuando menos el 2% del Producto Interno Bruto del país.

Los recursos referidos en el párrafo anterior consistirán en:

- I. Recursos Directos: Aumento en compras y gastos del gobierno, así como medidas fiscales que tengan impacto directo vía multiplicador fiscal tales como:
 - a) Reducción de impuestos a empresas y personas en sectores económicos afectados;
 - b) Condonación o diferimiento de créditos fiscales a empresas y personas en sectores económicos afectados;
 - c) Reducción, diferimiento o condonación de pago de cuotas obrero-patronales al IMSS de las MiPyMES para el mantenimiento del empleo sin que con ello se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de dicho Instituto;
 - d) Fondos para infraestructura logística y productiva que impacten el empleo o el crecimiento económico;
 - e) Programa emergente de compras gubernamentales;
 - f) Programas emergentes para el fomento del consumo y la demanda;
 - g) Programa emergente para el otorgamiento de Apoyos Económicos Directos a desempleados, familias afectadas y empresas afectadas;
 - h) Apoyos Económicos Directos asignados por entidades del Gobierno Federal, y
 - i) Apoyos económicos asignados por medio de los Gobiernos de los Estados.

Los Recursos Directos serán utilizados para programas, compras, obras y demás proyectos que no estaban ya en ejecución en forma previa a la Contracción Económica, ni contemplados en el Presupuesto de Egresos del

ejercicio fiscal que se trate o bien, que si lo estaban, amplíen o aceleren sustancialmente la ejecución de los mismos.

II. Recursos Indirectos: medidas financieras y económicas con efecto multiplicador cuyo impacto dependerá del uso y utilización por parte de la población objetivo, tales como:

- a) Créditos y Financiamientos;
- b) Garantías y Fondos a instituciones financieras bancarias y no bancarias que permitan un impacto multiplicador;
- c) Programas especiales para el fomento y la demanda;
- d) Fondos para Capacitación, Formación, Asesorías y Entrenamiento, y
- e) Los demás que puedan ser potenciados por Gobiernos Estatales y organismos del sector privado, sindical y paraestatal.

El Consejo se asegurará que los recursos establecidos en las bases A y B sean empleados en apoyos y proyectos que cumplan con los criterios de rentabilidad socioeconómica que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que tengan una distribución correspondiente al impacto esperado y que eviten la concentración desproporcional de recursos en uno o varios de los instrumentos arriba señalados.

Los poderes ejecutivos estatales, en el ámbito de su competencia, podrán suscribir convenios de colaboración y coordinación para participar en la ejecución y aplicación de las medidas establecidas en la presente ley.

Artículo 6.- De conformidad con las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria, la Secretaría deberá realizar las adecuaciones presupuestarias al gasto neto aprobado en el Presupuesto de Egresos del Ejercicio fiscal correspondiente, a fin de obtener los recursos a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior.

Para la obtención de los recursos necesarios para la aplicación de esta ley no se podrá aumentar el déficit o la deuda pública.

Artículo 7.- Se crea el Consejo para la Reactivación Económica como un órgano colegiado de la Administración Pública Federal que tendrá como responsabilidad la puesta en marcha del plan de reactivación, y el cual tendrá funciones de consulta, opinión, coordinación y toma de decisión en la materia.

Artículo 8.- El Consejo estará integrado por:

- I. La persona titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá;
- II. La persona titular de la Secretaría de Economía, quien fungirá como titular de la Secretaría Técnica;
- III. La persona titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- IV. La persona titular de la Secretaría de Bienestar;
- V. La persona titular de la Secretaría de Turismo;
- VI. La persona titular del Instituto Mexicano del Seguro Social;
- VII. Quien presida la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE);
- VIII. Quien presida el Consejo Coordinador Empresarial (CCE);
- IX. Quien presida la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX);
- X. Quien presida e la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN);
- XI. Quien presida la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO);
- XII. Quien presida la Asociación de Bancos de México (ABM);
- XIII. Quien presida el Consejo Nacional Agropecuario (CNA);
- XIV. Quien presida la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA);

- XV. La persona que ocupe la Dirección General de Nacional Financiera (NAFIN);
- XVI. La persona que ocupe la Dirección General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS);
- XVII. La persona que ocupe la Dirección General del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), y
- XVIII. Las personas que ocupen la Secretarías Generales de la Confederación de Trabajadores de México (CTM); de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC); de la confederación Regional Obrera Mexicana (CROM); de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y de la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México (CATEM) o de quienes representen a las 5 principales organizaciones sindicales de trabajadores a nivel nacional.

Las y los integrantes del Consejo tendrán derecho a voz y voto durante las sesiones. El Consejo sesionará cuando menos de forma mensual atendiendo los puntos del orden del día que dispongan el Presidente del Consejo, la Secretaría Técnica o el Comité Ejecutivo, y deberá evaluar el avance en la aplicación del Plan de reactivación y los impactos obtenidos en el empleo, la demanda y el crecimiento económico.

Artículo 9.- Para que el Consejo pueda sesionar válidamente es necesario que estén presentes cuando menos la mitad más uno de sus integrantes.

Artículo 10.- El Consejo contará con:

- I. Un Comité Ejecutivo que sesionará cada quince días y preparará las propuestas bajo análisis y decisión del Consejo, propondrá los puntos a ser discutidos y decididos por el Consejo, y dará seguimiento a las decisiones del Consejo, y

- II. Un Comité Asesor que será un órgano colegiado de apoyo y asesoría técnica y especializada sobre las decisiones, acciones, políticas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo.

Durante las sesiones que realice el Consejo, los integrantes del Comité Ejecutivo y del Comité Asesor podrán participar con derecho a voz, pero sin voto.

Artículo 11.- Los Comités señalados en el artículo anterior tendrán la siguiente composición:

- A. El Comité Ejecutivo estará integrado por una persona representante de cada una de las siguientes instituciones:
 - I. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá;
 - II. Secretaría de Economía, quien fungirá como titular de la Secretaría Técnica;
 - III. Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
 - IV. Secretaría de Bienestar;
 - V. Secretaría de Turismo;
 - VI. Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE);
 - VII. Nacional Financiera (NAFIN);
 - VIII. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS);
 - IX. El Consejo Coordinador Empresarial, la CONCAMIN, la COPARMEX, la CONANACO, el CNA, la AMB y la CANACINTRA.
 - X. La Confederación de Trabajadores de México (CTM); la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC); la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM); la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y la Confederación Autónoma de Trabajadores y Empleados de México (CATEM).

- B. El Comité Asesor estará integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones:

- I. Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior;
- II. Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior;
- III. Universidad Nacional Autónoma de México;
- IV. Instituto Politécnico Nacional;
- V. Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- VI. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- VII. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y
- VIII. Dos representantes del sector social que, por su experiencia o especialidad puedan contribuir a la reactivación económica del país.

Artículo 12.- Las y los integrantes del Consejo, del Comité Ejecutivo y del Comité Asesor no recibirán retribución, emolumento o compensación alguna por su participación, ya que su carácter es honorífico.

Artículo 13.- Son obligaciones del Presidente del Consejo:

- I. Planear, coordinar y dirigir el funcionamiento del Consejo;
- II. Proponer al Pleno del Consejo, para su aprobación, la estrategia, medidas, acciones, criterios o lineamientos temporales que propicien la reactivación económica del país;
- III. Someter a consideración del Pleno del Consejo el Plan de Reactivación;
- IV. Proponer y someter a consideración del Consejo, el Plan Financiero, los medios y recursos para el debido fondeo del Plan de Reactivación así como para la subsecuente amortización de los mismos;
- V. Promover y celebrar convenios de colaboración con dependencias y entidades de la administración pública federal, de los estados, ayuntamientos, organizaciones de la sociedad civil u otras de carácter privado, organismos nacionales e internacionales, y

- VI. Las demás que sean necesarias a fin de cumplir con el objetivo de la presente Ley.

La persona que presida el Consejo contará con el Comité Ejecutivo como órgano de apoyo e instrumentación de las atribuciones arriba señaladas.

Artículo 14.- Son obligaciones de la persona titular de la Secretaría Técnica:

- I. Formular la metodología, indicadores y evaluaciones para medir y dar seguimiento a las acciones y decisiones implementadas por el Consejo para lo cual contará con la opinión y apoyo del INEGI;
- II. Dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo;
- III. Elaborar los acuerdos e instrumentos jurídicos que se aprueben en el Consejo, y
- IV. Convocar a las sesiones del Consejo.

La persona titular de la Secretaría Técnica contará con el Comité Ejecutivo como órgano de apoyo e instrumentación de las atribuciones arriba señaladas.

Artículo 15.- Las y los integrantes del Consejo tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Asistir puntualmente y participar activamente en las sesiones;
- II. Conducirse con respeto y responsabilidad durante las sesiones;
- III. Proponer medidas y acciones para integrar el Plan de Reactivación, y
- IV. De acuerdo con sus ámbitos de competencia, proporcionar la información necesaria para integrar el Plan de Reactivación.

Artículo 16.- El Consejo tiene a su cargo las siguientes funciones:

- I. Realizar un diagnóstico y análisis sobre las causas y los efectos económicos, sociales y que en materia de empleo ha dejado la Contracción Económica;
- II. Diseñar y aplicar el Plan de reactivación que evite el aumento del desempleo y fomente la creación de nuevos empleos, promueva la inversión pública y privada, atraiga proyectos de inversión productiva directa, fortalezca las capacidades de liquidez, producción y operación de las MiPyMES e incentive el consumo, así como la oferta nacional;
- III. Coordinar las acciones y programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal a fin de unificar los esfuerzos para reducir los índices de desempleo, entregar apoyos económicos, impulsar el desarrollo de las MiPyMES y reactivar la economía del país;
- IV. Emitir lineamientos y criterios generales para el ejercicio de los recursos directos e indirectos establecidos en el artículo 5 de esta Ley, así como para la entrega de apoyos económicos directos, financiamientos, créditos y asesorías enfocados en generar la reactivación económica del país;
- V. Emitir lineamientos que permitan destinar recursos para el acompañamiento de los Programas Estatales de reactivación económica priorizando la multiplicación de recursos y la capacidad dispersora de las entidades y organismos de los gobiernos estatales;
- VI. Emitir recomendaciones a los gobiernos estatales y municipales para fomentar la coordinación de acciones en materia de reactivación económica del país;
- VII. Emitir criterios y estrategias de carácter general para incentivar la atracción y aterrizaje de proyectos de inversión productiva;
- VIII. Ser un vínculo de comunicación con las empresas del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en materia de reactivación económica;
- IX. De acuerdo con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, emitir lineamientos generales para determinar los criterios de elegibilidad de las personas físicas y morales que puedan beneficiarse de la condonación de

créditos fiscales, con la finalidad de reactivar las actividades económicas de un sector o zona geográfica determinados;

- X. Emitir criterios que permitan destinar recursos para la construcción de infraestructura logística y productiva;
- XI. Impulsar con la banca privada y de desarrollo, la entrega de financiamientos con tasa de interés preferencial y sin garantía real, que tengan como finalidad evitar el cierre permanente o temporal de las MiPyMES;
- XII. Impulsar con las instituciones financieras no bancarias la entrega de financiamientos con tasa de interés preferencial y sin garantía real, que tengan como finalidad evitar el cierre permanente o temporal de las MiPyMES, y
- XIII. Establecer los requisitos que deben cumplir las personas físicas y morales que deseen acceder a los apoyos contenidos en la presente ley.

Artículo 17.- Para llevar a cabo sus funciones, el Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Acordar la celebración de acuerdos y convenios de coordinación;
- II. Analizar, discutir y en su caso aprobar el Plan de Reactivación que presente el presidente del Consejo a su consideración;
- III. Analizar, discutir y en su caso aprobar el Plan Financiero que presente el presidente del Consejo a su consideración;
- IV. Analizar, discutir y en su caso aprobar las adecuaciones presupuestales de los recursos contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal vigente a fin de reasignar los recursos necesarios y suficientes para la consecución de los objetivos establecidos en la presente ley;
- V. Decidir sobre el uso y destino de los recursos reasignados para la reactivación de la economía del país;
- VI. Dictar los acuerdos necesarios para la efectiva aplicación del Plan de Reactivación;

- VII. Dirigir las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la aplicación del Plan de Reactivación;
- VIII. Solicitar opinión e información de cualquier dependencia o entidad de la administración pública federal, estatal o municipal en los temas relacionados con la aplicación de la presente Ley;
- IX. Dictar los lineamientos para el ejercicio de los recursos directos e indirectos establecidos en el artículo 5 de la presente Ley;
- X. Acordar la constitución de fideicomisos y fondos para cumplir con los fines y objetivos establecidos en la presente Ley;
- XI. Interpretar el contenido de la presente Ley, y
- XII. Las demás que expresamente le confieran las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 18.- El Plan de Reactivación contendrá, cuando menos, lo siguiente:

- I. Un diagnóstico sobre el estado de la economía nacional y las causas de la Contracción Económica, que incluya los principales indicadores macroeconómicos y de empleo de cuando menos un año antes del inicio de la Contracción Económica;
- II. Los niveles e indicadores macroeconómicos, de crecimiento económico y empleo que se deben alcanzar para poder decretar el término de la Contracción Económica;
- III. Las medidas específicas tendientes a crear nuevos empleos, mantener los existentes y evitar el aumento del desempleo;
- IV. Las medidas específicas para fomentar la inversión privada;
- V. Las dependencias y entidades responsables de la operación del Plan de Reactivación y el ámbito de competencia de cada una;
- VI. El tiempo que durará su aplicación;
- VII. El monto de recursos que se aplicarán a cada componente del Plan de Reactivación;

- VIII. Los lineamientos y criterios generales para el ejercicio de los recursos directos e indirectos establecidos en el artículo 5 de esta Ley, así como para la entrega de apoyos económicos directos, financiamientos, créditos, atracción de proyectos, asesorías, capacitación, formación y creación de infraestructura logística y productiva para reactivar la economía del país;
- IX. Los lineamientos generales para determinar la condonación de créditos fiscales, para reactivar las actividades económicas de un sector o zona geográfica determinados;
- X. Los requisitos que deben cumplir las personas físicas y morales que deseen acceder a los apoyos;
- XI. Los procedimientos de seguimiento, criterios de cumplimiento y cierre de los proyectos así como las autoridades facultadas para tales fines durante y después de concluido el termino de sesión permanente del Consejo, y
- XII. Los mecanismos de fiscalización, vigilancia y control que se aplicarán en la supervisión de los recursos y medidas aplicados a través del Plan de Reactivación.

Artículo 19.- El Plan de Reactivación y los lineamientos que dicte el Consejo, deberán privilegiar la atención prioritaria a las causas económicas que dieron origen a la Contracción Económica, así como a los sujetos, sectores y ramas económicas que han sido afectados en forma directa por los efectos de dicha Contracción, y atender prioritariamente el empleo de mujeres, empleados mayores de cincuenta años, personas con discapacidad, así como la estabilidad del empleo en las MiPyMES y sus capacidades de liquidez.

Artículo 20.- Las capacitaciones y asesorías que contemple el Plan de Reactivación serán gratuitas y deberán enfocarse en reactivar los negocios, aumentar su productividad, orientar en la gestión de trámites gubernamentales y en la detección de oportunidades de financiamiento.

Adicionalmente se podrá destinar parte de los recursos de este componente para crear fondos de capacitación y entrenamiento para el personal de base, gerencial, de supervisión y directivo de aquellos nuevos proyectos de inversión que se establezcan en el territorio nacional.

Artículo 21.- A fin de atraer inversiones productivas en sectores estratégicos relacionados con las cadenas productivas, las exportaciones, la ciencia, tecnología e innovación el Consejo podrá solicitar, a las autoridades correspondientes, la implementación de Acuerdos sobre facilitación aduanera y facilitación de comercio a fin de agilizar el movimiento, levante, tránsito y despacho de las mercancías e insumos necesarios para que las nuevas inversiones logren establecerse diligentemente en el territorio mexicano.

Artículo 22.- Los recursos públicos y la entrega de apoyos establecidos en la presente Ley estarán sujetos a las medidas de vigilancia, fiscalización y transparencia que determinen los Órganos Internos de Control de cada dependencia.

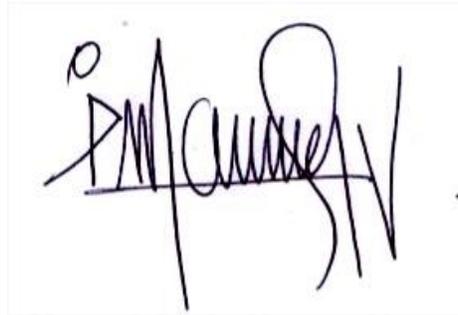
Artículo 23.- El Consejo enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, y en los recesos de este último a su Comisión Permanente, un informe trimestral sobre el presupuesto asignado y ejercido para cumplir sus funciones, así como de la ejecución de las actividades y ejercicio de las atribuciones que durante dicho periodo hubiere realizado.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. - El Consejo determinará la suspensión de funciones una vez que se hayan alcanzado los niveles de empleo y crecimiento económico que se tenían antes de la Contracción Económica.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 15 de marzo de 2023.



Manuel Jesús Herrera Vega
Diputado Federal

394

Trámese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.
Marzo 23 del 2023



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GARANTÍAS POLÍTICO-ELECTORALES, PRESENTADA POR DIPUTADOS DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Los suscritos diputados de diversos Grupos Parlamentarios integrantes de la LXV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72, inciso h), y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de garantías político-electorales, al tenor de la siguiente:

18

Exposición de Motivos.

Planteamiento del Problema.

La adopción de disposiciones por parte de los órganos electorales que rebasan la esfera de sus competencias y suponen invasión de las competencias propias del Poder Legislativo supone una alteración del principio de División de Poderes, y por lo tanto del Estado de Derecho. Asimismo, la adopción de medidas orientadas a garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía, adoptadas en exceso de sus facultades, supone que se ponga en riesgo la protección de Derechos Humanos, al emitir tales decisiones sin contar con un asidero constitucional adecuado.

La presente iniciativa tiene por objeto regular el parámetro de regularidad constitucional, y salvaguardar el principio de reserva de ley como corolario de la División de Poderes, en materia electoral. La problemática principal que se plantea es la adopción de determinaciones material y formalmente legislativas por parte de los órganos electorales que rebasan su función como garantes del sistema electoral. En ese sentido, se identifica que esta problemática ha surgido como consecuencia de la confusión conceptual existente entre la interpretación y la creación judicial del derecho.

El texto constitucional y legal establece parámetros hermenéuticos para la interpretación en sede judicial del derecho electoral, pero no prevé una distinción clara entre la interpretación y la creación judicial. Es por ello que se propone, por medio de la presente iniciativa, introducir en el texto constitucional el concepto del límite del tenor literal de la ley y la constitución como parámetro semántico de distinción entre interpretación y creación judicial del derecho.

También se busca, con la presente iniciativa, establecer mecanismos para garantizar que todas las personas tengan derecho a acceder al goce y ejercicio

de sus derechos-político electorales en condiciones de igualdad. Para tal efecto, se propone facultar expresamente al Poder Legislativo Federal para adoptar acciones afirmativas en materia electoral, que tengan por objeto subsanar las deficiencias estructurales que colocan a conjuntos humanos en condiciones de desventaja para el acceso a la función pública. También se busca vincular a los partidos políticos para establecer en sus respectivos documentos internos las reglas para garantizar la paridad de género en la conformación de sus órganos partidistas.

A su vez, se busca garantizar la División de Poderes al establecer que las controversias que se deriven de decisiones adoptadas por las Cámaras del Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades exclusivas, o aquellas que adopten sus órganos de gobierno con relación a sus regímenes interiores, sean conocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lugar de ser del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia, por su naturaleza, se debe orientar a dirimir controversias que surjan en materia electoral.

Control de constitucionalidad y convencionalidad.

Se parte de la premisa de que, como resultado de la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y amparo del año 2011, se ha instaurado un nuevo paradigma del control constitucional en nuestro país. De este modo, las modificaciones al sistema de control de constitucionalidad, junto con las implicaciones del engrose del caso Radilla, en conjunto con las tesis adoptadas por el Poder Judicial de la Federación, han dado lugar a una nueva forma de pensar la sistematicidad del derecho, que parte de la maximización del goce y ejercicio de los Derechos Humanos.

De este modo, se han convertido en nuevos elementos del análisis jurídico el control de convencionalidad, la interpretación conforme, así como el principio *pro personae*, que en conjunto con el concepto del bloque de constitucionalidad superan el principio de mera legalidad como parámetro de regularidad en el ordenamiento jurídico. En cambio, la introducción del concepto de principios jurídicos como mandatos de optimización, flexibiliza el proceso de determinación del derecho aplicable a un caso concreto para su posterior aplicación. Esto ha significado, en la práctica, un tránsito en la práctica judicial de la simple aplicación por subsunción de los hechos a un supuesto jurídico para derivar una consecuencia de derecho, a una forma en donde se entiende la labor de los operadores de justicia como una de argumentación y justificación. De este modo, la labor argumental de quienes imparten justicia se ha vuelto, bajo este nuevo esquema de control constitucional, el centro de la función jurisdiccional.

En materia de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha tenido un desarrollo especialmente profuso de criterios aplicables a los parámetros de control de constitucionalidad y convencionalidad, y del tipo de obligaciones que los derechos humanos suponen para los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este contexto, el control de convencionalidad como concepto de análisis jurídico fue una significativa aportación teórica del Dr. Sergio García Ramírez, que fue acuñado en el marco de la jurisprudencia del tribunal interamericano. Éste supone que todas las autoridades de un Estado, en tanto garantes de los Derechos Humanos, tiene la obligación de revisar que, tanto sus actuaciones, como las normas jurídicas que aplican, se encuentren en concordancia con los derechos humanos.

En el derecho mexicano, el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad tiene su fundamento en lo establecido por los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, en tanto todos los jueces del Estado Mexicano tienen la facultad de inaplicar las normas generales que, a su criterio, transgredan los derechos contenidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de Derechos Humanos. Esta concepción se contrasta directamente con la anterior forma de entender el control de constitucionalidad como esencialmente una potestad concentrada en el Poder Judicial, a través de los medios de control constitucional previstos en la propia Constitución.

De tal suerte que el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad respecto de normas generales corresponde de forma exclusiva a los órganos de Poder Judicial de la Federación que tienen a su cargo la resolución de asuntos en donde la constitucionalidad y la convencionalidad de una disposición normativa específica constituye la *Litis* en un procedimiento. De este modo, en el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad, son los operadores de justicia expresamente facultados quienes califican la conformidad de la norma impugnada con el parámetro de regularidad constitucional, decidiendo por medio del análisis exhaustivo de los argumentos que los quejosos propongan, o que se introduzcan a la *Litis* como resultado de la suplencia de la queja. En contraste, el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, es realizado por las demás autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas competencias legalmente establecidas, y se ejerce de manera oficiosa. Sin embargo, la condición necesaria para el control de convencionalidad, es que la autoridad encuentre sustento jurídico para ello, respaldándose en el imperio del cual están investidas para juzgar conforme a la Constitución. Esto quiere decir que el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad no tiene por sí mismo el efecto de dotar a una autoridad de facultades omnímodas, sino únicamente de calificar la conformidad constitucional de las normas aplicadas, para en su caso proceder a la inaplicación.

De modo que la función ordinaria de control de las autoridades es el control de legalidad de un asunto que se somete a su consideración, contrastando hechos, argumentos jurídicos, pruebas y alegatos hechos valer por las partes, y haciendo efectivos los derechos humanos al debido proceso, acceso a la justicia, certeza y legalidad. En este proceso se actualiza la posibilidad de que, quien imparte justicia, contraste de oficio el contenido de las normas que aplica con los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico nacional, que es a lo que se denomina control difuso, de modo que el juzgador puede desaplicar la norma que a su criterio no sea acorde con la Constitución o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Ahora bien, como se observará más adelante, tras la implementación de la reforma en materia de derechos humanos del año 2011, debido a la introducción al orden jurídico de conceptos vagos y de nuevas vías para la interpretación judicial, se han producido algunas prácticas que han tenido como resultado una erosión en la División de Poderes, y en consecuencia del parámetro de control constitucional, derivado principalmente de la falta de claridad conceptual de la distinción entre la interpretación y la creación judicial del derecho. En materia electoral, esta situación ha tenido como consecuencia afectaciones al principio de reserva de ley y de seguridad jurídica. Para efecto de observar lo anterior, debe de entenderse el contexto evolutivo de la interpretación judicial en la sede del Tribunal Electoral.

Evolución del control de constitucionalidad en materia electoral.

Desde las reformas al artículo 41 de la Constitución Federal del año 1993, en donde se dotó al entonces Tribunal Federal Electoral del carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, atribuyéndole la competencia de resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones, así como el auténtico reconocimiento de su autonomía y su incorporación al Poder Judicial, marca el antecedente más relevante de lo que podemos denominar un verdadero sistema de control de constitucionalidad en materia electoral. Las determinaciones del Tribunal se convertían entonces en cosa juzgada, pudiendo modificar o revocar una resolución o acto del Instituto Federal Electoral, declarar la nulidad de la votación recibida hasta de una elección en su totalidad, así como modificar cómputos y revocar constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional o de senadores de primera minoría.¹

El sistema de control constitucional establecido por tal reforma, funcionaba en dos vías distintas. Por un lado, correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidir con relación a los casos de contradicciones entre tesis sustentadas por el

¹ DE LA MATA, Felipe, "Apuntes para una breve historia de la justicia electoral en México", *La construcción de la democracia, una revisión histórica*, México, Tribunal Federal Electoral, 2021, p. 180.

Tribunal Electoral y alguna de las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia y conocer de las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales. Por su parte, al Tribunal se le dio la facultad de resolver los medios de impugnación en contra de actos y decisiones de las autoridades electorales de las entidades federativas que violaran normas constitucionales, a través de la introducción del juicio de revisión constitucional electoral.²

De tal forma, el primer antecedente directo del ejercicio del control de constitucionalidad difuso por parte del Tribunal fue la resolución de tres juicios de revisión constitucional, SUP-JRC-033/98, SUP-JRC-091/98 y SUP-JRC-092/98, en el año de 1998. En dicha oportunidad, se determinó la inaplicabilidad de las disposiciones contenidas en leyes electorales, al constatar que éstas serían contrarias a la Constitución. Este razonamiento culminó en la Tesis de Jurisprudencia de rubro "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES". Este criterio fue objeto de denuncia de contracción, y mediante la declaración de improcedencia de la Contradicción de Tesis 2/2000-PL, se determinó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) carecía de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes, y determinarse que la única vía para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las leyes electorales debía ser la Acción de Inconstitucionalidad.

Sería por medio de la reforma constitucional del año 2007 que, buscando subsanar la laguna normativa creada por la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo para la impugnación de la inconstitucionalidad de las leyes electorales al alcance de los sujetos no contemplados en el supuesto de legitimación para promover la Acción de Inconstitucionalidad, se le otorgaría expresamente al Tribunal Federal Electoral la facultad de inaplicar las normas generales en materia electoral, por considerarlas violatorias a la Carta Magna, con excepción de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II. De este modo se hizo una clara distinción entre el control concreto de constitucionalidad, frente al control abstracto. Es decir, que mientras se otorgaba al TEPJF la facultad de realizar un control difuso de constitucionalidad de las normas electorales, al aplicarlas a un caso concreto, se establecía con claridad que a éste no correspondía realizar una interpretación directa de la constitucionalidad de una norma en abstracto, sin acto de aplicación alguno, facultad que quedaba reservada para la SCJN.

Desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, y el engrose del caso Radilla en la resolución del expediente Varios 912/2010, se

² GILAS, Karolina M., Control de Constitucionalidad en Materia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 17.

adoptó el criterio de que el control de constitucionalidad y convencionalidad se debía realizar de forma difusa y debe aplicarse *ex officio* por las autoridades competentes. De este modo se determinó que las autoridades estatales y federales tenían, en materia electoral, la obligación de realizar un control de las normas jurídicas para realizar una interpretación conforme a la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos. A pesar de lo anterior, se continuó señalando que sólo los tribunales electorales mantendrían la facultad de inaplicación de normas por la determinación de su inconstitucionalidad.

Interpretación constitucional y las nuevas tendencias del principialismo.

En la actualidad, se han consolidado en la teoría jurídica posiciones doctrinarias que se han denominado a sí mismas como neoconstitucionalistas o pospositivistas, que enfatizan el papel de lo que denominan principios jurídicos, y el papel de la ponderación como método para justificar decisiones jurisdiccionales, cuando se identifica la colisión entre principios. Es característico de estas doctrinas la negación de la concepción tradicional de la discrecionalidad judicial, al apartarse del criterio positivista de adjudicación judicial. En ese sentido, la premisa fundamental de la cuál estas concepciones emanan es la de que existe un parámetro de normas que son universales y previas al derecho positivo, de modo que es posible que la legislación no recoja al derecho verdadero, que se encontraría en principios difusos.³

Esta divergencia en la forma de entender la naturaleza de las normas jurídicas y por lo tanto de la adjudicación judicial tiene su origen en el derecho anglosajón. Así, H.L.A. Hart concibió al derecho como un conjunto de reglas primarias y secundarias, formuladas en lenguaje. El autor inglés introdujo el concepto de "textura abierta", noción que tomó prestada de Waissman, cuestionando la certeza absoluta del contenido de un texto normativo como ideal realizativo pleno, pues tal extremo conduciría hasta un vicio de formalismo o conceptualismo. Refiere a su vez al ámbito de adjudicación en la imprecisión normativa, causados por la incertidumbre generada en quien aplica la norma al decidir si aplicar o no aplicar una regla al caso bajo su conocimiento, con lo que desarrolla una idea de "zona de penumbra" (lo que presupone la posibilidad de creación del derecho por parte del operador de justicia en el ámbito de discrecionalidad generado por la incertidumbre).⁴ Esta noción lo llevó a distinguir entre la aplicación de casos fáciles y casos difíciles, partiendo de la yuxtaposición entre las posiciones del formalismo jurídico, conforme al cuál el operador de justicia es un aplicador mecánico del

³ JUAN ANTONIO GARCÍA AMADO, *Principios, antinomias, derrotabilidad... misterios y aporías del neoconstitucionalismo y sus parientes cercanos*, Revista Internacional de Pensamiento Político, [s. l.], v. 17, n. 1, 2022.

⁴ HART, H.L.A., *El concepto de derecho*, trad. de G. R. Carrió, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p. 255

contenido de la ley, y el realismo judicial norteamericano, que sostenía que los jueces actúan de forma absolutamente discrecional al aplicar el derecho. La solución de Hart fue sostener que en aquellos casos en donde existía total certeza sobre el significado de una disposición normativa, quien imparte justicia únicamente aplica el derecho; mientras que en aquellos casos en donde el significado de un enunciado jurídico se encontraría en la zona de penumbra, quien imparte justicia actuaría de forma discrecional.

Esta noción fue combatida por Dworkin, para quien la distinción entre interpretación y creación del derecho no existiría. Para el jurista americano, en el contexto de la adjudicación jurisdiccional, la única razón por la cual en apariencia un operador de justicia actúa de forma discrecional en los casos difíciles, es porque no aplica reglas, sino principios implícitos en el orden jurídico. De ahí que, para Dworkin, estos principios no tengan que estar reconocidos expresamente en el orden jurídico, y corresponda al juzgador "encontrarlos" aun cuando no estén en el texto de la ley. De esta posición, se deriva su famosa tesis de la única respuesta correcta, conforme a la cuál es siempre posible determinar de forma absoluta la respuesta correcta a un problema jurídico, como ideal regulativo, aun cuando esta respuesta no se encuentre en el texto de la ley.⁵ Esta idea de un "derecho" que no está en el texto de la ley, ha llevado a denominar esta posición como iusmoralismo o moralismo jurídico.

Esta distinción tiene una implicación de especial relevancia tratándose de la interpretación jurídica basada en principios para el orden jurídico mexicano. En principio, cuando dos enunciados normativos se contradigan en el sentido de su prescripción, lo que procede es que una de éstas normas se mantenga en el sistema normativo, mientras que la otra sea expulsada del sistema jurídico, o al menos inaplicada al caso concreto. Esta noción es la base del sistema de control de constitucionalidad en nuestro sistema jurídico. De tal suerte, se considera que esta congruencia de conceptos constituye un parámetro de regularidad constitucional, en donde además los derechos humanos al ser universales, interdependientes, indivisibles y progresivos, irradian sus efectos en la totalidad del orden jurídico.⁶

Esta concepción, sin embargo, ha llevado a una confusión terminológica respecto de la función de los operadores jurídicos. En las versiones neoconstitucionalistas del problema, las normas del "verdadero" derecho no se consideran tal por quién las crea, ni por cómo se crean, sino que se les considera derecho en sí y por sí y nada más en razón de su contenido necesario. Así lo señala García Amado, al sostener que, para quienes suscriben esta posición, "su validez y aplicabilidad, en cualquier

⁵ DWORKIN, Ronald, *Law's Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 1986.

⁶ Contradicción de Tesis 293/2011.

sistema jurídico, no dependa ni del modo en que una autoridad las haya enunciado, ni de ningún procedimiento de creación o incorporación formal a las normas del sistema, ni de un ejercicio de autoridad por ningún órgano competente al efecto, ni del tipo de relación que su contenido guarde con otras normas del sistema jurídico”⁷. Algunas versiones del neoconstitucionalismo han identificado este “verdadero derecho” independiente del derecho positivo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

No obstante, tal posición no es compatible con el diseño constitucional mexicano. Aun cuando los Derechos Humanos en efecto constituyan el parámetro de regularidad constitucional, y que por medio del sistema de control difuso es posible que diversas normas jurídicas sean inaplicadas por constatarse su incompatibilidad con los enunciados normativos supremos del texto constitucional, lo cierto es que en el derecho mexicano no es posible aplicar normas jurídicas que no formen parte de nuestro sistema jurídico. Incluso, la razón por la cual los Derechos Humanos son aplicables es porque están expresamente reconocidos en la Constitución Federal y los Tratados Internacionales. Lo que esto supone es que, principios o reglas, textos constitucionales o legales, reglamentos o sentencias, lo que tienen en común es constituir enunciados jurídicos de mayor o menor grado de abstracción, que se relacionan entre sí y que son de observancia obligatoria. Es decir, que la razón por la cual los principios jurídicos son aplicables es porque están explícitamente reconocidos como enunciados jurídicos que forman parte del orden normativo. De modo que no corresponde a las autoridades que interpretan el derecho “descubrir” las normas del derecho fuera del texto de la ley en sentido amplio, sino interpretar el contenido semántico posible de tales enunciados jurídicos en relación con el sistema normativo para determinar la forma de su aplicación.

En tal sentido, es claro que el sistema de control constitucional en materia electoral no supone la facultad de los órganos electorales de buscar la respuesta a los asuntos sometidos a su conocimiento fuera del texto de las normas jurídicas positivas, sino únicamente aplicarlas de forma que maximicen la coherencia del sistema jurídico. Sin embargo, la ausencia de claridad respecto de este hecho del sistema jurídico, conduce en ocasiones a que los órganos electorales se aparten del contenido de los enunciados jurídicos que efectivamente forman parte del orden normativo, ya sea aquellas que establecen facultades en su favor o que establecen disposiciones de carácter sustantivo, justificando su actuar en la aplicación directa de principios jurídicos y extrayendo de éstos conclusiones que no son enunciados jurídicos reconocidos por el sistema, como si se estuviera “descubriendo” el alcance de tales principios por el operador de justicia, cuando

⁷ JUAN ANTONIO GARCÍA AMADO. Principios, antinomias, derrobabilidad... misterios y aporías del neoconstitucionalismo y sus parientes cercanos. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, [s. l.], v. 17, n. 1, 2022, p. 280.

lo que realmente se hace es introducir enunciados jurídicos que constituyen normas generales.

Esta tendencia a incurrir en tal confusión conceptual, se ha hecho manifiesta en algunas decisiones adoptadas por la Sala Superior del TEPJF. Así, por ejemplo, cabe hacer referencia a lo resuelto por dicho órgano jurisdiccional en el SUP-RAP-121/2020 y Acumulados, cuando determinó lo siguiente:

En tal sentido, y atendiendo a que la acción afirmativa indígena no está reservada al legislador, sino que su implementación es resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional invocado, el cual es conforme con lo mandatado en el artículo 1 de la CPEUM, por no operar la reserva de ley alegada por los recurrentes, tampoco existe violación alguna a dicho principio, máxime que el CGINE está facultado para normar lo concerniente a la postulación de candidaturas, y como ente estatal, está obligado al aseguramiento de los derechos fundamentales en el ámbito de su competencia.

Del anterior pasaje se desprende que, en su concepción, la aplicación directa del mandato del artículo 1º de la Constitución Federal permitiría su interpretación directa y por lo tanto la aplicación de enunciados jurídicos sustantivos que no forman parte del orden jurídico. Lo que se omite con esta interpretación es que, aun cuando el principio de igualdad y no discriminación irradia sus efectos en la totalidad del orden jurídico, y supone obligaciones específicas para las autoridades del Estado, existen otros enunciados normativos que coexisten directamente con éste, que se aplican también al caso y que no pueden ser simplemente inobservados so pretexto de un "descubrimiento" que licencie la introducción de enunciados jurídicos que no forman parte del ordenamiento.

Lo que se pierde de vista es que, aun cuando exista una obligación de los garantes de los derechos fundamentales de maximizar su protección y aplicación, ésta solo se puede dar en el marco específico de sus atribuciones, o de lo contrario se contraviene el principio de División de Poderes y en consecuencia el Estado de Derecho. El principio de reserva de ley no solamente opera cuando existe una referencia expresa en el texto constitucional de una materia específica que debe ser regulada por el Poder Legislativo, sino que también tiene la condición de ser un principio genérico, conforme al cual corresponde al legislativo la emisión de normas generales de carácter sustantivo. La consecuencia directa de lo anterior es que, si un acuerdo, un reglamento, o una sentencia, que no haya sido resultado del proceso legislativo, establece normas generales de carácter sustantivo, es evidente la violación del principio de reserva de ley. Y, en su defecto, si lo que motiva tales determinaciones es la identificación de una omisión legislativa, lo que corresponde es la constatación de la omisión para que el Poder Legislativo la

subsane, y no así el asumir de pleno derecho facultades constitucionalmente reservadas al legislativo.

El límite del tenor literal de la ley y la constitución.

La razón por la cual se produce esta confusión conceptual es evidente: nuestro orden jurídico no establece enunciados jurídicos claros que permitan distinguir entre la interpretación y la creación del derecho por vía judicial. El artículo 1º de la Constitución Federal, establece que "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." Por su parte, en materia electoral, se ha reconocido que la interpretación se realiza conforme al texto de la constitución, y valiéndose de los criterios gramatical, sistemático y funcional. Como se observa, estos criterios hermenéuticos, que resultan necesarios para dotar al sistema de control constitucional en materia electoral de la flexibilidad necesaria para garantizar el parámetro de regularidad jurisdiccional, no son suficientes para distinguir con claridad entre la interpretación y la creación judicial del derecho. Es por ello que se propone la introducción del concepto del "límite del tenor literal de la ley y la constitución" como criterio hermenéutico que, en conjunto con los demás criterios de interpretación, funja como rasero claro para distinguir entre la interpretación y la creación judicial.

Se entiende por "límite del tenor literal" (*Wortlautgrenze*), la concepción propuesta por Matthias Klatt, como "límite semántico" del enunciado jurídico, que marca la distinción entre la interpretación y la creación del derecho en su aplicación, afirmando además que "toda aplicación implícita dentro del tenor literal de una norma es interpretación"⁸, mientras que toda aplicación que va más allá del tenor literal constituiría un acto de creación del derecho.⁹

Para Matthias Klatt, el límite del tenor literal constituye un elemento central para la metodología jurídica, en tanto posee una triple función: i) fungir como punto de partida para la interpretación de las leyes; ii) permitir el cumplimiento del principio de sujeción a la ley por parte de órganos jurisdiccionales; y iii) fijar el límite entre interpretación y creación judicial. Para este autor, la problemática central del límite del tenor literal sería "cómo es posible una teoría de los límites semánticos a pesar de la apertura del significado lingüístico".¹⁰

⁸ KLATT, Matthias, "El límite del tenor literal", *La crisis del principio de legalidad en el nuevo Derecho Penal*, Marcial Pons, 2012.

⁹ *Ibíd.*, p. 225.

¹⁰ KLATT, Matthias, *Hacer el Derecho Explícito: Normatividad Semántica en la Argumentación Jurídica*, Madrid, Marcial Pons, 2017, pp. 23-24.

La teoría del límite del tenor literal surge principalmente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán, como un mecanismo para establecer un equilibrio entre: i) la interpretación conforme a la Constitución; y ii) el principio de legalidad. De este modo, si bien es posible interpretar el contenido legal de forma sistemática para mantener un parámetro de regularidad constitucional más flexible, también es posible mantener al texto de la ley como un límite a la interpretación judicial.¹¹

En el caso de la interpretación constitucional en México, desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, se ha prestado mucha atención al fenómeno de la interpretación constitucional, que abandona las formas de interpretación gramatical, histórica, lógica o sistemática¹². Es decir que, con anterioridad a la introducción de la interpretación conforme, el texto de la ley era la única fuente hermenéutica para los impartidores de justicia. Sin embargo, el nuevo modelo de interpretación basado en principios, ha llevado a que, en muchos casos, se considere que interpretar los enunciados del derecho equivale a determinar el contenido de los principios jurídicos, entendiendo que las reglas sólo buscarían hacer efectivos esos principios (no explícitamente enunciados en la ley) y por ello podrían modificarse, inaplicarse o adicionarse libremente para cumplir con el contenido del principio implícito.¹³

Joachim Koch y Helmut Rüssmann, sostienen que el límite del tenor literal representa una de las manifestaciones más importantes del principio de legalidad y de seguridad jurídica. De acuerdo con estos autores, la introducción del concepto del límite del tenor literal de la ley plantea elevadas exigencias respecto de la justificación de las decisiones jurídicas para los casos de creación judicial del derecho. Su función es limitar el poder de interpretación del operador jurídico y de ese modo organizar la distribución del poder de creación normativa de Estado de derecho. Endicott hace una distinción entre la creación del derecho en sentido estricto y en sentido amplio, y considera que cuando los jueces actúan discrecionalmente, ignorando los límites semánticos de la ley (*statutory limits*) inventan el derecho en lugar de aplicarlo.¹⁴ En la metodología jurídica americana, se da prioridad al argumento del "significado posible", que sería esencial en "todos los casos". Así, señalan Bankowski y MacCormick que, debe ser posible que cuando

¹¹ VOSSKHULE, *Theorie Und Praxis der Verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen durch Fachgerichte*, 2000, pp. 177-201.

¹² Tesis P./J. 46/91, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, T. VIII, noviembre de 1991, p. 39

¹³ MARÍA ISOLINA DABOVE. Argumentación jurídica y eficacia normativa: hacia un sistema integral del funcionamiento del derecho. *Dikaion*, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 36-65, 2015.

¹⁴ ENDICOTT, Timothy, *La Vaguedad en el Derecho*, trad. J. Alberto Del Real, Madrid, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", Universidad Carlos III de Madrid, 2006.

se elija una interpretación para la norma, ésta caiga dentro de la gama de posibles significados de la disposición a analizar.¹⁵

En la tradición hispanoamericana, no se ha desarrollado aún una doctrina específica con relación al límite del tenor literal de la ley. Lo anterior se puede explicar por la prevalencia de concepciones neoconstitucionalistas o principialistas, que consideran al derecho primero como un conjunto de principios, que constituyen mandatos de optimización que las reglas sólo hacen operativos.¹⁶ Es esta corriente de la interpretación jurídica la que ha adoptado el Tribunal Electoral para determinar el alcance de su función interpretativa, en donde se confunden interpretación y creación judicial del derecho. En esta concepción, la interpretación conforme de una ley, puede permitir al operador jurídico ignorar por completo el texto de la ley para privilegiar los supuestos "fines implícitos" del derecho, aun incluso introduciendo enunciados jurídicos que no están contenidos en el sistema jurídico. Es importante enfatizar que la labor interpretativa de los operadores de justicia, es la de atribuir un significado a los enunciados jurídicos que forman parte del sistema, no así introducir enunciados jurídicos que no estén contenidos en el sistema jurídico, aun cuando consideren que los mismos *deberían* formar parte de éste.

En oposición a esta visión, y más acorde con la doctrina del límite del tenor literal, García Amado introduce la noción de *interpretaciones objetivamente posibles*, que define como aquellas que no son incompatibles con las reglas semánticas, sintácticas y pragmáticas del lenguaje. Esta noción la adopta precisamente para reducir la posibilidad de arbitrariedad judicial.¹⁷ La cuestión central que analiza es la introducción, desde las posiciones del neoconstitucionalismo, de concepciones que permiten a los operadores jurídicos llevar a cabo una interpretación teleológica *contra legem*, sobre la base de que los fines que en el fondo dan sentido a la norma deberían contar más que las palabras en las que ésta se expresa.¹⁸

El límite del tenor literal de la ley y la constitución, como concepto normativo, permite resolver el problema de la confusión conceptual entre interpretación y

¹⁵ BANKOSWIKI, MACCORMICK, "Satutory interpretation in the United Kingdom" en MacCormick y Summers, *interpreting statutes. A comparative Study*, Aldershot, 1991, pp. 358-406.

¹⁶ JUAN ANTONIO GARCÍA AMADO. Principios, antinomias, derrobabilidad... misterios y aporías del neoconstitucionalismo y sus parientes cercanos. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, [s. l.], v. 17, n. 1, 2022.

¹⁷ MORESSO, J.J., "Diez Tesis sobre el Neoconstitucionalismo", *Tiempos de Pandemia. Diálogos sobre constitucionalismo, democracia y derechos fundamentales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2021, pp. 141-156.

¹⁸ GARCÍA, Juan A., "Interpretar, Argumentar y Decidir", *Interpretación y Aplicación de la Ley Penal*, Anuario de Derecho Penal 2005, Doctrina, 2005, pp. 32-37

creación judicial del derecho, que resulta en la vulneración del principio de reserva de ley y por lo tanto del Estado de Derecho. El criterio es sencillo: aplicando alguno de los métodos de interpretación (conforme, gramatical, sistemático, funcional), si la atribución de significado adoptada a un enunciado jurídico determinado es una de las interpretaciones objetivamente posibles del enunciado correspondiente, en un sentido semántico, entonces se tratará de una interpretación judicial del derecho. En cambio, si la atribución de significado adoptada no forma parte de los significados objetivamente posibles de un enunciado jurídico, y se introduce en consecuencia otro enunciado jurídico, aun cuando se estime que tal enunciado *debería* formar parte del sistema jurídico, entonces habrá un caso de creación judicial del derecho, inadmisibles para el Estado de Derecho.

En conclusión, se puede señalar que el límite del tenor literal de la ley es una doctrina que posee las siguientes características:

- a. Establece un equilibrio entre la simple interpretación gramatical estricta (con significados unívocos) y la interpretación funcional amplia (que ignora el límite semántico del texto). En cambio, permite al operador jurídico optar entre interpretaciones objetivamente posibles del texto legal, vedando la invención del derecho por parte de los jueces.
- b. Es una doctrina que encuentra en el límite semántico del texto, la distinción entre la interpretación y la creación del derecho por parte de los jueces, privilegiando la primera y limitando la segunda.
- c. Eleva significativamente las exigencias argumentativas para los jueces en el caso de la integración normativa (cubrir lagunas o antinomias) por analogía o la interpretación progresiva, ya que no basta con argumentar con relación a los fines, sino en función de que constituye una interpretación semántica admisible del texto jurídico.
- d. El límite del tenor literal permite hacer nuevamente vigente el principio de legalidad como parte del principio de seguridad jurídica.
- e. Al permitir aún el uso de argumentos funcionales, da flexibilidad al control judicial y permite una interpretación conforme, pero impidiendo a los jueces convertirse materialmente en "legisladores universales".
- f. Es una doctrina emanada del derecho alemán, que ha tenido eco en la doctrina jurídica angloamericana con el concepto de los *statutory limits*, pero no ha sido adoptada por la doctrina jurídica hispanoamericana debido a la fuerte influencia del neoconstitucionalismo.

En el caso concreto de la interpretación que ha realizado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, puede observarse el énfasis que se ha hecho en

las interpretaciones funcionales de los principios. Por ejemplo: i) al ordenar la modificación de la integración a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, interpretando el derecho al voto pasivo como principio; ii) al ordenar la regla de alternancia como parte del principio de paridad de género, de forma abstracta y general; y iii) al crear el concepto de la nulidad abstracta como parte del principio de voto activo.

La responsabilidad del Poder Legislativo de legislar para garantizar los Derechos Humanos.

Ahora bien, lo mencionado anteriormente conduce a concluir que corresponde al Poder Legislativo la implementación de las normas generales que son necesarias para garantizar a la ciudadanía el acceso al goce y ejercicio de sus derechos político-electorales en condiciones de igualdad. En ese sentido, lo que se persigue con esta iniciativa es reconocer este deber del legislativo frente a los Derechos Humanos de las personas, y asumir con plenitud la responsabilidad que ello implica. Es decir, que lo que se busca es dar plena certeza jurídica a la protección de los derechos político electorales, al reconocer el deber de legislar en materia de acciones afirmativas en favor de personas que, por sus condiciones personales, se encuentran en un plano de desventaja en el acceso a la función pública.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que los Estados Partes se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos por el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Así también, los Estados Partes se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos a que hace referencia y asumen que gozarán, sin distinciones y restricciones indebidas, del derecho a votar y ser elegidas, así como tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas.¹⁹

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), al determinar la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política, social, económica y cultural, señala que los Estados Partes deberán garantizar, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

¹⁹ Artículos 2.1,3 y artículo 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- c) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.²⁰

En tanto que, en su artículo 2, estipula:

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

...

- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.

El artículo 3 de la Convención dispone, igualmente, que:

Los Estados Partes tomarán, en todas las esferas, pero en particular en el político, social, económico y cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizarles el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

De igual relevancia resulta lo señalado en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), que compromete a los Estados Partes, entre otros, a:

Condenar todas las formas de violencia contra la mujer y adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y llevar a cabo lo siguiente:

...

- c) Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y

²⁰ Artículo 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer.

erradicar la violencia contra las mujeres y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso²¹;

Así como a:

d) Modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a contrarrestar y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres y de sus preferencias o condiciones sexuales²².

La discriminación contra las mujeres, de acuerdo con la CEDAW, puede presentarse tanto en la ley como en los diversos actos en que ésta se aplique; así, un acto discriminatorio se determina no sólo a partir de su objeto o propósito, sino también de acuerdo con el resultado de su aplicación. Así, una ley será "discriminatoria por resultado" cuando su aplicación u operación provoque un impacto diferenciado en hombres y mujeres, debido al arreglo social en torno al género, que se traduzca en una diferencia injusta, arbitraria o desproporcionada.

Al respecto, el Comité de CEDAW, en su recomendación general no. 23, del año 1997, hizo hincapié en que la protección de los derechos de la mujer en la vida política y pública conforma uno de los pilares fundamentales del espíritu de la convención. Partiendo de que cualquier restricción de los derechos de la mujer en el ámbito político y público configuraba una violación al principio de igualdad y no discriminación, en dicha recomendación general puntualizó lo siguiente:

- a) Se deben adoptar las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, disfruten del derecho de voto en todas las elecciones y referéndums, y el derecho de ser elegidas, tanto de jure como de facto.
- b) Se debe garantizar a la mujer el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución en todos los sectores y a todos los niveles
- c) Deben adoptarse todas las medidas adecuadas para garantizar el derecho de las mujeres a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas, en igualdad con los hombres.

²¹ Artículo 7, inciso c) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

²² Op. Cit. Artículo 8, inciso b).

d) Debe hacerse un esfuerzo especial por promover que las mujeres participen en partidos políticos y en asociaciones públicas, en igualdad de condiciones que los hombres.

e) Los Estados Partes deben idear y ejecutar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas que abarcan los artículos 7 y 8 de la Convención.

Es en el marco de la Cuarta Conferencia de la Mujer de 1995, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing ya no sólo se enuncian las barreras, sino que se dictan las medidas que habrán de adoptar los gobiernos para garantizar a las mujeres la igualdad de acceso y la plena participación en la estructura de poder y en la toma de decisiones. La Plataforma contiene 12 esferas de interés sobre las cuales actuar, entre las que destacamos para este trabajo las referentes a la desigualdad en el poder, la toma de decisiones y los mecanismos institucionales para mejorar el adelanto de la mujer.

En tiempos recientes, la Declaración, en conjunto con la Plataforma de Beijing se han convertido en la hoja de ruta para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres. En particular, entre las esferas de especial preocupación, se hace énfasis en la promoción de "la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones". En dicho apartado, no sólo se incluyen recomendaciones específicas respecto de las acciones que deben adoptar los Estados, sino también se mencionan acciones concretas que deben llevar a cabo los partidos políticos. Así, en el objetivo estratégico G.1., párrafo 191, se indica que los partidos políticos deben:

a) Considerar la posibilidad de examinar la estructura y los procedimientos de los partidos a fin de eliminar todas las barreras que discriminen directa o indirectamente contra la participación de la mujer;

b) Considerar la posibilidad de establecer iniciativas que permitan a las mujeres participar plenamente en todas las estructuras internas de adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección; y

c) Considerar la posibilidad de incorporar las cuestiones de género a su programa político tomando medidas para lograr que las mujeres puedan participar en la dirección de los partidos políticos en pie de igualdad con los hombres.

En el contexto mexicano, resulta crucial señalar que el 6 de junio del año 2019, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. Como resultado de dicha

reforma político electoral, se han observado notorios avances en materia de paridad, pero es necesaria la adopción de subsecuentes acciones afirmativas para fortalecer estos avances y continuar garantizando la paridad en todos los ámbitos del poder público.

Sobre el particular, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la opinión emitida en autos de la acción de inconstitucionalidad 35/2016 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señaló lo siguiente:

Dado el contexto político, social, económico y cultural en el que las mujeres han visto disminuido el ejercicio de sus derechos político-electorales, se han adoptado diversas medidas tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos, entre las que se encuentra el reconocimiento de la paridad de género, como postulado fundamental que protege el derecho de participación en los asuntos públicos y la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos, establecidos tanto en el sistema universal como en el interamericano de derechos humanos.

Acciones afirmativas como facultad materialmente legislativa.

Del concepto de igualdad de oportunidades surge lo que se conoce como acciones afirmativas o positivas. Una acción afirmativa es una medida temporal que se implementa para tratar de igualar materialmente las diferencias en condiciones políticas, sociales, culturales y económicas entre un grupo vulnerabilizado y el respectivo grupo privilegiado que existen debido a la discriminación histórica, institucional y sistemática que ha sufrido dicho grupo vulnerabilizado. Es decir, que por medio de acciones afirmativas pueden igualarse las oportunidades para los grupos en desventaja particular respecto de grupos privilegiados.²³ Los patrones culturales y el tardío reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres las colocaron en una clara desventaja frente a los hombres en cuanto al acceso a los espacios de representación y toma de decisión. Para contrarrestar ese fenómeno, muchas democracias contemporáneas han recurrido

²³ SANTOS VILLARREAL, María, *Paridad de género en los poderes judiciales locales: caso Nuevo León*, Derecho en Acción, CIDE, México, junio 2019, definición acuñada tomando como base el Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres (2016) de la Secretaría de Gobernación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Fiscalía Especializada para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres e Instituto Nacional de las Mujeres.

a la implementación de diversos tipos de acciones afirmativas, entre las que destacan las cuotas de género.²⁴

Tomando la definición que otorga Krennerich, "las cuotas son mecanismos legales que implican reservar para los representantes de un grupo particular un determinado número de candidaturas, escaños, puestos, etcétera, con el objetivo principal de "elevar el porcentaje de mujeres en el Parlamento o alcanzar el equilibrio de género y establecen la una participación mínima de candidatas en las elecciones, por lo menos en las listas de los partidos".²⁵

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas, indicó que la paridad constituye un fin no sólo constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido y, al efecto, precisó que "para el debido cumplimiento de dicho mandato, es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado y que, por su naturaleza, deben ser de carácter temporal".

Las acciones afirmativas constituyen entonces mecanismos para igualar, de forma efectiva, las desigualdades derivadas de factores estructurales. La viabilidad jurídica de las acciones afirmativa ha sido derivada del principio de igualdad y no discriminación, que ha implicado que cualquier tratamiento que resulte discriminatorio con relación al goce o ejercicio de los derechos fundamentales, es en sí mismo incompatible con las obligaciones estatales derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.²⁶ Cabe enfatizar que no son lo mismo la distinción que la discriminación, en tanto a primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.²⁷

Ahora bien, en tanto el establecimiento de acciones afirmativas en materia electoral ha significado la creación de enunciados jurídicos que establecen supuestos de derecho (la actualización de los elementos personales que identifican a una persona como perteneciente a un conjunto humano históricamente discriminado, y el derecho humano que se busca garantizar), así como

²⁴ GILAS, Monika, BÁEZ, Carlos, "Paridad de Género: Entre acceso a las listas y acceso a los cargos", *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 36, enero-junio 2017, UNAM, México, p. 6

²⁵ Krennerich, Michael, "¡Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género en la mirilla", *La democracia en su contexto*, México, UNAM, 2009, p. 189.

²⁶ CIDH, Informe Anual 1999, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación, capítulo V, C.1.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos; *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, sentencia de 24 de febrero de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas)

consecuencias de carácter general y abstracto, es evidente que estas acciones afirmativas constituyen normas de carácter general. Es decir, que quienes establezcan acciones afirmativas, al ser éstas enunciados jurídicos generales y abstractos, estarán realizando actos materialmente legislativos. En principio, esta facultad está reservada de forma exclusiva al Poder Legislativo. De acuerdo con los artículos 49 y 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Esta facultad exclusiva de regular la conducta humana por medio de la emisión de normas de carácter general, se ha denominado el principio de reserva de ley. De acuerdo con este principio, las disposiciones emitidas por el legislador (leyes) deben conservar la potestad esencial de regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, precisamente, por tratarse de aspectos que el Constituyente o el propio legislador, determinaron que, formal y materialmente, han de reunir las características de cualquier norma jurídica.

En ese sentido, las facultades que son materialmente legislativas pueden realizarse por órganos que son formalmente administrativos o jurisdiccionales, siempre que se trate de una facultad expresamente otorgada a éstos. Tal es el caso de la facultad reglamentaria. Se puede entender la facultad reglamentaria como "la que compete para completar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre cuestión no legislada y sin violencia legal. Son connaturales estas facultades con el ejercicio de los cargos de los ministros o Secretarios de Estado, con la firma del Jefe de Estado. Sus expresiones genuinas son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión) y los decretos. Ya por delegación legislativa o por absorción abusiva, también los decretos-leyes."²⁸

En materia administrativa, la facultad reglamentaria otorgada al Poder Ejecutivo en la fracción I del artículo 89 constitucional, se limita a completar las leyes en las cuales se desarrolla la actividad de la administración pública. Así lo expresa López Olvera al sostener que:

Por lo cual, dicha facultad es restringida y no genérica; es decir, el presidente no puede expedir normas jurídicas de cualquier tipo y género, sino única y exclusivamente reglamentos que regulen y completen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Sostener lo contrario sería como otorgar un cheque en blanco a favor del Ejecutivo y limitar las facultades que tiene el Poder

²⁸ MADRAZO, Jorge, "Facultad reglamentaria", en Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, México, 1985, t. IV; en Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador). Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura. Editorial Miguel Ángel Porrúa México, 1998.

Legislativo. Recordemos que en un régimen como el que contempla nuestra Constitución la expedición de las leyes corresponde únicamente al Poder Legislativo.²⁹

Es decir que se trata de una facultad de carácter excepcional, que permite al órgano administrativo la creación de normas de carácter general, siempre que éstas no rebasen en forma alguna el contenido de la ley. Particularmente, el Instituto Nacional Electoral ha hecho ejercicio de una facultad reglamentaria al emitir normas de carácter general relacionadas con la materia de su competencia, que es la organización de elecciones. No obstante, como ha resuelto de forma consistente la Sala Superior del TEPJF, la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales tiene por objeto proveer sobre el desarrollo de las normas de rango legislativo, sin que en algún momento la autoridad electoral, al ejercer esta facultad, llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material. A tal respecto, en la sentencia dictada en el SUP-RAP-116/2020 y Acumulados, la Sala Superior sostuvo lo siguiente:

Así, la jerarquía de las normas jurídicas en el sistema jurídico impone que, en el ejercicio de la facultad reglamentaria, la autoridad administrativa debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, **siempre que no incluyan nuevos aspectos que modifiquen, suplanten o priven de validez el entorno de la ley** y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados por el legislador en el ordenamiento legal.³⁰

Es decir, la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un supuesto jurídico, en tanto que a la autoridad que la reglamenta sólo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión; de ese modo, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente se debe concretar a indicar la forma y medios para cumplirla.

En efecto, ha sido esta la razón por la cual el Tribunal Electoral ha considerado que el único contexto en donde es dable que una autoridad electoral emita lineamientos de carácter general relativos a la materia electoral, es cuando el

²⁹ LÓPEZ OLVERA, Miguel A., "La Nueva Facultad Reglamentaria en México. Evaluación y Perspectivas a la luz del texto actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *El proceso constituyente mexicano, a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Carbonell Sánchez, Miguel Valadés, Diego (coords.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007, p. 601.

³⁰ SUP-RAP-116/2020. *el énfasis es original.

Poder Legislativo haya sido omiso en emitir la legislación específica. No obstante, tal razonamiento no alcanza para facultar a los órganos electorales a sobrepasar los mandatos de la legislación, ni a suplantar la función material y formalmente legislativa, sino únicamente para maximizar la vigencia de las prescripciones mismas de la ley. Se concluye entonces que el alcance a la potestad reglamentaria de las autoridades electorales se limita a señalar la manera en que debe cumplirse con las obligaciones de rango legal, y al establecimiento de reglas dirigidas a hacer efectivos los derechos dispuestos en la Constitución y la Ley.

En ese sentido, dado que la implementación de acciones afirmativas relacionadas con el acceso de personas al goce y ejercicio de derechos político-electorales, supone la emisión de normas de carácter general y abstracto, resulta evidente que tal implementación constituye un acto material y formalmente legislativo que, por principio de reserva de ley, corresponde de forma exclusiva al Poder Legislativo. Como ha advertido puntualmente la Sala Superior del TEPJF, las previsiones emitidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que rebasan su facultad reglamentaria en el establecimiento de acciones afirmativas, lejos de establecer aspectos formales o instrumentales para el cumplimiento de disposiciones de rango legal que deben observar los partidos políticos en la postulación de sus candidatos, impone obligaciones específicas y regula situaciones y aspectos sustantivos no contemplados por el legislador.

Es importante destacar que, a pesar de que en principio el principio de reserva de ley se encuentra subordinado a la protección y garantía de los Derechos Humanos, no se debe perder de vista que ello no hace en forma alguna irrelevante al principio de reserva de ley. Por el contrario, este principio se constituye como uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho, elemento esencial del diseño constitucional mexicano, y condición necesaria en cualquier sociedad que pretenda hacer valer los Derechos Humanos para todas las personas. El concepto de Estado de Derecho, se refiere a un principio esencial de la gobernanza, por el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Las instituciones políticas regidas por dicho principio garantizan en su ejercicio la primacía e igualdad ante la ley, así como la separación de poderes, la participación social en la adopción de decisiones, la legalidad, no arbitrariedad y la transparencia procesal y legal.³¹

³¹ BOBBIO, Norberto. Diccionario de política, 13^o edición, 2 tomos, Ed. Siglo XXI, México, 2002. pp. 541-543.

Conceptualmente, el primero de los elementos de un Estado de Derecho, es la existencia de una estructura formal de un sistema jurídico y la garantía de libertades fundamentales a través de leyes generales aplicadas por jueces independientes. Este elemento no es otra cosa que el Principio de División de Poderes, otro pilar básico del sistema constitucional mexicano. En ese orden de ideas, puede concebirse al sistema electoral mexicano como conformado por las autoridades encargadas de la ejecución de las leyes electorales, en este caso el INE y los OPLES; las autoridades encargadas de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de las leyes electorales, y del control de la regularidad del orden normativo electoral, es decir el TEPJF y los Tribunales electorales de las entidades federativas; y la autoridad encargada de la creación de normas jurídicas de carácter general y abstracto, que es el Poder Legislativo. No se pierde de vista la naturaleza autónoma del órgano electoral, pero aún su autonomía lo posiciona en claro contraste con el ámbito de competencia del Poder Legislativo, que por su naturaleza ejerce la potestad de legislar de forma exclusiva.

Bajo el principio de Estado de Derecho y la División de Poderes como elemento para su garantía, resulta de vital importancia que el propio orden constitucional establezca los mecanismos adecuados para evitar que las esferas de competencias de los distintos factores del gobierno se vean indebidamente invadidos. De ahí que, la presente iniciativa, al señalar parámetros claros de interpretación y aplicación del orden jurídico electoral, y vincular al Poder Legislativo Federal a emitir las leyes necesarias para regular de forma adecuada y completa la materia, tiene por finalidad esencial el restablecimiento del Estado de Derecho y la protección del orden constitucional por medio de la División de Poderes. Es por lo anterior, que con esta iniciativa se reconoce de forma plena la responsabilidad del Poder Legislativo Federal de garantizar, por medio de la adopción de acciones afirmativas, que todas las personas puedan acceder al goce y ejercicio de sus derechos político-electorales en igualdad de condiciones.

Acciones afirmativas en partidos políticos.

Los partidos políticos son los "Porteros" (*gatekeepers*) de la democracia, en la medida en la que constituyen los canales a través de los cuáles se desarrollan las distintas posiciones democráticas y que además son la plataforma a través de la cual las personas ejercen sus derechos políticos a ocupar un cargo o posición de elección popular. Por lo tanto, los partidos políticos tienen una obligación especial, de orden ético y político, de garantizar que haya condiciones justas y una "cancha pareja" para todas las personas que, a través de sus estructuras, busquen acceder a una candidatura para un cargo de elección popular.

La función democrática de un partido político se integra por dos grandes dimensiones: una interna y otra externa, y si entendemos que un partido político

debe ser en todos sus ejercicios democrático deberá, por lo tanto, estar la democracia presente en ambas esferas de acción.³² Los argumentos a favor de acciones concretas para incluir más mujeres en las instituciones de representación se pueden resumir como sigue: a) es una cuestión de justicia, pues la falta de mujeres en la política, y sin que existan impedimentos *de jure* para su participación, constituye discriminación; b) es una condición necesaria (aunque no suficiente) para la representación cabal de sus intereses y puntos de vista en la toma de decisiones políticas; y c) es una manera de mejorar la calidad general del sistema democrático, por el impacto positivo (esperado) en la legitimidad de las instituciones de representación.³³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que, de conformidad con el artículo 41, base I, del Pacto Federal, los partidos políticos tienen libertad de auto-organización, lo que implica que con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, en sus estatutos pueden fijar los programas, principios e ideas que los conformen como institutos políticos, de ahí que el legislador les reconozca dicha libertad de organización, con la obligación de que con sus estipulaciones no vulneren el contenido esencial de los derechos políticos y otros derechos fundamentales, como los de igualdad y no discriminación.³⁴ En primer término, el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal establece con claridad que es una de las finalidades de los partidos políticos, como parte de su función democrática, fomentar el principio de paridad de género. Sin embargo, no puede considerarse que esta obligación se limite a la nominación de sus candidaturas conforme a las reglas de paridad.

Al respecto, el TEPJF, desde la emisión de la sentencia SUP-JDC-369/2017 y acumulados, ha sostenido que corresponde a los Partidos Políticos, en tanto garantes del acceso a la participación democrática, garantizar el principio de paridad de género en la integración de los órganos colegiados que conforman su estructura interna. En tal sentido se considera que, si bien el orden normativo no prevé expresamente que los partidos políticos deban ajustar sus documentos

³² MOSCOSO SALAS, Martín Gustavo, *La democracia Interna de los Partidos Políticos Mexicanos: una Obligación Constitucional*, México p.1

³³ HERNÁNDEZ MONZOY, Andira, *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*, serie Temas selectos de derecho electoral, no. 27, 2011, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, p. 15.

³⁴ Tesis P./J. 14/2013 (9a.), en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, pág. 155, Jurisprudencia(Constitucional), con título: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LOS ARTÍCULOS 16, NUMERAL 3, PÁRRAFO SEGUNDO Y 131, NUMERAL 3, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL SEÑALAR QUE QUEDAN EXCEPTUADAS DEL PORCENTAJE DE CUOTAS DE GÉNERO AQUELLAS CANDIDATURAS QUE SEAN RESULTADO DE UN PROCESO DE ELECCIÓN DEMOCRÁTICO, CONFORME A LOS ESTATUTOS DE CADA PARTIDO, NO VULNERAN ESOS PRINCIPIOS."

básicos para el efecto de garantizar la paridad en la integración de sus órganos de dirección, dado que éstos cumplen una función determinante en el acceso a la participación política de las mujeres, es necesario establecer constitucionalmente esta obligación.

Conforme al principio de libre configuración de los partidos políticos, estos tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no afecten los derechos fundamentales de la militancia, ni de la ciudadanía en general, y garanticen de forma efectiva los principios democráticos de estado de derecho. La obligación primordial en el ámbito interno de un partido político, es ser un reflejo del sistema democrático en su seno, lo que implica contar con procedimientos democráticos y respetar escrupulosamente los derechos fundamentales de su militancia. En lo que respecta al ámbito externo, sus obligaciones se subsumen al respeto por las vías institucionales, el uso de medios pacíficos para la lucha política, y el respeto de las reglas y los procedimientos democráticos en su actuación frente al resto de los partidos.³⁵

De conformidad con lo anterior, si bien se debe conminar a los partidos políticos para que prevean las normas necesarias para la integración paritaria de sus órganos colegiados, no menos cierto es que las normas para tal efecto deben de preverse de forma exclusiva en sus documentos internos. De conformidad con lo anterior, el principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, supone que no deben ser los órganos electorales los que establezcan cómo deben los partidos políticos regular su procedimiento de designación de dirigencias, sino que corresponde a los propios partidos políticos el establecimiento de dichas reglas. Al establecer constitucionalmente el deber de los partidos de establecer las reglas para garantizar la paridad en la integración de órganos colegiados de los partidos políticos, se avanza en la protección y garantía de los derechos de las mujeres en materia político-electoral, mientras que se garantiza también el principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos.

Contenido de la propuesta.

La presente iniciativa tendrá entonces por objeto modificar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de delimitar el ámbito jurisdiccional de forma que se garantice el principio de División de Poderes, reconocer la responsabilidad del Poder Legislativo Federal en la implementación de acciones afirmativas para garantizar el acceso de personas a sus derechos político-electorales en igualdad de condiciones, y establecer el deber de los partidos políticos de regular en sus normas internas la paridad de género en

³⁵ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Democracia y Partidos Políticos*, p.37.

la integración de sus órganos colegiados de dirección. Es por ello que se proponen las siguientes modificaciones:

I. Adición de un párrafo tercero al artículo 41 constitucional. Se propone establecer que las determinaciones que adopten las autoridades en materia electoral, que se relacionen con la implementación de acciones afirmativas, se sujeten al límite del tenor literal de la ley y la constitución. Lo anterior para efecto de salvaguardar el principio de reserva de ley. Se ha reconocido ya que el establecimiento de acciones afirmativas en materia electoral es una facultad que corresponde al Poder Legislativo, de modo que a las autoridades electorales no les corresponde la facultad de establecer éstas. En este caso, el control de constitucionalidad deberá de tener el alcance de permitir una interpretación conforme para el efecto de inaplicar normas que contravengan el texto constitucional, o de identificar con precisión algunos aspectos en donde la legislación no protege adecuadamente los derechos humanos, pero no de establecer medidas afirmativas específicas, ni de vincular al Poder Legislativo de legislarlas de una forma específica, sino únicamente de acusar la omisión y hacérsela saber al Legislativo para el ejercicio de sus respectivas facultades. Igualmente, se propone señalar que la implementación de acciones afirmativas constituirá una modificación legal fundamental, para el efecto de vincular esta legislación a la prohibición de modificarlas 90 días antes del inicio de procesos electorales establecido en el artículo 105, párrafo II de la Constitución Federal.

II. Adición de un párrafo cuarto a la fracción I del artículo 41 constitucional. Se propone señalar en el texto constitucional que corresponda a los partidos políticos que, en ejercicio de su autodeterminación y autoorganización, el establecimiento en sus normas estatutarias de las reglas para la renovación de sus dirigencias, y la garantía de la paridad de género en la integración de sus órganos colegiados. De esta forma, cada partido político estará en la obligación constitucional de adecuar sus documentos internos para que, en sus órganos colegiados de dirección, haya una integración igual entre mujeres y hombres. También, se impide que sean los órganos electorales los que, más allá de sus facultades, dicten a los partidos políticos la forma en que llevan a cabo la renovación de sus órganos de dirección. De este modo, la paridad en la democracia interna de los partidos políticos adquiere un asidero constitucional, en lugar de tratarse de un precedente judicial dictado en exceso de facultades.

III. Adición de una fracción XXXI al artículo 73 constitucional. Se propone establecer, como una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la implementación de medidas afirmativas para el acceso de personas pertenecientes a grupos en especial desventaja para garantizarles el acceso al goce y ejercicio de derechos político-electorales, y para el cumplimiento del principio de paridad de género. De este modo, se vincula al Poder Legislativo

Federal al ejercicio de la facultad que, por tratarse de la adopción de normas generales de carácter sustantivo, constituye una facultad material y formalmente legislativa. Así, también se supera la confusión conceptual derivada de una deficiente regulación constitucional, de modo que los órganos electorales no sean quienes establezcan, sin estar facultados para tal efecto, las acciones afirmativas, y sea en cambio el Poder Legislativo quien emita las normas respectivas. La finalidad última de esta modificación es el reconocimiento de la responsabilidad que tiene el Legislativo Federal de garantizar a todas las personas el acceso al goce y ejercicio de sus derechos político-electorales en condiciones de igualdad plena.

IV. Modificación del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional. Se propone señalar como facultad del Tribunal Electoral la resolución en definitiva y exclusivamente de las controversias que se susciten por normas generales, actos y omisiones y resoluciones reguladas por las leyes electorales. De este modo, se dota de seguridad al orden jurídico y se establece un parámetro claro de diferenciación entre aquellos asuntos que materialmente competen al TEPJF, frente a aquellos que por su naturaleza escapan a su jurisdicción. Esto permite salvaguardar el Estado de Derecho en uno de sus aspectos más fundamentales que es la función electoral como pilar elemental de la democracia.

V. Introducción de un párrafo al artículo 99. Se propone añadir un párrafo en donde se introduzca como parámetro hermenéutico para la adopción de las resoluciones del Tribunal Electoral, que éstas se adopten conforme al límite del tenor literal de la ley y de la Constitución, así como los principios expresamente establecidos en ésta. Como se ha mencionado, el límite del tenor literal de la ley como concepto jurídico permite entender la interpretación judicial como sujeta a los límites semánticos de los enunciados jurídicos. Con esta introducción, se permite que exista una clara distinción entre los casos de interpretación judicial, permitidos constitucionalmente, y los casos de creación judicial del derecho, que estarían prohibidos. Así, se garantiza el principio de reserva de ley, y la División de Poderes como pilar fundamental del Estado de Derecho.

Estos métodos de interpretación permitirían articular un control de regularidad constitucional más flexible, pero sujeto al límite del tenor literal de la ley. Con la adición del concepto del tenor literal de la ley, las posibilidades interpretativas serían:

- a)** Respecto de la interpretación gramatical, no permite por su naturaleza más que atribuir un significado lexical al texto, por lo que no permitiría la creación judicial;
- b)** Respecto de la interpretación conforme, esta sólo implicaría proponer las interpretaciones admitidas por el límite del tenor literal de la norma y seleccionar de entre éstas aquella que más se adecúe a la constitución. Esto permitiría que el Tribunal excluya la aplicación de una norma inconstitucional a un caso concreto,

o de identificar una omisión legislativa, acusar la misma sin decir al Poder Legislativo cómo debería legislar (lo que equivale a legislar por éste), de modo que se impide terminantemente la introducción de enunciados jurídicos que no formen parte del sistema jurídico mexicano; y

c) Respecto de la interpretación sistemática y funcional, al limitar la interpretación a aquellas que son objetivamente posibles, solo permitiría aplicación analógica de conceptos ya existentes para integración normativa, pero no la introducción de nuevos enunciados normativos que no formen parte del texto normativo.

Con el parámetro del límite del tenor literal de la ley y la Constitución, también se salvaguarda el control de constitucionalidad en materia electoral, sin alterar la División de Poderes y el Estado de Derecho. Así, por ejemplo, en el caso de la aplicación de acciones afirmativas, el Tribunal Electoral podría inaplicar alguna medida que sea notoriamente discriminatoria, o acusar la existencia de una omisión, sin señalar cómo debe de legislarse en la materia, de modo que se salvaguarda el principio de reserva de ley.

VI. Introducción de un párrafo al artículo 99 constitucional. Se propone establecer que aquellos actos y determinaciones adoptadas por las Cámaras del Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades exclusivas, establecidas en los artículos 74 y 76 de la Constitución Federal, así como aquellas determinaciones que sean adoptadas por sus órganos de gobierno y que correspondan a los regímenes interiores de dichas cámaras, al ser propias de la materia parlamentaria y no electoral, queden excluidas de la jurisdicción del Tribunal Electoral. De tal forma, se garantiza el principio de División de Poderes como pilar del Estado de Derecho.

VII. Adición de una fracción IV al artículo 105 de la constitución Federal. Dado que se excluyó de la jurisdicción del Tribunal Electoral la facultad de conocer de aquellos asuntos relacionados con facultades exclusivas, o decisiones de los órganos de gobierno de las Cámaras del Congreso de la Unión, para efecto de garantizar el derecho de acceso a la justicia y el acceso a un recurso adecuado y efectivo, se propone establecer en una fracción IV del artículo 105 constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de aquellas controversias que se susciten con relación a los regímenes internos de las Cámaras del Congreso de la Unión, las decisiones de sus órganos de gobierno y con el ejercicio de las facultades exclusivas de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, establecidas en los artículos 74 y 76 constitucionales. Asimismo, para el efecto de no saturar el funcionamiento del Máximo Tribunal, se propone establecer que esta facultad exclusiva de conocer de tales asuntos, tratándose de normas generales (como el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación), se limitará al control abstracto de constitucionalidad, de modo que el control concreto

derivado de la aplicación de normas generales se dirima en los demás órganos del Poder Judicial de la Federación.

VIII. Adopción de un artículo transitorio segundo. Se propone establecer en el articulado transitorio, como salvaguarda de los derechos de la ciudadanía y para garantizar el cumplimiento del principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos, que cuando se trate de la implementación de acciones afirmativas en materia electoral y del principio de paridad de género, en caso de que el Congreso de la Unión no haya emitido las disposiciones tendientes a su regulación, o bien no existiera legislación o normas estatutarias vigentes, resultarán aplicables: a) para los procesos electorales federales y locales, los lineamientos establecidos para el proceso electoral federal del año 2021, y los procesos electorales locales de los años 2022 y 2023; y b) para los procesos de renovación de los órganos de dirección de los partidos políticos nacionales, las normas y los criterios aplicados al proceso de renovación de dirigencias de los partidos políticos nacionales del año 2021. De este modo se garantiza que no exista un vacío legal que opere en detrimento de las medidas afirmativas ya existentes en los procesos electorales anteriores, de modo que, si para los procesos electorales y de renovación de dirigencias partidistas del año 2024 no se han adoptado las normas correspondientes, no exista una laguna jurídica que opere en perjuicio de los derechos político-electorales de las personas.

A continuación, se muestran las modificaciones constitucionales propuestas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto vigente.	Texto propuesto.
<p>Artículo 41. Sin correlativo. ... l. Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.</p>	<p>Artículo 41. En materia electoral, las determinaciones que se adopten con relación a la implementación de acciones afirmativas tendrán el carácter de modificaciones legales fundamentales, y se sujetarán al límite del tenor literal de la ley y esta constitución. ... l. Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos</p>

<p>Sin correlativo.</p> <p>...</p>	<p>que señalen literalmente esta Constitución y la ley.</p> <p>Los partidos políticos, en ejercicio de su autodeterminación y autoorganización, establecerán en sus normas estatutarias las reglas para la designación de sus dirigencias, así como las reglas para garantizar el principio de paridad de género en la integración de sus órganos colegiados.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXIX-T. ...</p> <p>XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.</p> <p>XXIX-V a XXXI. ...</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XXX. ...</p> <p>XXXI. Para establecer de forma exclusiva medidas afirmativas para el acceso de personas pertenecientes a grupos vulnerables al goce y ejercicio de derechos político-electorales, y para el cumplimiento del principio de paridad de género.</p> <p>XXXII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.</p>
<p>Artículo 99. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:</p>	<p>Artículo 99. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva y exclusivamente, las controversias que se susciten por normas generales, actos y omisiones y resoluciones regulados</p>

<p>I. a X. ...</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Sin correlativo.</p> <p>Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.</p> <p>...</p>	<p>por las leyes electorales, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:</p> <p>I. a X. ...</p> <p>El Tribunal Electoral dictará sus resoluciones conforme al límite del tenor literal de la ley y esta Constitución, y los principios expresamente establecidos en ésta.</p> <p>Los actos y demás determinaciones de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, las decisiones de sus órganos de gobierno y las que correspondan a sus regímenes interiores, quedan excluidas de la jurisdicción del Tribunal.</p> <p>Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p>	<p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p>

<p>I. a III. ...</p> <p>Sin correlativo.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>I. a III. ...</p> <p>IV. De las controversias que se susciten con relación a los regímenes internos de las Cámaras del Congreso de la Unión, las decisiones de sus órganos de gobierno y con el ejercicio de las facultades exclusivas de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión establecidas en los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Tratándose de normas generales, la facultad establecida en la fracción IV del presente artículo corresponde al control abstracto de constitucionalidad.</p>
---	---

Propuestas de articulado transitorio.

<p>Propuesta de redacción artículos transitorios.</p> <p>Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> <p>Segundo. Tratándose de la implementación de acciones afirmativas en materia electoral y del principio de paridad de género, en caso de que el Congreso de la Unión no haya emitido las disposiciones tendientes a su regulación, o bien no existiera legislación o normas estatutarias vigentes, resultarán aplicables:</p> <p>I. Para los procesos electorales federales y locales del año 2024, los lineamientos establecidos para el proceso electoral federal del año 2021, y los procesos electorales locales de los años 2022 y 2023;</p> <p>II. Para los procesos de renovación de los órganos de dirección de los partidos políticos nacionales hasta el año 2024, las normas y los criterios aplicados al proceso de renovación de dirigencias de los partidos políticos nacionales del año 2021.</p>

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración del Pleno de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GARANTÍAS POLÍTICO-ELECTORALES.

Artículos.

Único. Se reforman el párrafo tercero de la fracción I del artículo 41, el párrafo cuarto del artículo 99, y se adicionan dos párrafos al artículo 41, una fracción XXXI al artículo 73, recorriéndose las fracciones subsecuentes, dos párrafos al artículo 99, y una fracción IV y un párrafo último al artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

En materia electoral, las determinaciones que se adopten con relación a la implementación de acciones afirmativas tendrán el carácter de modificaciones legales fundamentales, y se sujetarán al límite del tenor literal de la ley y esta constitución.

...

I. ...

...

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen **literalmente** esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos, en ejercicio de su autodeterminación y autoorganización, establecerán en sus normas estatutarias las reglas para la designación de sus dirigencias, así como las reglas para garantizar el principio de paridad de género en la integración de sus órganos colegiados.

...

II. a VI. ...

Artículo 73. ...

I. a XXX. ...

XXXI. Para establecer de forma exclusiva medidas afirmativas para el acceso de personas pertenecientes a grupos vulnerables al goce y ejercicio de derechos político-electorales, y para el cumplimiento del principio de paridad de género.

XXXII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 99. ...

...

...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva y **exclusivamente, las controversias que se susciten por normas generales, actos y omisiones y resoluciones regulados por las leyes electorales**, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. a X. ...

El Tribunal Electoral dictará sus resoluciones conforme al límite del tenor literal de la ley y esta Constitución, y los principios expresamente establecidos en ésta.

Los actos y demás determinaciones de las Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas, las decisiones de sus órganos de gobierno y las que correspondan a sus regímenes interiores, quedan excluidas de la jurisdicción del Tribunal.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

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

I. a III. ...

IV. De las controversias que se susciten con relación a los regímenes internos de las Cámaras del Congreso de la Unión, las decisiones de sus órganos de gobierno y con el ejercicio de las facultades exclusivas de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión establecidas en los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

...

Tratándose de normas generales, la facultad establecida en la fracción IV del presente artículo corresponde al control abstracto de constitucionalidad.

Transitorios.

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

Segundo. Tratándose de la implementación de acciones afirmativas en materia electoral y del principio de paridad de género, en caso de que el Congreso de la Unión no haya emitido las disposiciones tendientes a su regulación, o bien no existiera legislación o normas estatutarias vigentes, resultarán aplicables:

I. Para los procesos electorales federales y locales del año 2024, los lineamientos establecidos para el proceso electoral federal del año 2021, y los procesos electorales locales de los años 2022 y 2023;

II. Para los procesos de renovación de los órganos de dirección de los partidos políticos nacionales hasta el año 2024, las normas y los criterios aplicados al proceso de renovación de dirigencias de los partidos políticos nacionales del año 2021.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 23 días del mes de marzo del año 2023.

PD 4573/65/23



C Á M A R A D E
DIPUTADOS
LXV LEGISLATURA

Secretario de Servicios Parlamentarios: Hugo Christian Rosas de León; **Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria:** Gilberto Becerril Olivares; **Directora del Diario de los Debates:** Eugenia García Gómez; **Jefe del Departamento de Producción del Diario de los Debates:** Oscar Orozco López. Apoyo Documental: **Dirección General de Proceso Legislativo,** José de Jesús Vargas, director. Oficinas de la Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: Palacio Legislativo, avenida Congreso de la Unión 66, edificio E, cuarto nivel, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, CP 15969. Teléfonos: 5036-0000, extensiones 54039 y 54044. **Página electrónica:** <http://cronica.diputados.gob.mx>