

DICIEMBRE 2017

Quórum Legislativo

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Constituyente de la Ciudad de México

Forma de gobierno

Juan Manuel Escudra Díaz

Nueva Ley de asentamientos humanos: una norma, varios retos

José de Jesús Ruiz Munilla

Desarrollo e igualdad social

Legislación en materia de jóvenes

María Amelia Olguín Vargas

El Fuero Constitucional

Xochitl Garmendia Cedillo

Los residuos sólidos urbanos en México

Francisco Javier Rodríguez Carvajal

121



CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Índice

Editorial	03
La Comisión Nacional de salarios mínimos, análisis de iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados	07
Edgard Delgado Aguilar	
Constituyente de la Ciudad de México. Forma de gobierno	43
Juan Manuel Escuadra Díaz	
Desarrollo e igualdad social. Legislación en materia de jóvenes	81
María Amelia Olguín Vargas	
El fuero constitucional	177
Xochitl Garmendia Cedillo	
Nueva ley de asentamientos humanos: una norma, varios retos	233
José de Jesús Ruiz Munilla	
Los residuos sólidos urbanos en México	257
Francisco Javier Rodríguez Carvajal	
Plena jurisdicción de la Corte Penal Internacional	287
Oscar Uribe Benitez	

Editorial



La edición número 121 de nuestra revista Quórum Legislativo, cumple el objetivo fundamental de difundir los resultados originales de las investigaciones planeadas durante el 2017; representan la contribución que los investigadores adscritos al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, elaboraron conforme al programa anual presentado por las direcciones de área.

En esta ocasión, las publicaciones abordan temas de agenda de los Grupos Parlamentarios, analizando iniciativas como la relativa a *la desindexación del salario mínimo y los residuos sólidos urbanos en México*; asimismo se incluyen, temas relacionados con el desarrollo e igualdad social de los jóvenes; el fuero constitucional; la plena jurisdicción de la Corte Penal Internacional; la nueva ley de asentamientos humanos y un tema trascendental para la Ciudad de México: *su constituyente y forma de gobierno*.

Como puede constatarse, la importancia de los ensayos radica en la vinculación directa que éstos tienen con el trabajo de las y los legisladores; por citar un ejemplo, el artículo referente a *La Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Análisis de iniciativas*

presentadas en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, muestra una matriz de coincidencias y divergencias respecto a la discusión efectuada sobre el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permite tener una visión integral de las posturas parlamentarias.

De igual forma, en el tema de la inclusión juvenil, es ilustrativa la recopilación de datos estadísticos sobre el comportamiento de una cuarta parte de la población en México que por sus condiciones de edad, si bien no son considerados vulnerables, si están enfrentando un serio problema para incorporarse al desarrollo, impidiendo que la ciudadanía la ejerzan con el pleno ejercicio de sus derechos; de esta manera se propone a manera de conclusión: *legislar en beneficio de la población joven.*

También se destaca, el estudio relativo al Fuero Constitucional y la importancia que tiene como institución ligada directamente con la independencia de los parlamentarios, que por su naturaleza ha generado la creación de compromisos como el llevado a cabo en los acuerdos por la gobernabilidad en el que se prometió una revisión global sobre el fuero.

Como puede observarse la diversidad de los contenidos, permite que la información expuesta en este número constituya una herramienta auxiliar para el interesado, que además, provoque el interés de seguir investigando. Por lo anterior, este Centro de Estudios, está seguro de la trascendencia de publicar esta relación de artículos que seguramente enriquecerá el acervo de sus lectores.

CEDIP

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos, Análisis de iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados

Edgard Delgado Aguilar

Preámbulo

D

e conformidad con el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados y en concordancia con su Programa Operativo Anual, se llevan a cabo en el CEDIP Investigaciones Trimestrales que buscan "Aportar elementos que contribuyan al conocimiento de temas relacionados con el quehacer legislativo" en este caso, en las agendas que los Grupos Parlamentarios que conforme a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 26, numeral 4 obliga a que: "En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste".

En ese orden de ideas, durante el pasado periodo de sesiones, distintos Grupos Parlamentarios contemplaron en sus agendas y presentaron en la actual LXIII Legislatura (2015-2018) iniciativas relacionadas con la situación del salario mínimo en México; así como la desaparición y en su caso transformación de la institución encargada de fijar los mismos, como es la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI).

Lo anterior, motivado en gran medida por la caída del poder adquisitivo que históricamente ha experimentado el salario mínimo en el país y la inamovilidad aparente de la CONASAMI; tal y como se desprende de las exposiciones de motivos presentadas.

En el inter, se llevaron a cabo diversas acciones buscando corregir esta pérdida del poder adquisitivo. Por parte del titular del poder ejecutivo federal, fue el envío de la iniciativa para la desindexación del salario mínimo como medida para establecer multas, sanciones, entre otras. Por el lado del Poder Legislativo Federal, se aprobó la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización; así como la creación del Grupo Especial de Trabajo sobre salario Digno en la Cámara de Diputados. Lo anterior, suelta amarras y quita el anclaje al salario mínimo. Ante este nuevo paradigma ¿Hacia dónde debería ir la CONASAMI y cuál debería ser su papel ante este nuevo escenario?

Más aún ¿Cuál debería ser la intervención del legislador ante esta situación? Considero valdría la pena reflexionar sobre la forma en que ha venido operando la institución encargada de fijar el salario mínimo y si esta, se ajusta al nuevo modelo o debiera buscarse otro.

Lo anterior, sin ánimo alguno de pronunciarnos sobre la pertinencia, conveniencia u oportunidad de cada iniciativa presentada ni los alcances de la misma; toda vez que de ello, darán cuenta los señores diputados, especialmente en la etapa de dictaminación que en su momento, habrán de llevar a cabo.

Sólo se trata de ubicar las coincidencias y disensos entre las diferentes iniciativas presentadas para que junto con algunos comentarios y sugerencias, proporcionar a los tomadores de decisión, elementos para el mejor desarrollo de su labor encomendada; echando mano también de esa poderosa herramienta que es, el derecho comparado.

Marco Teórico-conceptual

Antes de hablar de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos como ente jurídico, es necesario hablar de la retribución que se recibe a cambio de un trabajo o servicio brindado; y cuál debe ser la cantidad o pago “mínimo” que debe esperarse o darse o entregarse a cambio del mismo. Por ello, la referencia al salario mínimo, entender su concepto, evolución y tratamiento, es cuestión indispensable para nuestra investigación. De tal suerte tenemos que:

Salario mínimo (Concepto y evolución)

Dentro de nuestro derecho positivo mexicano, la primera mención que se hace de este concepto es por medio de nuestra Carta Magna en su artículo 123 en sus fracciones VI, VII y VIII de ahí resaltamos sus principales atributos el que: "Deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos".

De igual forma: "Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones".

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 90 establece que: "El salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo".

Definición de Salario Mínimo a nivel internacional (OIT)

A decir de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no existe ninguna definición del término «salario mínimo» en sus instrumentos. Sin embargo, se ha considerado que por éste, debe entenderse «la suma mínima que deberá pagarse al trabajador por el trabajo o servicios prestados, dentro de un lapso determinado, bajo cualquier forma que sea calculado, por hora o por rendimiento, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo,

que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países»¹

Ahora bien, ¿Cómo es que se llegó a esta definición? ¿Cuál fue el proceso histórico y su evolución hasta el día de hoy?

Antecedentes del Salario Mínimo a nivel internacional

Álvaro Molina Enríquez,² nos dice que: “El sentido de las reivindicaciones sociales de la clase trabajadora, al que pertenecen los salarios mínimos, surge al coincidir la expansión del maquinismo y utilización masiva del trabajo humano para la industria, con la crisis del liberalismo extremo. Las conquistas básicas de los trabajadores se inician en Europa en el siglo antepasado y culminan con la constitución de Weimar, el Tratado de Versalles y la creación de la Organización Internacional del Trabajo”.

Sobre este último tema, la Organización Internacional del Trabajo, en razón de su 103.^a reunión Conferencia Internacional del Trabajo, 2014 realizó el estudio “Sistemas de salarios mínimos” que fue parte central de la misma, señala que: “...el artículo 427 del Tratado de Versalles incluía «el pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como se comprende en su tiempo y en su país»³

Continúa: “La Recomendación núm. 30, que complementa el Convenio núm. 26, estipula, en su parte III, que, para determinar las tasas mínimas de salarios, los organismos competentes deberían tener siempre en cuenta la necesidad de garantizar a los trabajadores interesados «un nivel de vida adecuado».

Señala además que: “...deberían tomarse medidas que prevean la revisión de las tasas mínimas de salarios fijadas por los organismos competentes cuando los trabajadores o los patronos que formen parte de estos organismos así lo deseen.” (Esto último subrayado comienza a esbozar una justificación y antecedente del porque la existencia de organismos como la CONASAMI).

- 1 Estudio “Sistemas de salarios mínimos”, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, 2014, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, pág. 21.
- 2 Molina Enríquez, Álvaro, Legislación comparada y teoría general de los salarios mínimos legales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969, Pág. 27.
- 3 Estudio “Sistemas de salarios mínimos”, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, 2014, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, pág. 2.

Con independencia de esto Neumark, D. y W. Wascher del Massachusetts Institute of Technology citados en una investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mencionan en su trabajo sobre Salarios mínimos en 2008, que: “El concepto de salario o ingreso mínimo de los trabajadores tiene sus orígenes en 1890, en Nueva Zelanda y Australia, y fue motivado por la problemática padecida por los trabajadores, especialmente mujeres y jóvenes, cuya remuneración era tan baja que no les permitía lograr la autosuficiencia para ellos y sus familias. Esta figura protectora se difundió y ha sido adoptada por diversos países, entre ellos México”.⁴

Antecedentes del Salario Mínimo en México

Mientras todo esto sucedía en el mundo, en nuestro país, como señala la exposición de motivos de la iniciativa presentada por diputados integrantes del GPPRD: “Retomando las demandas formuladas por el naciente movimiento obrero mexicano, plasmadas en el Programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, el artículo 123 reconoció los derechos de los trabajadores concebidos como una clase social y mandató al Estado mexicano garantizar su cumplimiento y vigencia”.⁵ Efectivamente, entre sus principales postulados se encontraban:

“Una labor máxima de ocho horas y un salario mínimo de un peso es lo menos que puede pretenderse⁶ para que el trabajo esté siquiera á salvo de la miseria, para que la fatiga no le agote, y para que le quede tiempo y humor de procurarse instrucción y distracción después de su trabajo”.

Así las cosas, y como lo señala Molina Enríquez: “En México surge la primera revolución social del siglo XX y culmina con la constitución socialista de 1917. El salario mínimo legal en México y los demás derechos protegidos por la Constitución para los trabajadores, están encuadrados dentro de una concepción filosófica-jurídica y de derecho político en la que el Estado interviene en la vida económica y social del país para garantizar institucionalmente esos derechos

4 Salario Mínimo y Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2016. Consultable en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_018.pdf. Revisado el 17/04/2017

5 Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD. Septiembre de 2015.

6 Resalte propio.

fundamentales.⁷ Efectivamente, como resultado de todos estos grandes movimientos sociales, la lucha armada en México, retomo muchos de estos ideales por conducto de los Constituyentes de 1916-1917 y en la Constitución de 1917, su artículo 123 consagró como resultado, lo siguiente:

Art. 123....

I. a V. ...

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado

X. a XXX...

Creación de la CONASAMI, objetivos y facultades

a) Decreto de creación. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) es un organismo público descentralizado creado mediante la reforma a la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1962, así como las correspondientes reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo publicadas en el diario oficial el 31 de diciembre de ese mismo año.

b) Objetivo. En su carácter de órgano tripartito, llevar a cabo la fijación de los salarios mínimos.

c) Facultades. Como resultado de la modificación al artículo 123 constitucional, es la fijación de los salarios mínimos; ya que carece de una Ley Orgánica que amplíe facultades.⁸

7 Op. Cit. Pág. 27.

8 Desde su creación, el legislador no previó que esta Comisión tuviese una Ley Orgánica o Estatuto para su funcionamiento, lo cual, se verificó, haciendo una búsqueda en la legislación federal vigente, es decir en las 24 leyes orgánicas y 582 reglamentos, ambos de carácter federal existentes; no se encontró ninguna norma que en expreso, regule a la CONASAMI, lo cual puede ser una asignatura pendiente. Con ayuda de la herramienta <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes> consultada el 12 de abril de 2017.

De igual forma, se procedió a revisar el portal de transparencia del organismo, y en su página —La que por cierto no cumple con la normatividad en la materia— no existe información alguna sobre su marco normativo, salvo el Manual de Organización con fecha del 07 que no detalla funciones, sino que despliega una serie de organigramas y tabuladores que no dicen nada respecto a cuáles son sus funciones.⁹

No obstante, la Ley Federal del Trabajo contempla un capítulo VI “Comisión nacional de los salarios mínimos” dentro del Título Once que habla de las “Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales” en el cual se observa las atribuciones del Presidente y principales áreas que conforman a la CONASAMI. Artículos 554, 557, 561 y 563. Destaca por su importancia lo relativo a la Dirección Técnica por los deberes y atribuciones, entre las que destacan el “Practicar las investigaciones y realizar los estudios necesarios y apropiados para que el Consejo de Representantes pueda fijar los salarios mínimos”.¹⁰ Lo anterior, con el fin de determinar:¹¹

- a) El presupuesto indispensable para la satisfacción de las siguientes necesidades de cada familia, entre otras: las de orden material, tales como la habitación, menaje de casa, alimentación, vestido y transporte; las de carácter social y cultural, tales como concurrencia a espectáculos, práctica de deportes, asistencia a escuelas de capacitación, bibliotecas y otros centros de cultura; y las relacionadas con la educación de los hijos.
- b) Las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores de salario mínimo.¹²

Marco Jurídico de la CONASAMI

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, es el sustento de creación de esta entidad, en su artículo 123, apartado A, fracción VI.

2. **Instrumentos internacionales**¹³

9 http://www.conasami.gob.mx/pdf/manuales_sis_ges_cal/MO-04-01-091007.pdf Consultado el 12 de abril de 2017.

10 Artículo 561 fracción III de la Ley Federal del Trabajo.

11 Artículo 562, fracción II de la Ley Federal del Trabajo.

12 Resalte propio.

13 Estudio “Sistemas de salarios mínimos”, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, pág. 13.

El derecho a un salario mínimo, mínimo vital o salario decente como se le suele llamar, lo encontramos en numerosos instrumentos internacionales signados por México y de los que es parte, tales como:

A. La Declaración Universal de Derechos Humanos que en su artículo 23, párrafo 3, proclama el derecho de toda persona que trabaja a «una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social».

B. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 7 proclama 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: ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto».

El multicitado estudio de la OIT,¹⁴ hace mención a instrumentos regionales entre los que podemos nombrar:

C. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la IX Conferencia Internacional Americana, en 1948, está redactada en términos similares a los de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Su artículo XIV dispone que «Toda persona que trabaja tiene derecho a recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza, le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia».

D. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales y culturales «denominado Protocolo de San Salvador», adoptado en 1988 y en vigor desde 1999, según lo dispuesto en el artículo 7, a) Los Estados ... garantizarán en sus legislaciones nacionales, entre otras, «una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción».

14 Estudio "Sistemas de salarios mínimos", Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, pág. 14.

■ La Comisión Nacional de salarios mínimos, análisis de iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ■

E. En el marco del Consejo de Europa, el artículo 4 de la Carta Social Europea, revisada en 1966, los Estados parte se comprometen a reconocer el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso (artículo 4, párrafo 1).

Ley Federal del Trabajo (Títulos Tercero y Once)

Además de lo dispuesto por el artículo 123, complementa el marco de actualización de la CONASAMI, los artículos 94, 95 y 96 contenidas en el capítulo VI que habla del salario mínimo dentro del Título Tercero “Condiciones de Trabajo” de dicha Ley, mencionan que los salarios mínimos se fijen por una Comisión Nacional como estará integrada ésta, la existencia de Comisiones Consultivas y la previsión de áreas geográficas que la Comisión determine —Que por cierto ya no existen de acuerdo con el decreto del 30 de septiembre de 2015— y lo relativo al procedimiento ante la comisión nacional de los salarios mínimos para la fijación de los salarios, contenida en los artículos 570 al 574, capítulo VIII “Procedimiento ante la comisión nacional de los salarios mínimos”.

Situación del salario mínimo en México

De acuerdo a la definición legal que da la CPEUM en artículo 123 constitucional, apartado A, fracción VI en su segundo párrafo; situación que se repite en el artículo 90, segundo párrafo también de la Ley Federal del Trabajo: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

Sin embargo, esto dista mucho de la realidad. De acuerdo con la Confederación Regional Obrero Campesina —la CROC— que acudió a una reunión con el Grupo de Trabajo en Materia de Desarrollo Económico, con Énfasis en un Salario Digno creado en la presente legislatura¹⁵ la pérdida del salario mínimo ha sido

15 Su finalidad es la de coadyuvar en la construcción de acuerdos que permitan impulsar los trabajos legislativos en materia de desarrollo económico, énfasis en un salario digno, y faciliten la instrumentación del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que establece la metodología para el análisis de iniciativas y minutas en materia de salario mínimo, sin menoscabo de las competencias que legalmente corresponden a las comisiones ordinarias. Acuerdo de la Junta de Coordinación

tal que apenas alcanza a cubrir un 20% del costo aproximado de lo que sería una canasta básica.¹⁶

Dicha organismo sindical expuso en la reunión convocada por el Grupo de Trabajo celebrada el 6 de diciembre de 2016 lo que fue su diagnóstico de la Situación del salario mínimo en México; mismo que es retomado para esta investigación.

A continuación, se resumen los principales aspectos:

Los aumentos a los Salarios Mínimos, acotados por las razones que explica la Comisión Consultiva han resultado en una caída del poder adquisitivo del salario mínimo de -70.71 %, desde 1976 a la fecha.

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) elaborada por el INEGI informó que al tercer trimestre de 2016, el monto mensual de una persona que percibe el salario mínimo, es de 2,221.63 pesos; mientras que el costo de la canasta alimentaria individual que calcula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en las zonas urbanas del país, a octubre de 2016, fue de 1,346.46 pesos mensuales por persona.

Sí a esto se añade la canasta no alimentaria de consumo básico, el costo adicional es de 1,371.40 pesos mensuales por persona, esto incluye los gastos en transporte, vestido, educación, vivienda y salud, el resultado final, es que el costo de la canasta básica alimentaria y no alimentaria, es decir de la canasta básica de bienes y servicios mínimos es de 2,717.81 pesos mensuales por persona. Habría que agregar que una familia típica cuenta con 3.93 integrantes en promedio.

Con estos pocos datos podemos establecer que **el costo total de la canasta básica que calcula el CONEVAL para una familia típica de 3.93 miembros, sería de 10,681.01 pesos. Sin embargo, el salario mínimo que se gana en promedio en la República Mexicana es de 2,221.63 pesos al mes, apenas el 20.8 % del**

Política del 10 de marzo de 2016, publicado en la Gaceta Parlamentaria número 4486-VI.

- 16 Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la línea de bienestar mínimo se refiere al valor monetario de una canasta alimentaria básica, es decir, al costo total al mes que le implica a una persona contar con comida suficiente en cantidad y calidad nutricional. Por su parte, la línea de bienestar corresponde al valor monetario de una canasta de alimentos, como el de otros bienes y servicios. Ello significa el costo total al mes que le implica a una persona, aunado al acceso a los alimentos, sufragar gastos inherentes a su transporte, cuidados personales, educación, cultura, recreación, vivienda, vestido y salud, entre otros satisfactores. Los diversos aspectos de la vida humana contemplados en los referentes anteriores, coinciden con algunos de los elementos que se consideran necesarios para vivir con dignidad. <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

■ La Comisión Nacional de salarios mínimos, análisis de iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ■

costo de esa canasta.¹⁷ Así para dotar a una familia de lo necesario para acceder a la línea de bienestar mínimo, se requiere un salario mínimo diario de 356.03 pesos diarios, lo que significa que para lograr este propósito se requeriría de un aumento en promedio del salario mínimo de 387.5 %.

Al interior de la CONASAMI, se creó la Comisión Consultiva para la Recuperación Gradual y Sostenida de los Salarios Mínimos Generales y Profesionales, que estableció como objetivo único de estudiar los mecanismos viables y sostenidos para la recuperación de los ingresos de los mexicanos perceptores de un salario mínimo.

Esta comisión buscó “las causas o razones que explicaran el rezago en el poder adquisitivo del salario mínimo. Los expertos que participaron, llegaron a las siguientes conclusiones, sobre porqué están estancados los salarios mínimos y han perdido poder adquisitivo.”¹⁸

1. El bajo crecimiento económico del país en las últimas cuatro décadas, las crisis recurrentes y episodios de inflación han mermado el poder adquisitivo del salario mínimo. Asimismo, el desempeño de la productividad no ha sido un criterio incorporado en los factores de fijación del salario mínimo.
2. Ya por más de tres décadas se ha venido haciendo uso de manera gradual y extensiva del salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base o medida de referencia para aspectos ajenos a su mandato constitucional.
3. El arraigo por usos y costumbres en el ámbito laboral que ha convertido al incremento del salario mínimo en referente casi obligado de los incrementos de la mayor parte de los salarios vigentes en el país.

Así, este uso del salario mínimo ha propiciado que su fijación no pueda abstraerse del impacto que un incremento mayor podría tener sobre estos precios en la economía. De esta forma, cambios en el salario mínimo se propagan al resto de la distribución salarial, lo que hace necesario moderar las magnitudes de las revisiones del salario mínimo por su impacto en los costos laborales.

Ante el panorama expuesto por la CROC y las cifras presentadas, no es de extra-

17 Resalte propio.

18 <http://www.gob.mx/conasami/articulos/informe-final-de-la-comision-consultiva-para-la-recuperacion-gradual-y-sostenida-de-los-salarios-minimos-generales-y-profesionales-y-anexos?idiom=es>

ñar que diversos legisladores hayan querido tomar cartas en el asunto y expresar sus preocupaciones y propuestas por medio de iniciativas, buscando contribuir con este la precaria situación en la que se encuentran millones de mexicanos, lo que ha generado una polémica en entorno al papel de la CONASAMI.

Iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura

Tal y como se dijo al inicio de nuestra investigación, en la actual legislatura se han presentado diversas iniciativas de los distintos grupos parlamentarios representados, tendientes, algunas a desaparecer o transformar la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, y otras que tienen que ver con la problemática ampliamente descrita del salario mínimo; de las cuales que se dan cuenta en orden cronológico:

A continuación, analizaremos, los principales postulados y planteamientos de las iniciativas presentadas por 4 de los 8 grupos parlamentarios de la LXIII Legislatura.

- a) Iniciativa que reforma al artículo 123 de la CPEUM presentada por el Dip. Arturo Santana Alfaro, suscrita por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del (PRD) 24-9-15

En la iniciativa, se propone: La creación del Instituto Nacional de los Salarios Mínimos como un organismo constitucional autónomo, dotado de autonomía técnica, dedicado de una forma profesional a analizar los diversos factores que intervienen en la determinación de un salario constitucional, como pueden ser la inflación, el precio de la canasta básica, las líneas de pobreza determinadas por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, la productividad, el crecimiento económico, la generación del empleo y cualquier otro factor que incida en el costo de la vida para que debe enfrentar el trabajador para acceder a un salario suficiente, de acuerdo a la definición constitucional.

La labor de este nuevo instituto será considerar elementos con rigor técnico y objetivo para el cálculo del salario, sin esperar su fijación anual por parte del Ejecutivo, a través de un decreto como ocurre hasta ahora.

Aspectos que destaca el proponente:

- La fijación del salario no ha obedecido a cuestiones de necesidad o de estudio de las necesidades de la clase trabajadora para acceder a un sa-

■ La Comisión Nacional de salarios mínimos, análisis de iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ■

lario suficiente. La práctica hasta ahora vigente ha sido atar el aumento salarial, con la inflación "ex ante", es decir la inflación pronosticada por el gobierno; lo que en la mayoría de las ocasiones resulta menor a la inflación observada.

- La determinación de los salarios mínimos no ha tenido fundamentos legales ni técnicos; ha sido una política discrecional, vertical y autoritaria.
 - El tripartismo con que fue diseñado favorece al Ejecutivo, legitimando la política de contención salarial: la representación de los trabajadores, ostentada por el sindicalismo oficial puede avalar o no los incrementos.
 - Lo anterior hace que la Conasami no tenga razón de existir ya que definir los salarios mínimos, que es su más importante función, esta delegada al Consejo de Representantes quien está dirigida por el presidente de la comisión y éste es nombrado por el presidente de la Republica (artículo 551 de la Ley Federal del Trabajo). Es el titular del Ejecutivo, quien en realidad define los salarios mínimos, llenado la falta de representatividad de los integrantes del tripartita Consejo de Representantes.
 - Por eso, se requiere revisar las instituciones que determinan el salario. Los salarios mínimos se fijan por una comisión en que la correlación de fuerzas en este organismo ha operado en contra del trabajador y siempre como un apéndice del Ejecutivo. Por eso, en esta iniciativa se plantea la desaparición de la Conasami.
 - Para algunos actores del sector laboral, la comisión no tiene razón de ser, es un elefante blanco que consume recursos y no hace aportaciones reales para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales al no fundamentar los aumentos que por decreto impone el Ejecutivo.
- b) Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal del Trabajo, y de la Ley General de Desarrollo Social. Dip. Jorge Álvarez Maynez (MC) 5-03-2016

La iniciativa propone:

Fijar los salarios mínimos generales y profesionales, de manera que alcancen a la línea de bienestar mínimo que fija el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Aspectos relevantes que destaca el proponente:

- ...según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), "México es el único país al final de la década donde el valor del salario mínimo es inferior al del umbral de la pobreza per cápita.
 - La vertiginosa caída y estancamiento del poder de compra del salario mínimo es palpable. (...)Es decir, que los precios de los productos de la canasta básica rebasaron la capacidad de compra de los consumidores, puesto que, en 1987 los trabajadores podían adquirir casi dos veces la canasta básica de alimentos, en tanto que, en 2014, sólo tenían la capacidad de comprar una tercera parte.
 - ...desde 1992 el salario mínimo no cubre el costo de la canasta básica fijada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), y ahora por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).
 - Así, desde 2004, el salario mínimo ha quedado rezagado frente a los incrementos mínimos necesarios para que un individuo no sea considerado en situación de pobreza por el Coneval, incrementando la brecha entre las líneas de bienestar y el salario mínimo, pues, los precios de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas han aumentado drásticamente en comparación al salario mínimo.
 - Así, es evidente que el salario mínimo no ha sido acorde con la Constitución, ni con los tratados internacionales suscritos por México. Por lo tanto, el salario mínimo debe alcanzar a la línea de bienestar mínimo que fija el Coneval, a fin de que sea suficiente para adquirir la canasta básica".
 - Es indispensable un aumento en el salario mínimo, es decir, revalorizar el trabajo, a fin de recomponer el empleo, la erosión de los ingresos laborales y la cohesión social. Disminuir la brecha entre la línea de bienestar y el salario mínimo debe ser prioridad para el Estado mexicano, por lo tanto, debe centrar sus esfuerzos en garantizar los derechos a la alimentación, a la educación, a la salud, entre otros. Así, la solución al problema de la pobreza y la desigualdad debe ser estructural y no coyuntural.
- c) Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal del Trabajo. Dip. Hugo Eric Flores Cervantes (PES). 20-03-2016

La iniciativa propone:

La iniciativa en cuestión pretende reformar la fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción IV del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Y derogar los artículos 94, 95 y 96 de la Ley Federal del Trabajo; este último incluso, derivado de la determinación de que la no existencia de zonas geográficas que el proponente argumenta "...tampoco tiene razón de ser".

Transfiere las atribuciones y funciones, que actualmente posee la Comisión Nacional de Salarios Mínimos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la cual, se le otorgará parte del presupuesto asignado originalmente a la CONASAMI. Que deberá considerar también la actual conformación del Consejo de Representantes integrado por 11 representantes de los trabajadores, 11 representantes de los patrones y un representante gubernamental. Debiendo en su caso, aplicar un proceso de elección abierta en el que concurran directamente y de manera transparente los trabajadores y los patrones del país, que desean participar en dicho proceso de selección y representación.

Asimismo, señala la iniciativa que por tratarse de un organismo público descentralizado, creado mediante decreto del Congreso de la Unión de fecha del 21 de noviembre de 1962, deberá extinguirse de forma similar. Y como consecuencia de modificar la Constitución general de la república y leyes secundarias; implicará a su vez, la extinción y por ende, liquidación de dicho organismo.

De tal forma, se establece en el derecho transitorio un proceso de liquidación del organismo en cita, a cargo del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes; quien por sí o por conducto de terceros —en términos de las disposiciones aplicables— intervendrá de inmediato para tomar el control y disponer de todo tipo de bienes, derechos, activos, juicios, obligaciones, pasivos, contratos, convenios y recursos, así como para acreditar la extinción de los órganos de dirección, unidades administrativas y demás instancias de funcionamiento de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Aspectos relevantes que destaca el proponente:

- Hace una génesis de la legislación que establece el salario mínimo, sus modificaciones; así como la instancia encargada de fijarlos; hasta la creación de la actual CONASAMI.

- En este mismo sentido —asegura— la CONASAMI perdió desde hace mucho tiempo razón de ser y el objeto para la que fue creada, constituyéndose en un gran “Elefante Blanco” con carga burocrática y gastos al erario, que de ninguna manera justifican su actuación y mucho menos sus resultados.¹⁹
- Detalla que el grueso de sus recursos se destinan para sueldos y salarios, en especial el de su Director General.
- Del total de la partida destinada a esta comisión, 28 millones 970 mil pesos serán para el pago de servicios personales, es decir, 76.8 por ciento de los recursos que recibirá.
- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos destina más de 20 millones de pesos de su presupuesto federal anual a pagar la elaboración de estudios económicos para determinar el incremento en el salario mínimo; aún cuando cada año se define en esta instancia que el porcentaje del aumento sea igual a la inflación estimada.

En sus alocuciones, se aprecia que el Diputado Hugo Eric Flores es uno de los más críticos de la CONASAMI al citar:

Respecto de las funciones de esta comisión, los dirigentes de la Nueva Central Sindical, Benito Bahena, de la presidencia colegiada de la UNT, Agustín Rodríguez y Francisco Hernández Juárez, aseveraron que no se justifica la existencia de esta instancia. Pidieron su desaparición y se manifestaron por la creación de un instituto del salario, que cambie la tarea de la CONASAMI como fijadora de los techos de revisión salarial, por la de fomento al mejoramiento del poder de compra de los trabajadores.

- El Observatorio de Salarios Mínimos de la Universidad Iberoamericana de Puebla, asienta en su informe más reciente que la CONASAMI²⁰, además de que incumple con su cometido central que es tutelar el derecho a un salario digno de los trabajadores, tampoco desempeña funciones que tiene encomendadas por la Ley Federal del Trabajo y no lleva a cabo tareas como la elaboración de estudios sobre salarios, condiciones laborales y situación económica; ya que la mayor parte de éstos los desarrollan especialistas a los que les paga por honorarios y ha servido de “diue” contra la recuperación de los salarios en el país.

19 Resalte propio.

20 Informe 2015 del Observatorio de Salarios de la Universidad Iberoamericana de Puebla, tomado de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/InformeSalariosMinimos2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/InformeSalariosMinimos2015%20(1).pdf).

Otra opinión citada por el diputado proponente, es la del líder de la CTM, Carlos Aceves del Olmo, quien integra la representación tripartita dentro de la CONASAMI por los trabajadores en, ya que tras reconocer que hay inconformidad con la CONASAMI menciona: "...no existe una razón coherente para seguir manteniendo un organismo, que no sólo no da los resultados para los cuales fue creado, sino que además malgasta recursos pagando estudios que no cumplen con un análisis integral del contexto económico para fijar el salario mínimo, menos aún en tiempos que se vislumbran difíciles en materia económica, y en los cuales se requiere de hacer recortes presupuestales en las áreas que así lo ameriten".

Algo que llamó la atención de la iniciativa del Diputado Flores es lo relacionado con **La auditoría a la "Fijación Anual del Salario Mínimo"** realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que en su parte conducente se desprende lo siguiente:

- Este indicador se fija sin metodología, sin análisis macroeconómico e, incluso, sin información sobre las condiciones de vida de los trabajadores y del presupuesto que requieren para satisfacer las necesidades de sus familias.²¹
- Tampoco se identificó la realización de estudios para analizar el presupuesto indispensable para la satisfacción de las necesidades de cada familia y las condiciones de vida de los trabajadores del salario mínimo, lo que limita conocer con precisión si el salario mínimo se fijó en forma razonable a las necesidades básicas de la población.

La investigación de la ASF llega a esta conclusión luego de revisar catorce años de información sobre el cumplimiento de la CONASAMI a las obligaciones que le impone la Ley Federal del Trabajo para determinar el pago base a los trabajadores, según se lee en la iniciativa del Diputado Flores Cervantes. Así, **luego de auditar los Informes Mensuales y Anuales generados entre 2001 y 2014, encontró que, en ese periodo, la CONASAMI realizó sólo el 40 por ciento de los estudios "macroeconómicos" que sustenten el monto de los cambios al precio del trabajo necesarios para el establecimiento del salario y dejó fuera, por ejemplo, incluso análisis.** La ASF indica que revisó también las resoluciones que cada año publica la CONASAMI para establecer los "factores considerados para el incremento de los salarios", detectando, de la misma forma, que el establecimiento de

21 Evaluación Número 1643 "Política Laboral" de la Auditoría Superior de la Federación. Tomado de http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_1643_a.pdf.

metas para variables como inflación, poder adquisitivo, inversión y productividad, dice la investigación, carecen en realidad de criterios metodológicos.

La auditoría a la “Fijación Anual del Salario Mínimo” forma parte de una amplia revisión de la ASF a la Política Laboral del Gobierno Federal, la cual, cita la ASF, se propone **“regular y modernizar las relaciones laborales a fin de que los mexicanos cuenten con un trabajo digno y socialmente útil”**.

De acuerdo con lo dicho en la iniciativa del diputado Flores Cervantes que cita a la ASF:

- **El promedio de un salario mínimo entre los países de la OCDE es de 696.9 pesos diarios y 20 mil 905.6 pesos al mes, cifra superior en 10.3 veces el salario mínimo vigente de México en 2014, lo que ubica a nuestro país en el último lugar de la lista.** En México, durante 2014, un salario mínimo mensual fue de 2,019.0 pesos, significativamente menor en comparación con el de Luxemburgo o el de Francia, donde su valor fue superior en 18.2 y 17.8 veces, respectivamente.
 - **Las causas de dichos problemas, añade, fueron la deficiente supervisión que verifique el cumplimiento de la Ley Laboral, la inobservancia de los derechos laborales, el bajo crecimiento de los salarios respecto de la inflación, la escasa capacitación a los trabajadores, así como insuficientes promoción y apoyo al empleo que vinculen la oferta y la demanda, entre otras.²²**
- d) Que reforma el artículo 123 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, suscrita por integrantes del grupo parlamentario de MORENA. 3-12-2015.

La iniciativa propone la creación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, como un organismo constitucional autónomo, dotado de autonomía técnica, dedicado de una forma profesional a analizar los diversos factores que intervienen en la determinación de un salario constitucional, como pueden ser la inflación, el precio de la canasta básica, las líneas de pobreza determinadas por Coneval, la productividad, el crecimiento económico, la generación del empleo y cualquier otro factor que incida en el costo de la vida que debe enfrentar el trabajador para acceder a un salario suficiente, de acuerdo a la definición constitucional.

.....
22 Subrayado propio.

Dentro de sus funciones también tendrá que fijar el porcentaje adecuado a repartir de las utilidades de las empresas, así como revisar las bases normativas para fijar las excepciones de empresas sin obligación de repartir utilidades.

Aspectos relevantes que destaca el proponente:

- El salario mínimo en México resulta un caso atípico en el contexto global. Según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), otras economías similares a la nuestra como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, elevaron sus salarios base de 2002 a 2011, superando entre dos y tres veces el nivel de subsistencia. En ningún caso, la recuperación salarial condujo a una situación de inflación o desempleo; al contrario, la igualdad del ingreso mejoró significativamente y, aunada a otras políticas redistributivas y de fomento económico, permitió elevar el bienestar de las personas. Según Cepal, el fortalecimiento del salario mínimo ha contribuido al descenso en la desigualdad del ingreso en Argentina, Brasil y Uruguay; esto ha tenido lugar conjuntamente con crecimiento del empleo y procesos de formalización laboral.
- También la Cepal nos detalla que México es el único país de América Latina en que la pobreza aumentó y en donde el salario real mantiene a los trabajadores en un estado permanente de pobreza y no alcanza para cubrir las necesidades básicas de la persona. En Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), el salario mexicano es dos veces menor que el salario mínimo en Brasil, El Salvador, Perú, Honduras, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

A diferencia de las demás iniciativas, esta revela también el problema existente en el reparto de utilidades de la siguiente forma:

- El reparto de utilidades se ha convertido en una práctica de simulación y fraude; es un derecho que prácticamente está en extinción en diversos sectores del país, como el comercio y servicios, donde tiendas de autoservicio, departamentales y de conveniencia, prácticamente han nulificado esta prestación.

En tanto, en el sector manufacturero ha descendido al mínimo el número de trabajadores que reciben este reparto, así como el monto del mismo.

- De diciembre de 2012 al mismo mes de 2013, al menos 2 mil 500 empresas del país modificaron su esquema de contratación, afectando el

reparto de utilidades de cerca de cuatro millones de trabajadores asalariados, según un estudio sobre la situación laboral de los mexicanos realizado por el Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, como consecuencia de la reforma laboral que entró en vigor en diciembre de 2013, entre los que destaca otorgar contratos por tiempo determinado, temporada y capacitación inicial.

- La regulación de este derecho tiene muchos huecos, que algunos patrones aprovechan para tratar de evitar el pago de utilidades. Muchos contratan a sus trabajadores por honorarios, para no tener que darles prestaciones; otros, como empresas más grandes y sofisticadas, crean subsidiarias de servicio cuyo único fin es administrar la nómina. Dichas empresas no perciben utilidades.
- Algunos optan por contratar su personal utilizando los servicios de una empresa outsourcing de recursos humanos. En este caso, el trabajador tiene derecho a una parte de las utilidades de la empresa outsourcing, pero no de las generadas por aquella en donde está trabajando.

Al igual que lo hiciera el Diputado Hugo Eric Flores del PES en su iniciativa, el diputado presentador a nombre de MORENA, hace una fuerte crítica al papel que desempeña la COSAMI, señalando que el grueso de su presupuesto se va a sueldos, salarios y a estudios que no son tomados en cuenta; pues al final el salario se ajusta al índice inflacionario.

- e) Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Arturo Santana Alfaro, del Grupo Parlamentario del PRD. 4-10-2016

En el caso de la iniciativa citada, cabe señalar que a principio de la presente legislatura con fecha 24 de septiembre de 2015 para ser exactos, el diputado proponente Arturo Santana Alfaro, a nombre propio y del Grupo Parlamentario del PRD presentó iniciativa con objeto similar que es el de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación del Instituto Nacional Autónomo de los Salarios Mínimos.

No obstante, de la revisión de ambas iniciativas, la segunda, presentada el 4 de octubre de 2016, presenta pequeñas diferencias con la anterior y evidente-

mente coincidencias. Fundamentalmente en la forma o momento que prevé de modificar los salarios mínimos, duración del Presidente y Consejeros del Instituto que se contempla crear, de forma sintaxis y ortografía. Por lo que hace a su exposición de motivos, destacando lo siguiente:

- La Organización Internacional del Trabajo (OIT) recomendó, que la fijación del salario debe de ser un elemento de toda política establecida para eliminar la pobreza y asegurar la satisfacción de las necesidades de todos los trabajadores y sus familias. **Además que es necesario que el mismo se vaya ajustando con el tiempo.**

Sobre la existencia de la CONASAMI sentencia:

Estamos en el momento preciso de que exista una verdadera justicia laboral para toda la clase trabajadora de la República Mexicana. Es por ello, que debe de desaparecer la Conasami porque no ha cumplido con el objetivo constitucional para el cual fue creada; ya que ha quedada rebasada por la demanda de la clase patronal. El salario debe estabilizarse de una manera real y no simulada para que pueda satisfacer las mínimas necesidades del trabajador y sus familias. De no ser así nuestro país ira en un retroceso provocando que siga estando dentro de las naciones con más pobres y con el salario mínimo más bajo.

Es por ello, que es necesario la creación de una institución nueva que no esté viciada en la cual se puedan observar verdaderos cambios en beneficio de la clase trabajadora.

Caber acotar, que cada una de las iniciativas se procedió a corroborar las fuentes citadas.

Matriz de coincidencias y divergencias

Un ejercicio al que nos dimos la tarea de realizar, es el establecer de forma gráfica las coincidencias y divergencias de las 6 iniciativas que se han analizado, encontrando cuestiones de sumo interés que permitieron arribar a las conclusiones que se expondrán más adelante. El ejercicio consistió en elaborar una matriz por materias y/o temas que se observaron se iban repitiendo en las distintas iniciativas y otras, que fueron propias de determinado proponente como a continuación se verá más adelante.

Resultados del análisis de iniciativas

Derivado del análisis de las iniciativas presentadas, los documentos de estudios y demás información analizada a lo largo del presente trabajo de investigación, así como la matriz de temas elaborada para conocer las coincidencias y divergencias sobre la situación de la CONASAMI, a manera general podemos mencionar lo siguiente:

a) Coincidencias de las iniciativas analizadas, derivada de la matriz elaborada.

- El Salario mínimo, ingreso mínimo o mínimo vital como se la ha llamado en otras legislaciones, es considerado y debe ser tratado así, como derecho humano, lo cual, está sustentado en nuestra Carta Magna y en los ordenamientos que integran nuestro ampliado marco normativo. Lo anterior, con base en el nuevo parámetro de regularidad constitucional; y que se invoca en cada una de las iniciativas analizadas.

Coincidencia y divergencias de las iniciativas presentadas que reforman el artículo 123 y otros ordenamientos, respecto a la CONASAMI

Tema	Iniciativa 1era. PRD	Iniciativa MORENA	Iniciativa MC	Iniciativa PES	Iniciativa 2da. PRD
Salario mínimo insuficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia.	✓	✓	✓	✓	✓
Se invocan diversos instrumentos internacionales de los que México es parte y esta obligado.	✓	✓	✓	✓	✓
Salario mínimo como derecho humano.	✓	✓	✓	✓	✓

■ La Comisión Nacional de salarios mínimos, análisis de iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ■

Tema	Iniciativa 1era. PRD	Iniciativa MORENA	Iniciativa MC	Iniciativa PES	Iniciativa 2da. PRD
CONASAMI, instrumento de política económica y no laboral.	✓	✓	✓		✓
Política de fijar el salario mínimo a la inflación pronosticada por el gobierno.	✓	✓	✓	✓	✓
LA CONASAMI no cumple con su objeto o se ha desviado del mismo.	✓	✓	✓	✓	✓
El presupuesto otorgado a la CONASAMI no se justifica o es utilizado mayoritariamente para sueldos y salarios.	✓	✓	✓	✓	✓
Fijación del salario mínimo con base a la inflación.	✓	✓	✓	✓	✓
Desaparición de la CONASAMI	✓	✓		✓	✓
Modificar la naturaleza jurídica de la CONASAMI para crear una nueva institución.	✓	✓			✓
Que las funciones de la CONASAMI sean absorbidas por otra institución.				✓	
Dotar de mayores atribuciones al ente público encargada de fijar el salario mínimo.	✓	✓	✓	✓	✓
Empobrecimiento de la clase obrera.	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: elaboración propia.

- En las iniciativas analizadas —algunas de manera más agreste que otras— coinciden que la CONASAMI no cumple con su objeto o se ha desviado del mismo.
- Como resultado de lo anterior, la mayoría de las iniciativas (4 de 5) se pronuncian por la desaparición de la CONASAMI como actualmente se le concibe y 3 proponen la creación de un nuevo organismo.
- Una de las iniciativas plantea, sí la desaparición de la CONASAMI y que sus funciones sean absorbidas por otra institución.
- De una manera u otra, todas las iniciativas convergen en la necesidad de dotar con mayores atribuciones y facultades, al ente público que se encargue de fijar el salario mínimo.

Podemos arribar en un ejercicio matemático simple, tomando en cuenta que las iniciativas en cuestión fueron suscritas o cuentan con el aval de los grupos parlamentarios al que pertenecen sus presentadores, es el **porcentaje de diputados o de la Cámara que consideran que la CONASAMI no cumple con su objeto y que por lo tanto debe desaparecer.**

Ello, si consideramos la representación que cada Grupo Parlamentario tiene en la actual LXIII Legislatura. Esto es: Encuentro Social (2%); Movimiento Ciudadano (2%); MORENA (8%) y Partido de la Revolución Democrática (12%). En conjunto representan el 24% de la conformación de la actual Cámara de Diputados. Es decir, casi la cuarta parte ó uno de cada 4 diputados, desaprueba el papel realizado por la CONASAMI.

b) Divergencias

Se encontró que una de las iniciativas plantea, sí la desaparición de la CONASAMI y que sus funciones sean absorbidas por otra institución (Diputado Hugo Eric Flores-PES) Y otra, porque al momento de fijar los salarios mínimos, estos alcancen la línea de bienestar mínimo establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para adquirir la canasta alimentaria básica y en consistencia con la productividad laboral media (Dip. Álvarez Maynez-MC).

Acciones realizadas en la LXIII legislatura

Acciones dentro de la Administración Pública Federal

- a) *Iniciativa para la desindexación del salario mínimo.* Con fecha 5 de diciembre de 2014, el Presidente Enrique Peña Nieto presentó ante la Cámara de Diputados la Iniciativa de reforma constitucional para la desindexación del salario mínimo, misma que fue aprobada y publicada en el Diario oficial el 27 de enero de 2016. Dicha reforma, obligó a actualizar 149 leyes federales que hacen referencia a la figura del salario mínimo dentro de sus disposiciones, siendo más de 870 artículos los que deben actualizarse de acuerdo a un estudio que en su momento realizó la propia Cámara de Diputados. El decreto en cuestión, mandató al Congreso de la Unión, emitir la legislación reglamentaria para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización conocida como UMA; situación que se verá más adelante.
- b) *Eliminación de las llamadas zonas económicas* con las que se establecían diferentes salarios mínimos en determinadas zonas geográficas/ Estados del país, y ahora se paga un solo nivel de salario mínimo en México. Con ello —como lo señaló la CROC en su documento— “...se deja un elemento que contribuía a la inequidad de pagar salarios diferentes para trabajos iguales”. Dicha resolución correspondió al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de septiembre de 2015, esto a cargo de la propia CONASAMI.

Acciones realizadas en el ámbito del poder legislativo.

- a) *Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización.* En concordancia con lo que se ha expresado, con fecha 27 de abril de 2016, se presentó en la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto referido, a cargo de los coordinadores y vicecoordinadores de los distintos Grupos Parlamentarios representados en esta soberanía; misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2016.

Con estas acciones, se logró la desvinculación total del salario mínimo de su papel de unidad de cuenta. Desde hace casi un año, el salario mínimo ya no puede ser usado así, por lo que no tiene vínculo con ningún otro precio, tarifa o multa tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, fracción VI in fine modificado y publicado el 27 de enero de 2017 que a la letra dice: “El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza”.

- b) Creación del Grupo de Trabajo en Materia de Desarrollo Económico, con Énfasis en un Salario Digno.

Como se mencionó anteriormente, la actual LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aprobó por acuerdo del pleno, la creación de un Grupo de Trabajo en Materia de Desarrollo Económico, con Énfasis en un Salario Digno como resultado de la desindexación del salario mínimo a que ya se ha hecho referencia; así lo demuestra el considerando 6 del acuerdo que a la letra dice:

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política

6. Que para dar cumplimiento a los artículos Transitorios Cuarto y Quinto del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, así como para instrumentar el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política referido, este órgano de gobierno estima conveniente la creación de un grupo de trabajo que, respetando las competencias legales y reglamentarias de las comisiones ordinarias, coadyuve en la construcción de acuerdos que permitan impulsar los trabajos legislativos en materia de desarrollo social, con énfasis en un salario digno.²³

Hasta el momento, la labor realizada por el Grupo de Trabajo es el siguiente:²⁴

- 12 reuniones de trabajo (Incluyendo su instalación).
- Instalación del Consejo Técnico, encargado de regular y dirigir la fase previa a la dictaminación de las iniciativas relacionadas con el salario

23 Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del 10 de marzo de 2016, publicado en la Gaceta Parlamentaria número 4486-VI.

24 Con información de las Actas de reuniones facilitadas por la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo al 31 de marzo de 2017.

■ La Comisión Nacional de salarios mínimos, análisis de iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ■

mínimo con representantes de Organismos y Entidades públicas y privadas, sindicales y académicas.

- Reuniones por separado con los sectores antes mencionados: Organismos y Entidades públicas y privadas, sindicales y académicas.
- Reunión con representantes de Cámaras y Organismos Empresariales, en vísperas de la determinación del salario mínimo para 2017.
- Reunión con representantes del CONEVAL para conocer sus criterios de medición de la pobreza y de costos de la canasta básica en torno la determinación del salario mínimo para 2017.

Derecho comparado

El multicitado documento de la OIT, nos señala diversos aspectos como son:

- a) Autoridades encargadas de controlar la aplicación de las disposiciones relativas a los salarios mínimos.

Todo sistema de salarios mínimos corre el riesgo de vaciarse de sentido si no va acompañado de medidas destinadas a garantizar su aplicación efectiva. (...)“... la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en las medidas que se tomen para asegurar la aplicación de las disposiciones relativas a los salarios mínimos”.

- b) Mecanismos para la fijación de salarios mínimos²⁵

El párrafo 6 de la Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135), precisa que estos mecanismos para la fijación de salarios mínimos pueden revestir formas variadas, como la fijación de salarios mínimos mediante la legislación; las decisiones de la autoridad competente, ya contengan o no una disposición formal para que se tomen en cuenta las recomendaciones de otros organismos; las decisiones de consejos o juntas de salarios; las decisiones de tribunales de trabajo u otros análogos; o las medidas que confieran fuerza de ley a las disposiciones de los contratos colectivos.

Entre las conclusiones de dicho estudio para los mecanismos para la fijación de salarios mínimos se observa que **en la mayoría de los países, son las autoridades**

25 Estudio “Sistemas de salarios mínimos”, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, pág. 53.

des públicas quienes se encargan de fijar los salarios mínimos tras consultar a los interlocutores sociales, generalmente reunidos en un órgano consultivo tripartito,²⁶ bien de carácter especializado como un consejo de salarios (Barbados, Kenya, Malasia y Viet Nam) o con competencias generalistas (Caméru, Francia, Montenegro y Timor-Leste). En algunos casos, las consultas se realizan directamente con los interlocutores sociales (Australia, China y España). Los salarios mínimos pueden fijarse igualmente de forma tripartita (Filipinas y México) o bipartita²⁷ (Austria, Bélgica y Suecia).

Propuesta de un nuevo modelo para la CONASAMI

Si bien, el simple transcurso del tiempo no es un elemento fundamental para determinar la desaparición de una institución como es la CONASAMI, si debe llamar a la reflexión al hecho de que ésta fue creada y concebida como actualmente se le conoce con motivo de la reforma constitucional de 1986, y que entrara en vigor a partir de enero de 1987. Es decir, hace más de 30 años; por lo que valdría la pena analizar si no es tiempo de transformarla y dotarla de nuevas facultades para que pueda cumplir con su loable objeto; pero también, desempeñando otras tareas que alienten la productividad en las empresas, mejorar condiciones de trabajo y elevar la calidad de vida de los trabajadores.

Lejos de valoraciones políticas que no corresponden a este investigador hacer, lo cierto es que todas las iniciativas analizadas comparten tres elementos:

1. El salario mínimo es insuficiente para satisfacer las necesidades de un jefe de familia.

Es hecho innegable, que lo establecido por la Constitución dista mucho de la realidad. Ante ello, sólo nos quedan dos alternativas: Se modifica el texto constitucional para ajustarlo a la realidad, lo cual puede incluso ser, el generar menos expectativas; o bien, se aumentan los salarios al nivel que señala la CONEVAL.

2. La CONASAMI no ha cumplido con su objeto y encomienda plasmado en la constitución general de la república. Y es que ante la desindexación del salario mínimo, la prohibición de utilizarle como índice, unidad, base,

26 Resalte propio.

27 Resalte propio.

medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza y con la nueva Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, liberan al salario mínimo por así decirlo de un lastre y sueltan amarras por lo que considera que estamos frente a un nuevo paradigma.

3. Que es necesario dotarle de distintas facultades y asignarle nuevas tareas.

Ante ello, y como se dijo al inicio de la investigación ¿Cuál debe ser ahora el papel de la COSAMI? Soy de la idea en que por las razones ampliamente mencionadas, el modelo actual ya se agotó y es necesario buscar otro. Reflexionar que es lo que está funcionando y que es lo que se puede mejorar.

En el primer sentido, parto de las experiencias de otros países que nos dice el informe de la OIT que son las autoridades públicas quienes se encargan de fijar los salarios mínimos tras consultar a los interlocutores sociales. Es decir, participación obrero-patronal-gobierno (Representación tripartita) por lo que me pronuncio que esto continúe.

No obstante sí abrirlo más a la sociedad, a la academia y un modelo cercana a como se desenvuelve el Instituto Nacional de Geografía e Informática; incluso sopesar la conveniencia de que fuese un organismo autónomo para que al igual que lo hace el Banco de México con la Política Monetaria, la política de salarios mínimos este lo más posible, libre de vaivenes políticos, pero cuente con un rigor metodológico —que lo que le ha criticado la Auditoría Superior de la Federación— con la intervención de técnicos y especialistas en la materia.

a) Conformación del nuevo ente público

Sin ser necesariamente una copia, sí observo la posibilidad de repetir y adecuar este modelo; ya que un tema como el salario mínimo que impacta a todos los ámbitos de la vida pública del país, se debe tener la participación de diversos actores sociales, políticos, académicos y especialistas.

Por supuesto que las entidades federativas tendrían una participación de manera regional que es como se busca impulsar el desarrollo del país, atendiendo a las características y necesidades propias de cada región.

Participaría, la expresión del pacto federal como es el Senado de la República y la Cámara de Diputados, expresión de la representación popular con sendos asientos en el Consejo. Además la Cámara de Diputados por convocatoria

abierta, recibiría del Ejecutivo Federal, una terna en la que podrían recibirse comentarios y opiniones de organizaciones civiles para nombrar al director del nuevo ente público.

Una demanda del sector obrero, ha sido que el espacio para éste sector de los trabajadores (En la actual CONASAMI) sea rotativo. De tal forma que se podría abrir más espacios para otras expresiones que al igual que en el sector empresarial podrían aumentarse a tres para cada uno; enriqueciendo con esto las aportaciones y visiones al interior del Consejo. Por otra parte, la intervención del sector gobierno —como ya se ha visto— es de sumo importante. Desde los acercamientos como amigable componedor, responsable de la política pública en materia laboral, responsable de las relaciones obrero patronales, de supervisión y aplicación de la norma del trabajo; y por supuesto en materia económica. De ahí el que se considere necesaria y oportuna la participación de la Secretaría del Trabajo con esa vinculación que tiene entre sectores y la Secretaría de Hacienda. Mención aparte meceré el CONEVAL que con sus mediciones sobre los costos de la canasta básica y no básica (De bienes y servicios) brindan una visión más apegada a la realidad cotidiana de los trabajadores.

En tal virtud, se propone un nuevo ente público que cuente con un Consejo, integrado de la siguiente manera:

- I. Un Presidente nombrado por la Cámara de Diputados, mediante convocatoria abierta y de una terna enviada por el Ejecutivo Federal.
- II. Un Consejo, integrado por:
 - a) Tres representantes del sector obrero (Abrir los espacios a una mayor representación).
 - b) Tres representantes de las cámaras empresariales (Abrir los espacios a una mayor representación).
 - c) Tres representantes del Gobierno (Secretaría del Trabajo, Consejo Nacional de Evaluación y Secretaría de Hacienda) Estos siete con derecho de voz y voto.
- IV. Un representante del Senado de la República.
- V. Un representante de la Cámara de Diputados.
- VI. Un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

El representante de la CONAGO durará en su encargo un año, pero continuará en funciones, aún después de terminado su periodo, en tanto no sea elegido quien deba sustituirlo. El nuevo ente, podrá invitar a las sesiones del Consejo a representantes de entidades de las administraciones públicas federal y locales e instituciones públicas, sociales y privadas, así como de organismos constitucionales autónomos.

Todo lo anterior quedaría regulado por medio de una Ley Orgánica que como se señaló en su momento, la actual CONASAMI carece y podría ser una asignatura pendiente para el legislador.

b) Nuevas atribuciones

Dentro de las nuevas atribuciones y facultades que se le podría dar a este nuevo organismo —y digo nuevo porque la conclusión a la que todos los actores citados y consultados coinciden es que el modelo actual no es suficiente o ésta superado— podrían estar las de proponer al gobierno:

- Medidas que ayuden a mejorar la productividad de las empresas.
- Incentivos fiscales a empresas que contribuyan a mejorar las condiciones de trabajo de sus empleados, innoven nuevos esquemas para ello —como el trabajo a distancia o Home Office—
- Medias para reducir la informalidad.
- Medidas para mejorar la Seguridad Social y lo relativo a pensiones, jubilaciones y ahorro para el retiro.

Lo anterior, evitando en todo momento, la duplicidad de funciones con instituciones ya existentes y con facultades similares, apostando a la coadyuvancia y coordinación.

Conclusiones

1. Ante la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo, las familias que lo reciben como único ingreso, no pueden vivir o satisfacer sino una quinta parte sus necesidades elementales, por lo que las estrategias familiares de sobrevi-

vencia son variadas; en todas ellas, más de un miembro de la familia aporta para el sostenimiento familiar, por lo que se ocupan en actividades precarias engrosando el sector informal que ya absorbe al 57.4% de los trabajadores mexicanos, también integran su ingreso con transferencias económicas como remesas o recursos provenientes de programas sociales, apoyos familiares solidarios y otras, pero no han podido, ni pueden salir de la pobreza.

Sí a lo anterior, sumamos que el salario mínimo que se gana en la zona única del país es de 80.04 pesos diarios²⁸ por 30 días nos da 2,401.2 pesos al mes, esto quiere decir que se cubre poco más de una cuarta parte del valor de dicha canasta básica con lo que es evidente, no se alcanza a satisfacer sus necesidades de acuerdo a las mediciones del CONEVAL.

2. Con lo anterior, se pone de manifiesto que lejos está de cumplirse lo establecido en la fracción VI del artículo 123 de nuestra Constitución (Sin perder de vista que no habla solamente de un trabajador, sino de un jefe de familia) y de los tratados e instrumentos internacionales de los que México es parte. Ante ello, surge la disyuntiva de o se modifica el precepto constitucional para no generar expectativas difíciles de cumplir; o se adoptan nuevas acciones para hacer realidad lo dicho por el CONEVAL en la Canasta Básica.

3. Más aún considerando que durante mucho tiempo el salario mínimo fue utilizado como unidad de medida para sanciones y otros aspectos que impidieron su aumento; lo que acarreo un importante desfase del costo de la vida. Ahora que se le ha liberado de ello, la institución encargada de fijar el salario mínimo enfrenta un nuevo paradigma, en el que por las razones ampliamente mencionadas, su modelo actual, se agotó y es necesario buscar otro en el que continúe la representación tripartita como sugiere el derecho comparado, pero con nuevas atribuciones entre las que se busque elevar el ingreso de las familias a la línea de bienestar señalada por el CONEVAL.

28 Fuente: http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/salarios_minimos.aspx

Fuentes consultadas

Legislación Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

Instrumentos Internacionales

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador.

Legislación interna

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Manual General de Organización de la Cámara de Diputados.

Bibliografía

De Buen L., Nestor, Derecho del Trabajo, México, Editorial Porrúa, sexta edición, 1985.

Molina Enríquez, Álvaro, Legislación comparada y teoría general de los salarios mínimos legales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, México, Porrúa, 23ed., 2002.

Revistas

Soto Ramírez Ricardo, "Adultas y Jubilación", Revista del Congreso, México, No. 1, Mayo, 2011.

Colmenares Cantú, Eduardo, "El actual sistema de pensión en México y sus beneficios:

Análisis desde la perspectiva del Trabajador” Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, México, Vol. 6, Núm. 11 Julio — Diciembre 2015. RIDE

Cibergrafía

- Real Academia Española. <http://dle.rae.es/?id=MZ15qUi>
- <http://pensionjusta.com/pensiones-issste/diferencia-entre-pension-y-jubilacion/>
- Derecho de pensiones en América Latina <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1777/11.pdf>
- www.imss.gob.mx
- www.ordenjuridico.gob.mx
- Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI). <http://www.gob.mx/conasami>
- <http://www.diputados.gob.mx/#>
- <http://www.sat.gob.mx>
- Manual de Organización de la CONASAMI, http://www.conasami.gob.mx/pdf/manuales_sis_ges_cal/MO-04-01-091007.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://www.scjn.gob.mx/sistema-de-consulta/#/>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Salario Mínimo y Derechos Humanos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_018.pdf. Revisado el 17/04/2017
- <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/VII/PBJ/PBJ.03.AEPE.pdf>
- Asuntos turnados a la Comisión de Puntos Constitucionales. http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/iniciativaslxiii.php?comt=47&tipo_turnot=1&edot=T
- <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- <http://www.gob.mx/conasami/articulos/informe-final-de-la-comision-consultiva-para-la-recuperacion-gradual-y-sostenida-de-los-salarios-minimos-generales-y-profesionales-y-anexos?idiom=es>
- http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/salarios_minimos.aspx
- <http://www.gob.mx/conasami/prensa/comentario-a-la-iniciativa-presentada-por-el-grupo-parlamentario-del-prd-20008>.
- Informe 2015 del Observatorio de Salarios de la Universidad Iberoamericana de Puebla, tomado de [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/InformeSalariosMinimos2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/InformeSalariosMinimos2015%20(1).pdf).

Documentos legislativos

Iniciativa que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD. Septiembre de 2015.

Iniciativa que reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Dip. Mario Juárez Rodríguez Ariel, a nombre propio y de diputados integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, 3 de diciembre de 2015.

Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal del Trabajo, y de la Ley General de Desarrollo Social, Dip. Jorge Álvarez Maynez del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, 5 de marzo de 2016.

Proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal del Trabajo, Dip. Hugo Eric Flores Cervantes del Grupo Parlamentario de Encuentro Social suscrita por diputados integrantes del mismo, 20 de marzo de 2016.

Proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Dip. Arturo Santana Alfaro del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 4 de octubre de 2016.

Otros

Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Encuesta Intercensal 2015, INEGI.

Estudio "Sistemas de salarios mínimos", Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión, 2014, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.

Actas de las reuniones del Grupo de Trabajo en Materia de Desarrollo Económico, con Énfasis en un Salario Digno de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Informe del Observatorio de Salarios de la Universidad Iberoamericana de Puebla, 2015, file:///C:/Users/Usuario/Downloads/InformeSalariosMinimos2015%20(1).pdf.

Evaluación Número 1643 "Política Laboral" de la Auditoría Superior de la Federación. http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_1643_a.pdf.

Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de septiembre de 2015.

Diario oficial del 27 de enero de 2016.

Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2016.

Documento de la Confederación Obrero Campesina (CROC) expuesto en la reunión de trabajo con el Grupo de Trabajo en Materia de Desarrollo Económico, con Énfasis en un Salario Digno en fecha el 6 de diciembre de 2016.

Constituyente de la ciudad de México. Forma de gobierno

Juan Manuel Escudra Díaz

Generalidades históricas sobre las formas de gobierno

A

lo largo de la historia se han planteado diversas teorías acerca de la forma de gobierno ideal o que pudiera considerarse más adecuada, subsistiendo hasta nuestros días dicha controversia, pero para efectos de comprender la relevancia del tema y sin entrar a su estudio pormenorizado puede señalarse que en la Grecia antigua pensadores como Platón y Aristóteles, analizaron las formas de gobierno que a su juicio podían existir.

Para Platón las formas de gobierno son seis, de las cuales dos serían formas buenas que servirían para designar la constitución ideal y cuatro para indicar las formas de gobierno que se alejan en mayor o menor medida de ésta y por tanto serían conside-

radas como corruptas. Siguiendo a Norberto Bobbio, las formas de gobierno que identificaba Platón eran: aristocracia, monarquía, timocracia oligarquía, democracia y tiranía.¹

La monarquía y la aristocracia en su concepto representaban formas buenas de gobierno, mientras que a las demás formas que identificaba las consideraba como negativas o malas.

—Digo, ante todo, que la forma de gobierno que hemos instituido es una, pero que puede dársele dos nombres. Si gobierna solamente uno, se le llamará al gobierno monarquía; y si la autoridad está repartida entre varios, aristocracia.— Perfectamente. —Digo que aquí no hay más que una sola forma de gobierno; porque el hecho de que el mando esté en manos de uno o en manos de varios, no cambia nada de las leyes del Estado, si los principios de educación que hemos establecido se hallan en vigor en él.— Así parece.

Doy, pues, a este modo de gobierno, sea en un Estado, sea en un individuo, el nombre de gobierno legítimo y bueno. Y añadido que, si esta forma de gobierno es buena, todas las demás son malas, tanto para los Estados como para los particulares...²

Para Platón la timocracia, la oligarquía, la tiranía y la democracia constituían las formas malas o decadentes de gobierno. El término timocracia fue un concepto introducido por Platón para designar una forma de transición entre la constitución ideal y las tres formas de gobierno mayormente corrompidas.

Según este pensador la timocracia era la primera forma decadente de gobierno impuesto por los nobles que se mantienen en el poder en base a su posición nobiliaria, pero que cada vez van perdiendo más su poder económico. Simultáneamente surge un nuevo grupo de poder a partir de lo económico y que desprecia a los nobles timócratas, a dicha forma de gobierno la identifica como oligarquía que se impone por la fuerza y rápidamente genera contradicciones y gran descontento social que conduce a guerras civiles, para desembocar en el tipo de gobierno llamado democracia.

1 BOBBIO, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político Año académico 1975-1976, Traducción José F. Fernández Santillán, Sexta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, p.23

2 PLATÓN, Diálogos "La República o de lo Justo" Libro Octavo, Colección "Sepan Cuantos" Estudio Preliminar Francisco Larroyo, Trigésimoprimer edición, Porrúa, México, 2009, p 102-103.

por su fin, puesto que, una de dos cosas, o los miembros de la asociación no son verdaderamente ciudadanos o lo son, y en este caso deben tener su parte en el provecho común.⁵

Cuando la monarquía o gobierno de uno sólo tiene por objeto el interés general, se le llama comúnmente reinado. Con la misma condición, al gobierno de la minoría, con tal que no esté limitada a un solo individuo, se le llama aristocracia; y se la denomina así, ya porque el poder está en manos de los hombres de bien, ya porque el poder no tiene otro fin que el mayor bien del Estado y de los asociados. Por último, cuando la mayoría gobierna en bien del interés general, el gobierno recibe como denominación especial la genérica de todos los gobiernos, y se le llama república. Estas diferencias de denominación son muy exactas.

Las desviaciones de estos gobiernos según Aristóteles, son: la tiranía que lo es del reinado; la oligarquía que lo es de la aristocracia; la demagogia que lo es de la república.

Para Aristóteles la tiranía es una monarquía que sólo tiene por fin el interés personal del monarca; la oligarquía tiene en cuenta tan sólo el interés particular de los ricos; y la demagogia, el de los pobres, pero invariablemente ninguno de estos gobiernos se preocupa o interesa por el interés general.

Otros pensadores se han referido al término gobierno entre los cuales podemos citar a Maquiavelo que en su obra "El Príncipe" sostenía que todos los gobiernos que habían existido hasta esos momento eran republicas o principados y que posiblemente ninguna ideología podía ser considerada como ideal, a no ser que en ella pudieran fusionarse los buenos principios de las otras formas, es decir, planteaba como conveniente un tipo de gobierno donde monarquía, aristocracia y democracia coexistieran a fin de que los poderes de cada una de ellas controlara los ejercicios de las otras y se evitaran los abusos.

Montesquieu, planteó una visión parcialmente distinta de los argumentos esgrimidos por los pensadores de la antigüedad, en cuanto a las formas de gobierno, precisando que hay tres especies de gobierno: *el republicano, el monárquico y el despótico*.

Este autor sostenía que *el gobierno republicano es aquel en que el pueblo, en cuerpo o solo parte de él, tiene el poder supremo; el gobierno monárquico es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a las leyes fijas y preestablecidas; y por úl-*

5 Íbidem, p. 204

■ Constituyente de la Ciudad de México. ■
Forma de gobierno

*timo, que en el gobierno despótico el poder también está en uno solo, pero sin leyes ni frenos pues arrastra a todo y a todos tras su voluntad y caprichos.*⁶

Afirmaba que cuando en una república, el poder soberano reside en el pueblo entero se está en presencia de una democracia y cuando está en manos de una parte del pueblo, lo existente sería una aristocracia. Así mismo, afirmaba que el pueblo que goza del poder soberano debe hacer por sí mismo todo lo que él puede hacer y lo que materialmente no pueda hacer por sí mismo y hacerlo bien, es menester que lo haga por delegación de sus ministros⁷. Para Montesquieu, la república debía gobernarse por el principio de la virtud, el amor a la patria y la igualdad.

Criticaba la forma de gobierno que él mismo denominaba despotismo, esto es, la sujeción de los individuos no a las leyes sino a la fuerza del gobernante. Encontraba contradictorio que el terror (principio que rige las formas de gobierno despóticas), pudiera ser mecanismo para asegurar la paz y la seguridad de los gobernados, restringiendo su libertad. Contra la república (participación de los ciudadanos en su propio gobierno), Montesquieu argumentaba que era necesaria una excesiva implicación de los individuos en las tareas de gobierno y que la extensión del estado quedaba muy limitada. La tercera figura política, la monarquía constitucional, era para Montesquieu la mejor forma de gobierno, al reunir en sí misma las ventajas de la república y de las monarquías absolutas.

Consideraba que cada forma de gobierno se rige por principios distintos de los que derivan códigos legales y morales diferentes que condicionan los más variados aspectos del comportamiento de los hombres, mientras en las monarquías rige el honor, el despotismo prevalece el terror.

Este autor sostenía también que es necesario el reparto del poder del estado para evitar la acumulación en una sola mano que pudiera ejercerlo de manera despótica, para lo cual, el gobierno debía dividirse en tres partes, cada una con una misión específica y diferente, para propiciar un equilibrio y contrapesos en la actuación de las demás. La división de poderes en tres (legislativo, ejecutivo y judicial) y su adscripción a instituciones diferentes sería garantía, según Montesquieu, contra un gobierno tiránico y despótico. Esta fórmula es fundamental hoy en día por los regímenes democráticos.

6 MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leyes, Colección "Sepan Cuantos" Estudio Preliminar Daniel Moreno, Decimoctava edición, Porrúa, México, 2010, pp. 9-28.

7 Ibídem p. 10

En épocas más recientes Juan Jacobo Rousseau, también se interesó en definir lo que podría entenderse por gobierno y las formas en que puede presentarse, señalando que el gobierno es un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política. Sostenía que si el soberano es el pueblo y por tanto el poder legislativo pertenecía al pueblo, el gobierno es sólo el grupo de hombres particulares que las ejecutan, y representa la fuerza al servicio de la voluntad colectiva.⁸

Rousseau pensaba que la obligación social no puede estar fundada legítimamente en la fuerza, si no en una convención establecida entre todos los miembros del cuerpo que trata de construir una sociedad. Exponiendo su forma de entender el necesario proceso creador de la convivencia social, basada en los principios de la democracia. Ésta queda establecida por medio de un convenio originario (contrato social), alejado tanto de la fuerza como de la autoridad divina, que daría lugar a la unión del pueblo en torno a un verdadero cuerpo político: El Estado. Dicho pacto habría de ser adoptado libremente por todos y cada uno de los miembros de dicho cuerpo, de forma que cada individuo renunciaría a su propia independencia inicial, con lo que se vencería la inherente desigualdad natural para obtener así la auténtica igualdad ética y jurídica.

En cuanto a las formas de gobierno Rousseau planteaba tres: la democracia, la aristocracia y la monarquía o gobierno real. Sí el depósito del poder es confiado a todo el pueblo en su mayor parte, el gobierno se llama democracia con la salvedad de que debe existir separación funcional entre el pueblo que sabe las leyes respecto del que las ejecuta. Sí el gobierno es confiado a un pequeño número de personas, sería una aristocracia, aclarando que este tipo de gobierno puede ser natural, electivo o hereditario. Para Rousseau la aristocracia electiva, requeriría moderación en los ricos y el consentimiento de los pobres.

Finalmente, para Rousseau si el gobierno que se confía a un magistrado único, implica la forma de gobierno monárquico o gobierno real. En concepto del pensador la monarquía es el gobierno con más vigor, ya que todo camina hacia un mismo fin y no hay movimientos opuestos, pero al mismo tiempo en este gobierno es en el que la voluntad particular tiene más peso y domina más fácilmente a los demás.

8 ROUSSEAU Juan Jacobo, El Contrato Social, versión electrónica consultable en www.antorcha.net/biblioteca_virtual/politica/contrato/libro3.html#1

Conceptualización moderna de las formas de gobierno

En épocas contemporáneas diversos exponentes de la ciencia política han efectuado estudios encaminados a la identificación de las nuevas formas de gobierno en el mundo occidental, los cuales en forma breve serán abordados en el presente apartado, como preámbulo para abordar en forma específica, el análisis de los denominados gobiernos de coalición o de gabinete.

Cabe señalar primeramente que en forma más o menos generalizada los teóricos de la ciencia política establecen que a partir de las dos grandes revoluciones (Norteamericana y Francesa) que cambiaron los esquemas de gobierno, quedaron atrás los gobiernos absolutistas prevalecientes durante la Edad Media y el Renacimiento, para a partir de ello, adoptar nuevos modelos de gobierno enmarcados en el respeto a determinadas leyes fijadas por la voluntad general de la población.⁹

Según Roberto García Jurado a lo largo de la historia del pensamiento político la teoría de las formas de gobierno ha utilizado los más diversos razonamientos para explicar la existencia de un determinado gobierno en una sociedad, recurriendo desde explicaciones basadas en la riqueza social, la propiedad de la tierra o el carácter, hasta consideraciones sobre la diferencia de razas o la ubicación geográfica de la sociedad en cuestión. En la ciencia política contemporánea se han examinado las causas y justificaciones de diferentes tipos de gobiernos, tales como el totalitarismo, las dictaduras, o los diversos tipos de autoritarismos, aunque ya desde hace algún tiempo, la atención parece concentrarse exclusivamente en los regímenes democráticos.¹⁰

Javier Hurtado González señala que se entiende por Gobierno a la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos. En otro sentido, el término también denota el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un

9 BISCARETTI Di Ruffia Paolo, Introducción al derecho constitucional comparado. Las formas de Estado y las formas de gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 113.

10 GARCÍA, Jurado Roberto, Crítica de la teoría de la cultura política, Polit. cult [online]. 2006, n.26 (citado 2014-05-19), pp. 133-155. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000200007&lng=es&nrm=iso

grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales”.¹¹

Celso Escobar Piña refiere que:

el concepto gobierno en la terminología política se le usa tanto para distinguir los mecanismos a través de los que se lleva a cabo la dirección pública de la colectividad social, como el aparato que hace aquélla posible. El gobierno, por tanto, adquiere significados concretos diversos que pueden aludir a la forma de organización global en un Estado (o régimen político); a la acción misma de elaboración de las políticas públicas (o gobernación); o a la organización institucional donde reside la autoridad formal del Estado. El término gobierno hemos visto, no sólo se aplica para nombrar al conjunto de los poderes públicos tradicionales legislativo, judicial y ejecutivo sino que también sirve como sinónimo del último. De hecho, y especialmente fuera del mundo anglosajón, con gobierno se designa específicamente a la cima política que, junto a la subordinada administración, conforma el poder ejecutivo. Es una institución política de existencia universal, a diferencia de los parlamentos o los tribunales, por lo que se identifica asiduamente con el poder estatal en sentido estricto. En las democracias actuales, su protagonismo en la orientación de las políticas puede depender de la forma de nombramiento, que varía entre los presidencialismos, donde un poderoso jefe de gobierno directa y popularmente elegido se rodea de colaboradores, y los sistemas parlamentarios. En estos últimos son las asambleas las que nombran y controlan al gobierno.¹²

Giuseppe de Vergottini señala que no es fácil ofrecer una indicación satisfactoria de lo que debe entenderse por gobierno dada la variedad de criterios propuestos para llegar a su clasificación, sin pasar por alto que: atendiendo a las formas de Estado existentes, varía necesariamente el tipo y forma de gobierno. Si bien aborda el autor el análisis de sistemas de gobierno derivados del sistema socialista (marxismo-leninismo), resulta relevante la referencia que formula en cuanto a que *fuera de la clasificación de derivación marxista, tendencialmente uniforme, existen las establecidas por la ciencia del constitucionalismo occidental que dan primacía a las variedades ideológicas y a las orientaciones políticas históricamente manifestadas en la historia contemporánea. Así se identifica una tripartición*

11 HURTADO, González Javier. Sistemas de Gobierno y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Número 19, Instituto Federal Electoral, México (versión electrónica) consultable en: www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobiernos_y_democracia.htm#sistemas.

12 Escobar Piña Celso, El concepto de Gobierno, consultable en: http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/1209/EL_CONCEPTO_DE_GOBIERNO.docx

Sistema Presidencial

El sistema presidencial, al igual que el parlamentario, se caracteriza por la división de poderes. Formalmente consagra tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esa división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos. La interdependencia es, por tanto, una condición para su eficacia.

El Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Legislativo (organizado en dos cámaras) tienen un modo de elección diferenciada. Al disponer cada uno de una legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación: ninguno puede sobreponerse al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Uno y otro se mantienen en el ejercicio de sus funciones por el tiempo constitucionalmente establecido. El Poder Judicial, a su vez, por mecanismos diferentes también preserva su autonomía. El principio federativo viene a completar el cuadro, porque asegura la participación de los distintos estados en pie de igualdad en el proceso político, al tiempo que sirve como una modalidad adicional de contrapeso y equilibrio de los poderes.

Sistema Semipresidencial

El sistema semipresidencial o mixto avanza en una dirección distinta de los sistemas presidenciales y parlamentarios. En este sistema la división de poderes tiene un grado mayor de complejidad que en los anteriores, porque el Ejecutivo y el Legislativo están al mismo tiempo separados y unidos.

En este sistema el presidente es autónomo, pero comparte el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro procede del Parlamento y debe conseguir su apoyo continuamente. El Poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado —el presidente de la República— y un jefe de gobierno —o primer ministro. Cada uno tiene un origen distinto: mientras que el presidente de la República surge directamente del voto popular, el jefe de gobierno es designado por la mayoría parlamentaria. El presidente de la República nombra a este último, en efecto, pero siempre atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento. De este modo, si bien en el origen del jefe de gobierno se encuentra la confianza simultánea del jefe de Estado y de la mayoría parlamentaria, en la práctica su permanencia depende casi exclusivamente de esa mayoría. El primer ministro está

De esta alternativa surge el denominado Gobierno de Gabinete o Gobierno de Coalición.

Por cuanto al sistema semi presidencial que como se apuntó contiene elementos de los sistemas presidenciales y de los sistemas parlamentarios, que para algunos teóricos pareciera poco práctico para el buen desarrollo político y gubernativo de cualquier país, en la práctica ha demostrado efectividad porque se impide el autoritarismo de una sola voluntad así como la arbitrariedad obstructiva de las fuerzas políticas opositoras al jefe de Estado, cuando no cuenta con mayoría afín en el Congreso.

Con independencia de las visiones teóricas respecto de los regímenes políticos antes aludidos así como de la viabilidad de que un sistema presidencial puro pase a ser un sistema parlamentario pleno e incluso para que se transforme en un sistema intermedio como es el semi presidencialismo, es importante tener en cuenta que entre uno y otro puntos existen matices que facilitan la transición requerida, ya que en los tiempos contemporáneos los países con sistema de gobierno presidencial (puro), tienden a incorporar figuras propias de los gobiernos parlamentarios (derivado de la diversidad política propia de las democracias y la necesidad de evitar que el poder se concentre en una sola persona), mientras que algunos gobiernos parlamentarios han decantado por incluir también instituciones de los sistemas presidenciales, con la finalidad de contribuir a un mejor equilibrio entre los órganos del poder y con ello dar certidumbre a la democracia en cuanto a la continuidad del jefe de gobierno.

Al abordar el tema Diego Valadés señala que: Abogar por la pureza inmutable de los sistemas es lícito, como posición doctrinaria o política, pero no encuentra soporte en la realidad institucional contemporánea, ni es por necesidad la mejor opción dar cauce institucional al Estado Democrático ... Puede decirse, por igual, que los sistemas presidencial y parlamentario son formas de organizar el poder en un Estado determinado ... El sistema preferible es aquel que puede ser mejorado mediante un ejercicio de inteligencia y de responsabilidad colectiva ...¹⁵

Diego Valadés se refiere a la parlamentarización de los sistemas presidenciales cuando alude a la introducción de instituciones parlamentarias en gobiernos originariamente presidenciales, y sostiene que tal parlamentarización no debi-

15 VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2ª. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Num. 116, México, 2008, p. 230.

lita el poder gubernamental, sino que por el contrario lo fortalece en tanto que los programas y las decisiones del gobierno cuentan con el apoyo del Congreso, mientras que el monopolio del poder o su ejercicio concentrado, lo debilita al suponer aislamiento y menor capacidad para formular alianzas.¹⁶

Cabe señalar que si bien México ha sido considerado como uno de los pocos países en que subsiste un sistema presidencial rígido en el que la piedra angular ha sido la división de poderes y por tanto la separación entre éstos, tal situación ha venido cambiando en razón de haber prácticamente desaparecido la posibilidad de que el gobernante en turno pueda tener mayoría absoluta (calificada) en ambas cámaras del Congreso, lo cual permitía al Presidente decidir sus políticas y programas de gobierno sin enfrentar oposición, y en cambio, cada vez con mayor notoriedad se han presentado gobiernos en los que en el mejor de los casos el partido del presidente representa una mayoría simple entre los partidos representados pero no suficiente para garantizar que las propuestas del Ejecutivo sean aprobadas invariablemente, teniendo que recurrir a mecanismos de concertación para su aprobación o bien enfrentar dificultades para las tareas de gobierno. Tales casos han sido definidos como gobiernos compartidos o gobiernos divididos.

En efecto, en los gobiernos presidenciales donde el Congreso se encuentra representado mayormente por legisladores de ideologías políticas distintas a las del partido del Presidente, han tenido que enfrentar una problemática casi natural que implica el frecuente rechazo de las propuestas impulsadas por el Ejecutivo para facilitar las funciones de gobierno, lo cual deriva casi en forma natural en una parálisis política, salvo que busque condiciones políticas que le permitan generar espacios de gobernabilidad con el respaldo de algunos grupos parlamentarios opositores al de su partido. En el primer caso se estaría ante un Gobierno Dividido, mientras que en el segundo se trataría de un Gobierno Compartido.

Juan José Linz, explica que en los gobiernos divididos existe proclividad a la parálisis institucional en razón de que los partidos de oposición al presidente no tienen incentivos para cooperar con él ante la perspectiva de que el partido al que pertenece éste, capitalice la cooperación exitosa y no ellos, mientras que si la cooperación fracasara el costo sería compartido por todos los actores cooperantes, al tiempo que los otros partidos de oposición no participantes resultarían beneficiados por su negativa.¹⁷

16 Ibidem, p.11

17 LINZ, Juan José, Los Peligros del Presidencialismo. Revista Latinoamericana de Política Comparada, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (CELAEP), Quito, Ecuador, Volumen 7, julio 2013, pp 11-31.

Sobre el particular Carlos Enrique Casillas Ortega apunta que *detrás de cada una de las bases del presidencialismo descansa el problema de la formación de una mayoría; por ello, los críticos de la democracia presidencial han dirigido sus esfuerzos a la dependencia del Ejecutivo de una mayoría en el Congreso para funcionar de manera estable y permanente, ... Por definición, los gobiernos donde un mismo partido ocupa el Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo, se han denominado gobiernos unificados. En contrapartida, cuando partidos políticos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso, respectivamente, se habla de gobiernos divididos ...*¹⁸

Talía Garza Hernández y José Luis Prado Millard afirman que el gobierno *dividido se manifiesta plenamente cuando el ejecutivo no cuenta con la mayoría en el congreso, situación irónica debido a la desconfianza que ha venido implicando en términos modernos la concentración del poder en una sola persona, e igualmente la otra alternativa de concentración del poder en una asamblea, es decir que nunca se ha sabido a ciencia cierta cuál es la idónea concentración del poder si en el parlamento o en el ejecutivo y ello se debe a los excesos del poder, en la toma de decisiones o cuando los intereses se enfrentan de tal modo que es imposible resolverlos por la vía ejecutiva.*¹⁹

Por su parte Moisés López Rosas, siguiendo las ideas de Josep M. Colomer señala que el reto de las democracias presidenciales de lograr altos niveles de consenso y utilidad social está dado por la ocurrencia de gobiernos divididos horizontales con incentivos para la cooperación interinstitucionalizados y multipartidistas.²⁰

De igual forma López Rosas precisa que: *para Colomer, el gobierno dividido puede ser horizontal o vertical. En el primer caso se refiere a los gabinetes de coalición multipartidista (en sistemas parlamentarios) y a la división entre el presidente y la asamblea (en sistemas presidenciales y semipresidenciales); en el segundo se hace referencia a la descentralización política en sistemas unitarios y federales. Más específicamente, en el caso de gobiernos divididos horizontales, ningún partido tiene mayoría en la asamblea y se forma un gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional; o el partido del presidente no tiene mayoría absoluta en la asamblea*

18 CASILLAS Ortega Carlos Enrique y otros, Gobiernos divididos: La experiencia mexicana reciente en la Conformación pluripartidista de los órganos de gobierno. (Gobierno dividido en México; Entre la pluralidad y la eficacia), IFE, México, 2001, pp. 14-15.

19 GARZA Hernández Talía y José Luis Preciado Millard, Condición "Gobierno Dividido" en el Sistema Presidencial Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas— UNAM, versión electrónica consultable en www.juridicas.unam.mx

20 LÓPEZ Rosas Moisés, Gobiernos divididos horizontales en México, Revista Sociológica, México. año 16, número 45-46, Enero-agosto, p 208.

*(50%+1) como ocurre en regímenes presidenciales y semipresidenciales ... En el caso de gobiernos divididos verticales, el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales.*²¹

En abundamiento al tema, refiere López Rosas que los gobiernos divididos horizontales (en adelante GDH), no son exclusivos de los gobiernos presidenciales como la mayor parte de la literatura politológica estadounidense lo sugiere, pues aparece también en sistemas semipresidenciales y parlamentarios, destacando que la información más reciente sobre la frecuencia de gobiernos divididos horizontales es realmente sobresaliente y nos ilustra un fenómeno nada nuevo en la vida institucional de las democracias presidenciales y semipresidenciales. Destacan países latinoamericanos como Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, donde más del 90% de sus elecciones han conducido a la formación de GDH. En el caso de EEUU, ... más del 60% de sus elecciones (incluyendo los siete años de 1992 a 1999), el poder ha sido dividido horizontalmente. Resalta asimismo, el caso de los semipresidencialismos, donde algunos de los países de la Europa del Este (de reciente ingreso a la democracia), han vivido bajo la "cohabitación", en Francia y Portugal (con mayor tiempo viviendo bajo esa fórmula), la presencia de los GDH también es notable (arriba del 50%).²²

Moisés López Rosas destaca también que en México están presentes actualmente las dos formas de poder dividido y desde 1989, año en que en el ámbito local se empezaron a presentar los gobiernos divididos horizontales (hasta hoy 26 casos), en ninguno de ellos se ha registrado parálisis institucional o inmovilismo, pues derivado de la pluralidad que dichos gobiernos se ha favorecido la cooperación y negociación entre actores.²³

Ante tal cooperación de las distintas fuerzas políticas se alude a lo que algunos ideólogos han dado en llamar como gobiernos compartidos, donde el sistema de poderes compartidos plantea el fortalecimiento y cooperación entre todos los poderes, en beneficio de la autonomía y de la eficiencia de cada uno.²⁴ Sin embargo, también se ha planteado la pertinencia de reconocer dicha forma de organización político-funcional, a fin de evitar en lo posible, que un gobierno

21 *Ídem*

22 *Ibidem* 210.

23 *Ibidem* 228.

24 Véase MUÑOZ, Ledo Porfirio, La Reforma del Estado: Hacia un Gobierno Compartido, visible en: biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/346/23.pdf

(sin importar su filiación política), que enfrente división horizontal, es decir, que carezca de mayoría en el Congreso o Parlamento, quede a expensas de la voluntad de las fuerzas de oposición para poder llevar a cabo sus planes y programas de gobierno o en su caso la inmovilidad institucional, por lo cual se alude a la pertinencia de regular la posible integración de gobiernos compartidos.

Así pues, la figura de los gobiernos compartidos en los sistemas presidenciales, ha de entenderse como la posibilidad de que el titular del Poder Ejecutivo que no cuente con mayoría absoluta de su partido en el Congreso, opte por integrar un gabinete en el cual participen representantes de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, con objeto de propiciar condiciones de colaboración en las actividades de gobierno, o bien, suscriba acuerdos con los partidos políticos “de oposición” para facilitar la aprobación mayoritaria de las propuestas legislativas que estime más favorezcan a la población. Ello es así porque si bien (como señala Moisés López Rosas), hasta el momento no se ha presentado en México, parálisis institucional al constituirse un gobierno compartido, se desvanecería mayormente tales posibilidades, al compartirse una misma visión de futuro.

Para Manlio Fabio Beltrones Rivera, sólo con mayorías estables que giren alrededor de la cooperación política entre poderes y fuerzas políticas se habrá de alcanzar gobiernos democráticos que produzcan resultados económicos y sociales, por lo que a su juicio, ya pasaron los tiempos en los que el que gana, gana todo y el que pierde, pierde todo, y por ello, es necesario terminar con los gobiernos divididos y pasar a los gobiernos compartidos.²⁵

Los gobiernos de coalición o gabinete originariamente son propios de los sistemas parlamentarios (aunque cada vez con mayor frecuencia aparecen en gobiernos presidenciales y semipresidenciales) y se forman cuando el grupo parlamentario ganador en las elecciones no tiene mayoría suficiente para formar gobierno, y en consecuencia se ve obligado a pactar con otro grupo, normalmente de ideología política afín, para formar un gobierno conjunto.

Josep María Reniu Vilamala, ha expresado que la política de la coalición puede entenderse como una serie de círculos concéntricos que pueden comenzar en el equilibrio interno entre las fracciones partidistas, la coalición electoral entre dos o más partidos, los acuerdos de investidura, presupuestarios y/o puntuales en el Parlamento, los pactos más o menos estables de legislatura y, finalmente, la coali-

25 Cfr. Discurso expresado por el Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera en la ceremonia conmemorativa del 66 aniversario luctuoso de Plutarco Elías Calles, realizada el 19 de octubre de 2011.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Contenido

La Ley Suprema del sistema jurídico mexicano es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, por el entonces Presidente de la República Venustiano Carranza. Cuenta desde su origen con 136 artículos y aunque ha sido objeto de diversas reformas, en lo esencial se ha conservado en los términos que originalmente fue aprobada.

Para comprender de mejor manera la forma en que se encuentra estructurada la Constitución de la Ciudad de México y particularmente lo relativo a la forma de gobierno que el legislador consideró pertinente para la capital del país en el ámbito local, es conveniente efectuar un breve revisión de la máxima norma que rige en la nación mexicana, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la cual, en este apartado se ha de llevar a cabo una breve descripción de la estructura que guarda la citada nuestra norma general y aunque cada uno de sus aspectos, sin duda merecería un análisis exhaustivo, por no ser en lo general materia de este estudio, sólo nos concretaremos a referirlos, para que en un diverso apartado se apunte lo relativo a la forma en que se estructuró la Constitución de la Ciudad de México y particularmente se precise la forma de gobierno que se decidió adoptar.

De manera genérica puede establecerse que la Constitución Política del país se encuentra dividida en dos grandes apartados: el primero conocido como Parte Dogmática en la que se recoge el orden de valores y derechos consagrados en el ordenamiento jurídico y que responden a los principios constitucionales que se han considerado como esenciales para la comprensión del orden jurídico general para la protección y salvaguarda de los derechos humanos fundamentales. La segunda parte se identifica como Parte Orgánica, la cual según Manuel González Oropeza contiene el denominado principio de organización por medio del cual se establece la forma de gobierno, los órganos de gobierno y la distribución de competencias entre las esferas de gobierno.²⁹

29 González Oropeza Manuel, Diccionario Jurídico Mexicano, SCJN, 1994, p.____

Parte Dogmática

Comprende el Título Primero de la norma y se desarrolla en los primeros 38 artículos del texto constitucional, distribuidos en cuatro capítulos: el Primero denominado De los Derechos Humanos y sus Garantías, — artículos 1 a 29 —; el Segundo denominado De los Mexicanos — artículos 30, 31 y 32 —; el Tercero llamado De los Extranjeros — artículo 33; en tanto que el capítulo Cuarto titulado De los Ciudadanos Mexicanos, se desarrolla en los artículo 34 a 38.

Cabe referir que de manera más o menos generalizada, la doctrina constitucionalista circunscribe la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los primeros 29 artículos, que se encuentran contenidos en el Capítulo Primero, denominado. De los derechos humanos y sus garantías.

Los derechos humanos según Hugo Saúl Ramírez García y Pedro de Jesús Pallares Yabur pueden entenderse como:

... los instrumentos y mecanismos para controlar y limitar la acción del Estado, y como la brújula de los esfuerzos sociales para conseguir el bien común. En el primer caso, los derechos humanos han de entenderse exclusivamente en el contexto de las obligaciones de los estados, que nacen en su Constitución y en el derecho internacional público. Pero el uso cotidiano de la expresión derechos humanos nos recuerda que como sociedad construimos el bien común y la cultura, desde el respeto y la promoción de la dignidad de la persona.³⁰

Otros autores (entre ellos Luigi Ferrajoli, Miguel Carbonell o Miguel Ángel Contreras Nieto), además de identificarlos como libertades, facultades y garantías universales inherentes al ser humano por su simple condición de persona, señalan que frecuentemente se encuentran reconocidos jurídicamente en el derecho positivo tanto nacional (particularmente con rango constitucional), como internacional, lo que les confiere el rango de derechos fundamentales, por lo que una descripción que nos parece acertada al respecto sería la siguiente:

... aquellas facultades o atributos que poseen todos los seres humanos sin excepción alguna, por la sola razón de su pertenencia al género humano. Estos derechos se hayan sustentados en valores éticos, cuyos principios se han traducido históricamente, al ser reconocidos por los Estados, en normas de derecho positivo nacional e internacional.³¹

30 Ramírez García Hugo Saúl y Pallares Yabur Pedro de Jesús, *Derechos humanos*, Edt. Oxford, México, 2011, p.

31 Contreras Nieto Miguel Ángel, 10 temas de derechos humanos, Comisión de Derechos Humanos

Ejemplo de ello, es sin duda el artículo 1° de nuestra Carta Magna que se consagra y confirma la prevalencia para todos los gobernados, precisamente de los derechos humanos, sin que en este precepto se formule alguna clasificación de los mismos, en tanto que a doctrina los analiza a partir de su cronología o al tema en que quedan inmersos.

En efecto, una de las clasificaciones que la doctrina ha realizado distingue tres generaciones de los derechos humanos al considerar que la forma más práctica de identificarlos responde a su época de aparición en la historia, lo cual obliga a señalar que tal clasificación no plantea un orden de importancia pues se considera que todos los derechos humanos tienen la misma relevancia y no puede hablarse de algunos derechos humanos de mayor valía que otros.

Al respecto, Magdalena Aguilar Cuevas, plantea que los derechos humanos pueden clasificarse desde una perspectiva cronológica por su orden de aparición o reconocimiento. Los primeros en haber sido reconocidos se les conoce como de primera generación, al ser los más antiguos en su desarrollo normativo y se caracterizan por ser los derechos que corresponden al individuo frente al Estado o frente a cualquier autoridad, dentro de los cuales se ubican las libertades fundamentales así como los derechos civiles y políticos. Los de segunda generación habrían surgido como resultado de la Revolución Industrial y a su juicio constituyen los derechos de tipo colectivo, los derechos sociales, económicos y culturales mismos que se caracterizan por constituir una obligación de hacer del Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo. Los derechos de tercera generación, se forman por los llamados Derechos de los Pueblos o de Solidaridad. Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como los distintos grupos que la integran.³²

Por lo que corresponde a los derechos de primera generación se sostiene que tienen como finalidad la protección del ser humano (individualmente considerado), contra cualquier agresión de algún órgano público. Se caracterizan porque imponen al Estado el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio y goce de esos derechos, por parte de los particulares, debiendo limitarse (el

del Estado de México, Toluca, México, 2003, p. 99.

32 Véase Aguilar Cuevas Magdalena, Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos, Revista Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, número 30, consultable en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5117/4490>

Estado) a garantizar el libre goce de estos derechos creando mecanismos judiciales que los protejan.

Los derechos de primera generación o civiles y políticos, se refieren a los primeros derechos que fueron consagrados en los ordenamientos jurídicos internos e internacionales. Estos derechos surgieron como respuesta a los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios del siglo XVIII en occidente. Estas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos y como tales difundidos internacionalmente. Los derechos civiles y políticos están destinados a la protección del ser humano individualmente, contra cualquier agresión de algún órgano público. Se caracterizan porque imponen al Estado el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio y pleno goce de estos derechos por parte del ser humano,³³ es decir, imponen al Estado el deber de respetarlos siempre, sólo pudiendo ser limitados en los casos y con las condiciones expresamente previstas en la propia Constitución.

La doctrina jurídica ha ubicado entre los derechos civiles y políticos los relativos a la vida; la libertad, seguridad e integridad personal, la no discriminación; la igualdad ante la ley; la privacidad; la información; la libre expresión; la libertad religiosa y de conciencia; de libre tránsito; de reunión y asociación; al honor y buena reputación; la libertad de asociación política y de voto; así como los derechos conocidos como de seguridad jurídica tanto si se es víctima de un ilícito como autor del mismo; así como derecho al debido proceso.

Por lo que corresponde a los denominados derechos humanos de segunda generación, se ubican los derechos económicos, sociales y culturales, que tienen como finalidad garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, a la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de las personas y sus comunidades. Puede establecerse que esta generación de derechos se encuentra estrechamente relacionados con la igualdad, pues tienen como finalidad asegurar a los integrantes del grupo social, es decir, a la ciudadanía, igualdad de condiciones y de trato

Magdalena Aguilar Cuevas igualmente sostiene que son derechos de contenido social para procurar las mejores condiciones de vida, caracterizándose porque se amplía la esfera de responsabilidad del Estado pues imponen a éste un deber de hacer positivo, para satisfacer necesidades y prestar servicios, además

33 Véase Derechos de Primera Generación o Derechos Civiles y Políticos, consultable en <https://www.cubaencuentro.com/derechos-humanos/clasificacion-y-caracteristicas/clasificacion/derechos-de-primera-generacion-o-derechos-civiles-y-politicos>

de que se ve al individuo como titular de derechos como parte de una comunidad que se asocia para su defensa.³⁴

Se citan como derechos de segunda generación la seguridad social; la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales; el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; el derecho a formar sindicatos; el derecho a educación en sus distintas modalidades y niveles, así como a un nivel de vida adecuado que le asegure al gobernado en conjunto con su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Por lo que corresponde a los denominados derechos de tercera generación, como lo señala Miguel Ángel Contreras Nieto, surgen y se van conformando como respuesta a los problemas y necesidades que actualmente tienen el hombre y la propia humanidad en su estado presente y donde la toma de conciencia de algunos de ellos se produjo ya desde el término de la segunda conflagración mundial y, de otros, a partir de la década de los sesenta del siglo XX, y toda vez que vivimos en un mundo cuyas notas principales son la globalización y la interdependencia, los mencionados derechos de solidaridad sólo pueden realizarse con base en la cooperación en el ámbito interno e internacional, lo que exige la concertación de esfuerzos de todos los individuos, Estados, instituciones u organizaciones públicas o privadas y, fundamentalmente, de la comunidad internacional.³⁵

Cabe apuntar en este punto que si bien, los derechos de primera generación suponen primordialmente un deber de abstención por parte del Estado, en tanto que en los de segunda generación implican un deber estatal de realizar acciones de índole diversa, con la finalidad de reducir las desigualdades sociales; en los derechos de tercera generación implican tanto un deber de abstención (para permitir su ejercicio), como un deber de realización (para favorecer su vigencia).³⁶

La doctrina estima que como derechos humanos de tercera generación pueden ubicarse, el derecho a la paz; el derecho al desarrollo; el derecho a la libre determinación y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, señalando adicionalmente que como derechos de este tipo se encuentran los

34 Aguilar Cuevas Magdalena, ob cit.

35 Contreras Nieto Miguel Ángel, ob cit, p. 103

36 Idem.

derechos de los pueblos relativos a la autodeterminación; a la independencia económica y política; a la identidad nacional y cultural; a la paz; a la coexistencia pacífica; al entendimiento y confianza; a la cooperación internacional y regional; al desarrollo; a la justicia social internacional; al uso de los avances de las ciencias y la tecnología; a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos y del medio ambiente; al patrimonio común de la humanidad, así como al desarrollo que permita una vida digna.³⁷

Una vez establecida la conceptualización teórica de los derechos humanos y sus garantías, es procedente referir de manera sucinta que los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los siguientes:

En el artículo 1º, además de consagrarse como derechos fundamentales, en general los derechos humanos, se prohíbe de manera tajante tanto la esclavitud en el país como todo tipo de discriminación

En el artículo 2º se consagra un derecho humano de tercera generación al disponer que la nación mexicana es única e indivisible y establece que la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Describe, protege y otorga derechos a los pueblos indígenas y establece su derecho de organización social, económica, política y cultural.

El derecho de libertad como es fácil entender, comprende diversas modalidades que pueden identificarse en distintos artículos de la Norma Fundamental, entre los que pueden citarse los artículos 3º (libertad de educación); 5º (Libertad de trabajo); 6º (Libertad de expresión); 7º Libertad de imprenta); 9º (Libertad de asociación y de reunión); 10 (Libertad de posesión y portación de armas); 11 (Libertad de tránsito); 15 (Prohibición de extraditar reos); 24 (Libertad religiosa); y 28 (Libertad de concurrencia en el mercado)³⁸

En cuanto al derecho humano de igualdad, se consagran los artículos:

Artículo 4º que consagra la igualdad ante la ley de hombres y mujeres, así como los derechos a decidir el número y espaciamiento de hijos que quieran tener; la salud, la vivienda, la alimentación nutritiva y el esparcimiento. Asimismo, en el referido precepto se incorporaron otros derechos que tendrían que ser considerados como de tercera generación al establecer que todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; derecho

37 Aguilar Cuevas Magdalena, ob cit.

38 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Colección Garantías individuales, (Las Garantías de libertad) ob cit., pp 27-28.

al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico; derecho a la identidad y registro; se consagra como derecho humano el interés superior de las niñas y niños; derecho a la cultura en general, así como la cultura física y el deporte.

El artículo 12 de la Constitución del país se consagra también el derecho de igualdad al prohibir la concesión y reconocimiento de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, con lo cual se buscaba garantizar a la población condiciones de igualdad ante la ley.

Del artículo 13 constitucional, se desprende el derecho de igualdad jurídica al establecer que nadie podría ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, prohibiendo la existencia de fueros (excepción hecha del militar).

Tal precepto, si bien pareciera contener una limitación al derecho de igualdad en cuanto autorizar un trato desigual para los civiles respecto de los militares, en realidad consagra el principio de igualdad con la perspectiva de trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

El derecho de seguridad jurídica se encuentra previsto en distintos preceptos de la norma fundamental como, son los casos de los artículos en los artículos 8°, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando los aspectos siguientes:

Los derechos de propiedad se consagran en la norma fundamental principalmente en el artículo 27, pues contiene disposiciones para regular la propiedad territorial; la explotación de recursos naturales, reglas vinculadas a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, así como aquellas que se consideraron necesarias para regular la propiedad en materia agraria.

Por otra parte, en la parte dogmática del texto constitucional pero ya sin encuadrar como derechos humanos se encuentran disposiciones para regular lo referente a la nacionalidad mexicana (artículo 30, 31 y 32); los extranjeros (artículo 33); y la ciudadanía mexicana (artículo 34, 35, 35, 37 y 38).

La parte orgánica refiere a la organización del estado mexicano, así como la distribución de competencias y, establece las consecuencias que tendrán quienes intenten violentar dicha Ley Suprema. Regula en el Título Segundo lo relativo a Soberanía nacional y forma de gobierno. (arts. 39 al 48). En el Título Tercero, se establecen las bases para la división de poderes (arts. 49 al 107), en tanto que en el Título Cuarto (artículos 108 al 114), se regulan las responsabilidades de los

servidores públicos y patrimonial del Estado. El Título Quinto contiene 8 artículos (del 115 al 122) y trata de los estados de la federación y del Distrito Federal. El Título Sexto contiene 1 artículo (el 123), que regula lo relativo al trabajo y la previsión social. El Título Séptimo contiene 11 artículos (del 124 al 134) y trata de las prevenciones generales. El Título Octavo contiene 1 artículo (el 135), que alude a los términos en que podría reformarse la Constitución. Finalmente, en el Título Noveno se establece la inviolabilidad de la constitución (artículo 136).

Constitución Política de la Ciudad de México. Contenido

La Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 5 de febrero de 2017, presenta una estructura innovadora en relación con los textos análogos de las demás entidades del país y de la propia norma fundamental del país, pues en su elaboración se ven reflejadas las corrientes de pensamiento de que se encuentra imbuido el legislador del siglo XXI, particularmente en lo relativo al reconocimiento y protección de los derechos humanos a partir de principios como son la universalidad, interdependencia indivisibilidad, complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad de las normas, en razón de que se reconoce a los derechos humanos como inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, irrevocables, exigibles y de que ha de prevalecer el principio pro-persona.

Otro aspecto relevante que debe tenerse en cuenta es el señalamiento contenido en el artículo 4, apartado A, numerales 1 y 2 de la Constitución local en comento, relativo a que:

1. En la Ciudad de México, las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad local.
2. Los derechos pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común.

La mencionada norma constitucional se integra de 71 artículos ordinarios, desarrollados en ocho Títulos, de los cuáles en el Primero, se prevén Disposiciones Generales, entre las cuales se señala que: La Ciudad adopta para su gobierno la

forma republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social (artículo 1, numeral 3).

El Título Segundo denominado Carta de Derechos, es relevante porque en su Capítulo I, artículos 4 y 5 se precisan normas y garantías de los derechos humanos y particularmente se refieren los principios rectores de tales derechos y se apuntan las características que debe observar la autoridad local para garantizar los mismos, a partir de la progresividad, exigibilidad y justiciabilidad de los referidos derechos, además del derecho a la reparación integral.

Dentro de este Título, sin duda el Capítulo II, sería el más relevante por referirse específicamente a los Derechos Humanos consagrados en la norma constitucional (artículos 6 a 14), con la observación de que, algunos de los referidos no corresponderían conforme a la doctrina precisamente a derechos humanos, pues podría ser cuestionable que se refieran a facultades o atributos que poseen todos los seres humanos sin excepción alguna, por la sola razón de su pertenencia al género humano.³⁹

Así pues, la Constitución Política de la Ciudad de México, relaciona en el Título Segundo los derechos humanos reconocidos por el legislador originario, en los términos siguientes:

- Derecho a la autodeterminación personal (artículo 6);
- Derecho a la integridad (artículo 6);
- Derecho a la identidad y a la seguridad jurídica (artículo 6);
- Derechos de las familias (artículo 6);
- Derechos sexuales (artículo 6);
- Derechos reproductivos (artículo 6);
- Derecho a defender los derechos humanos (artículo 6);
- Derecho a tener acceso a la justicia (artículo 6);
- Derecho a la libertad de creencias (artículo 6);
- Derecho a la buena administración de justicia (artículo 7);
- Derecho a la libertad de reunión y asociación (artículo 7);
- Derecho a la libertad de expresión (artículo 7);
- Derecho a la información (artículo 7);

39 Contreras Nieto Miguel Ángel, ob cit, p. 99

■ Constituyente de la Ciudad de México.
Forma de gobierno ■

- Derecho a la privacidad y la protección de datos personales (artículo 7);
- Derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria (artículo 7);
- Derecho a la educación (artículo 8);
- Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica (artículo 8);
- Derecho a la cultura —Derechos culturales— (artículo 8);
- Derecho al deporte (artículo 8);
- Derecho a la vida digna (artículo 9);
- Derecho al cuidado (artículo 9);
- Derecho a la alimentación y a la nutrición (artículo 9);
- Derecho a la salud (artículo 9);
- Derecho a la vivienda (artículo 9);
- Derecho al agua y a su saneamiento (artículo 9);
- Derecho al desarrollo sustentable (artículo 10);
- Derecho al trabajo (artículo 10);
- Derecho de las mujeres (artículo 11);
- Derecho de las niñas, niños y adolescentes (artículo 11);
- Derechos de las personas jóvenes (artículo 11);
- Derechos de personas mayores (artículo 11);
- Derechos de personas LGBTTTI (artículo 11);
- Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional (artículo 11);
- Derechos de las víctimas (artículo 11);
- Derechos de las personas en situación de calle (artículo 11);
- Derechos de las personas privadas de su libertad (artículo 11);
- Derechos de personas que residen en instituciones de asistencia social (artículo 11);
- Derechos de personas afrodescendientes (artículo 11);
- Derechos de personas de identidad indígena (artículo 11);

- Derechos de minorías religiosas (artículo 11);
- Derecho a un medio ambiente sano (artículo 13);
- Derecho a la vía pública (artículo 13);
- Derecho al espacio público (artículo 13);
- Derecho a la movilidad (artículo 13);
- Derecho al tiempo libre (artículo 13);
- Derecho a la seguridad urbana y a la protección civil (artículo 14);
- Derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de la violencia y del delito (artículo 14);

El Título Tercero de la Constitución aprobada para la Ciudad de México se destina a regular el Desarrollo Sustentable de la Ciudad, refiriendo en su Capítulo Único, prescripciones encaminadas al Desarrollo y Planeación Democrática (artículos 15 a 21).

En el Título Cuarto se contienen disposiciones referentes a la Ciudadanía y el Ejercicio Democrático al que tienen derecho los habitantes de la capital del país, precisando en su Capítulo I, quienes se reconocen como originarios, habitantes, vecinos y transeúntes, los deberes de las personas en la ciudad, y prescripciones relativas a la ciudadanía (artículos 22, 23 y 24). Asimismo, en el referido Título, Capítulo II, se refieren previsiones relativas a los tipos de democracia reconocidos en la Ciudad (Directa y Participativa), lo que se desarrolla en los artículos 25, 26 y 27.

El texto constitucional que nos ocupa, si bien no hace alusión expresa a ello, contiene una parte orgánica que se describe en un total de 40 artículos, en los términos siguientes: El Título Quinto, denominado De la Distribución del Poder, señala en el artículo 28, previsiones referentes al poder público de la Ciudad. Dicho Título se integra de VII Capítulos, correspondiendo el I, a la Función Legislativa (artículos 29, 30 y 31); el Capítulo II, a la Función Ejecutiva (artículos 32, 33 y 34); el III, a la Función Judicial (artículos 35 a 40); el IV, a la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia (artículos 41 al 45). Asimismo, en el Capítulo V, se regulan los Organismos Autónomos (artículos 46 a 51); en el Capítulo VI, se norman las Demarcaciones Territoriales y sus alcaldías (artículos 52 al 57); y en el Capítulo VII, se incluyen prescripciones para determinar que la Ciudad de México tiene un carácter pluricultural como se describe en los artículos 57, 58 y 59).

Constituyente de la Ciudad de México. Forma de gobierno

En el Título Sexto relativo al Buen Gobierno y la Buena Administración, se alude a una Garantía del debido ejercicio y la buena administración (artículo 60), así como a la fiscalización y el control interno en la Ciudad de México (artículo 61); El Sistema de Fiscalización Mayor (artículo 62); el Sistema Anticorrupción de la Ciudad (artículo 63); El Régimen de Responsabilidades (artículo 64) incluida la responsabilidad política (artículo 65), la responsabilidad penal (artículo 66), la responsabilidad patrimonial de la Ciudad de México (artículo 67).

En el Título Séptimo de la Norma se incorporan disposiciones en relación a que la Ciudad es a la vez la capital del país, por lo que en el artículo 68 se alude a un régimen de capitalidad.

El Capítulo Octavo prevé la forma en que puede ser reformada la Constitución (artículo 69), la progresividad del ordenamiento (artículo 70) y la inviolabilidad constitucional

Finalmente es de señalar que el Legislador originario de la Constitución Política de la Ciudad de México, dispuso incorporar treinta y nueve artículos transitorios.

Asamblea Constituyente y Forma de Gobierno para la Ciudad de México

Al órgano encargado de recibir, revisar, adicionar, modificar y aprobar el Proyecto de Constitución que presentó el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México se le denominó como Asamblea Constituyente de la Ciudad de México., en razón de fungir precisamente como Congreso Constituyente local para la Ciudad.

Cabe apuntar que derivado de la Reforma Política de la Ciudad de México, publicada el 29 de enero de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, resultó conducente la constitución de una Asamblea Constituyente para expedir la primera Constitución Política local de la Ciudad de México.

Su conformación fue decidida por las diputadas y diputados del Congreso de la Unión los términos siguientes:

- 60 diputados electos por voto popular bajo principio de representación proporcional sobre una lista plurinominal de candidatos para una sola circunscripción electoral (la Ciudad de México)

- 14 senadores electos por dos tercios de los representantes en el Senado de la República
- 14 diputados federales designados por voto de las dos terceras partes de los representantes en la Cámara de Diputados
- 6 diputados designados por el Presidente de la República
- 6 diputados designados por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

La elección de los ciudadanos que habrían de fungir como diputadas y diputados de representación proporcional se llevó a cabo el 5 de Junio de 2016, entre los que fueron electos tanto personas postuladas por los partidos políticos como también por candidatos independientes.

La Asamblea Constituyente inició sus trabajos a partir de 15 de septiembre de 2016 y hasta el 31 de enero de 2017, en que concluyo su encomienda. Las sesiones de trabajo se llevarán a cabo en la Antigua sede del Senado de la República, en la denominada Casona de Xicoténcatl.

La forma en que quedó integrada la referida Asamblea Constituyente fue la siguiente:

Nombrados por el Jefe de Gobierno de la Ciudad:

- Clara Jusidman
- Ana Laura Magaloni
- Olga María del Carmen Sánchez Cordero
- Alejandro Encinas
- Porfirio Muñoz Ledo
- Alejandro Chanona Burguete

Nombrados por el Presidente de la República:

- Claudia Aguilar Barroso
- Manuel Enrique Díaz Infante
- Augusto Gómez Villanueva
- Fernando Lerdo de Tejada
- María Beatriz Pagés Llergo Rebolgar

■ Constituyente de la Ciudad de México.
Forma de gobierno ■

- Claudia Pastor Bobadilla

Nombrados por el Senado de la República:

PRI

- Raúl Cervantes Andrade
- Lorena Marín Enrique Burgos García
- Lisbeth Hernández Lecona
- Joel Ayala Almeida
- Yolanda de la Torre Valdez

PAN

- Roberto Gil Zuarth
- Mariana Gómez del Campo Gurza
- Ernesto Cordero Arroyo
- Gabriela Cuevas Barrón
- Juan Carlos Romero Hicks

PRD

- Dolores Padierna Luna
- Armando Ríos Piter
- Partido Verde
- Carlos Puente
- Nombrados por la Cámara de Diputados

PRI

- María de La Paz Quiñones Cornejo
- Jesús Enrique Jackson Ramírez
- María Esther de Jesús Scherman Leaño
- César Camacho Quiroz

PAN

- Federico Döring Casar
- Cecilia Romero Castillo
- Santiago Taboada Cortina

PRD

- Cecilia Soto González
- Jesús Valencia Guzmán
- Partido Verde
- Jesús Sesma Suárez

Movimiento Ciudadano

- René Cervera García

Nueva Alianza

- María Eugenia Ocampo Bedolla

Encuentro Social

- Hugo Eric Flores Cervantes

Electos por votación popular:

Morena (22)

- Irma Sandoval
- Bernardo Bátiz
- Bertha Luján
- Bruno Bichir
- Clara Brugada
- Carlos Payán
- Lilia Rossbach
- Jaime Cárdenas
- Patricia Ortiz

■ Constituyente de la Ciudad de México.
Forma de gobierno ■

- Mardonio Carballo
- Gabriela Rodríguez
- Javier Quijano
- Margarita Valdés
- Héctor Bonilla
- Elvira Daniel
- Raúl Bautista
- Consuelo Sánchez
- Fabrizio Mejía
- Patricia Ruiz Ancohondo
- Damián Alcázar
- Mayela Delgadillo
- Javier Jiménez Espriú

PRD (19)

- Katia D'Artigues Beauregard
- Enrique Provencio Durazo
- Marcela María Lagarde
- Miguel Ángel Marcos Velázquez Muñoz
- Guadalupe Elizabeth Muñoz Ruiz
- Humberto Lozano Avilés
- Ifigenia Martínez y Fernández
- Jesús Ortega Martínez
- Tobyanne Ledesma Rivera
- José Manuel Oropeza Morales
- Lol Kin Castañeda Badillo
- Julio César Moreno Rivera

- Diana Arellano Rivera
- Horacio Franco Meza
- Regina Tamés Noriega
- Juan Ayala Rivero
- Elena Chávez González
- Roberto López Suárez
- Ana Julia Hernández Pérez

PAN (7)

- Santiago Creel Miranda
- Margarita Saldaña Hernández
- Mauricio Tabe Echartea
- Kenia López Rabadán
- Carlos Gelista González
- María Teresa Gómez Mont
- Gonzalo Altamirano Dimas

PRI (5)

- Irma Cué Sarquis
- Carlos Humberto Aceves y del Olmo
- Cynthia Iliana López Castro
- José Eduardo Escobedo Miramontes
- María Fernanda Bayardo Salim

Nueva Alianza (2)

- Gabriel Quadri de la Torre
- Edda Alejandra Beatriz Moreno y Toscano

■ **Constituyente de la Ciudad de México.**
Forma de gobierno ■

Encuentro Social (2)

- José Andrés Millán Arroyo
- Aida Arregui Guerrero

Partido Verde (1)

- Luis Alejandro Bustos Olivares

Movimiento Ciudadano (1)

- Esthela Damián Peralta

Independiente (1)

- Ismael Figueroa Flores

De lo anterior se desprende que la Asamblea Constituyente quedó integrada de la siguiente manera:

Composición por grupo parlamentario y origen⁴⁰

Grupo Parlamentario	Constituyentes electos	Constituyentes designados			
	Representación proporcional	Cámara Senadores	Cámara Diputados	Presidencia de la República	Gobierno CDMEX
PRD	19	2	2	0	0
MORENA	22	0	0	0	0
PRI	5	6	5	0	0
PAN	7	5	3	0	0
Ejecutivo Federal	0	0	0	6	0
Constitucionalista	1	0	0	0	5
PVEM	1	1	1	0	0
MC	1	0	1	0	1
NA	2	0	1	0	0
PES	2	0	1	0	0
Total	60	14	14	6	6

⁴⁰ Información proporcionada por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, consultable en http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_tipo_elec_const.php

Integración por género y grupo parlamentario⁴¹

Grupo Parlamentario	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
PRD	11	47.8	12	52.2	23	23.2
MORENA	11	50	11	50	22	22.2
PRI	6	37.5	10	62.5	16	16.2
PAN	9	60	6	40	15	15.2
Ejecutivo Federal	3	50	3	50	6	6.1
Constitucionalista	3	50	3	50	6	6.1
PVEM	3	100	0	0	3	3
MC	2	66.7	1	33.3	3	3
NA	1	33.3	2	66.7	3	3
PES	2	66.7	1	33.3	3	3
Total	51	51	49	49	100	100

Bibliografía

- AGUILAR Cuevas Magdalena, Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos, Revista Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, número 30, consultable en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/view/5117/4490>
- ARISTÓTELES, Política, Colección "Sepan Cuantos" Versión Española e Introducción Antonio Gómez Robledo, Cuarta edición, Porrúa, México, 1972.
- BISCARETTI Di Ruffia, Paolo, Introducción al derecho constitucional comparado. Las formas de Estado y las formas de gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- BOBBIO, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político Año académico 1975-1976, Traducción José F. Fernández Santillán, Sexta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

41 Información proporcionada por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, consultable en http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_genero_const.php

- RENIU Vilamala, Josep M y Adriana Albala. Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona, 2011, p 5, versión electrónica consultable en: www.icps.cat/archivos/Workingpapers/wp296.pdf
- REYES, Román (director). Diccionario Crítico de Ciencias Sociales (Reniu Vilamala Josep María, Coaliciones gubernamentales), Edit. Plaza y Valdés, Madrid, 2009, versión electrónica, visible en: pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/coaliciones_gubernamentales.htm
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social, versión electrónica consultable en www.antorcha.net/biblioteca_virtual/politica/contrato/libro3.html#1
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Colección Garantías individuales, (4 tomos), México, 2005.
- VALADÉS, Diego. La parlamentarización de los sistemas presidenciales, 2ª. Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Num. 116, México, 2008.
- VERGOTTINI, Giuseppe de. Derecho Constitucional Comparado, Traducción Claudia Herrera, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, número. 197, México, 2004.

Desarrollo e igualdad social. Legislación en materia de jóvenes

María Amelia Olguín Vargas

Introducción

E

n México y en el mundo, históricamente los jóvenes han sido protagonistas de las grandes transformaciones sociales. Hoy, su importante presencia en todos los órdenes de la vida nacional y su potencial de cambio, innovación y realización es una fuerza fundamental para acelerar el desarrollo económico, político, social y cultural de México. Sin embargo, ese gran activo, esa gran fuerza de renovación con que cuenta el país, no está siendo aprovechada plenamente.

Al margen de los derechos consagrados en la Constitución General, existen condiciones y factores que limitan el acceso a las oportunidades de desarrollo personal y colectivo y que, en muchos sentidos, impiden llevar los derechos del papel a la práctica. En

el caso de los jóvenes, así ocurre en el ámbito educativo, laboral, de seguridad social, la salud, la cultura, el deporte y la recreación, entre otros. Esa realidad de desigualdad, exclusión y discriminación resulta socialmente injusta, económicamente ineficiente y moralmente inaceptable. En ese contexto, la pobreza es una de las principales barreras que impiden el desarrollo de la población juvenil; el 47.1% del grupo de 12 a 29 años de edad enfrenta algún tipo de pobreza.¹ Estamos hablando de 17.9 millones de mexicanos jóvenes en pobreza. De éstos, se estima que 3.6 millones de jóvenes viven en condición de pobreza extrema.

Asimismo, la situación de rezago educativo a la que se enfrentan las y los jóvenes representa un reto importante para el país. Si bien, la mayoría de las personas jóvenes han cursado o cursan la educación básica, sólo 51% de las y los jóvenes mexicanos reciben educación media superior. Entre los jóvenes de 15 y 17 años de edad que deberían asistir al bachillerato o escuela tecnológica, sólo uno de cada dos lo hace.²

Entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad cerca del 10% tienen un nivel de escolaridad inferior a la secundaria y el 37.3% no asiste a la escuela. Si se analiza la situación de los jóvenes de entre 20 a 24 años de edad, menos del 30% cuenta con estudios de nivel superior. Si bien, los jóvenes mexicanos poseen mayor grado de escolaridad con respecto a la generación de sus padres, sin embargo, este avance educativo no se ha visto reflejado en una movilidad ascendente de estatus socioeconómico. En el ámbito laboral la situación es compleja, pues 53.46% de la población desocupada en México tienen entre 15 y 29 años.³

Además, siete de cada 10 jóvenes consiguen su primer empleo mediante redes informales, es decir, por amigos, conocidos o familiares.⁴ Una tasa de desocupación mayor entre jóvenes, respecto al resto de la población, da cuenta de la disparidad de oportunidades para los jóvenes que buscan incorporarse a la Población Económicamente Activa. Según cifras del primer trimestre de 2016, la tasa de desocupación para la población abierta fue de 4.04%, mientras que para la población de entre 15 y 29 años, dicha tasa fue de 7.23%.⁵

- 1 Datos del Informe de Pobreza en México (2014) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Base de datos consultada desde: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx
- 2 SEP. Sistema Nacional de Indicadores Educativos, Consultado en http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html
- 3 INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Datos históricos (1er Trimestre 2016).
- 4 Véase Programa Nacional de Juventud 2014-2018, Op. Cit., p. 66.
- 5 Ibídem, INEGI, ENOE, primer trimestre de 2014.

■ Desarrollo e igualdad social.
Legislación en materia de jóvenes ■

La población juvenil también enfrenta carencias por acceso a seguridad social, de entre los mexicanos de 12 a 29 años de edad, siete de cada 10 jóvenes carecen de este derecho; dos de cada 10, carecen de servicios de salud. Además, uno de cada cinco jóvenes reside en hogares con ingreso per cápita inferior al valor de la línea de bienestar mínimo, es decir, hogares en los que el ingreso resulta insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria.⁶ Por otra parte, la desvinculación de la población juvenil con su entorno funge como una barrera para su integración al desarrollo nacional, por ello, el acercamiento entre ciudadanía y jóvenes es hoy fundamental.

Los jóvenes han manifestado formas y vínculos novedosos de participación, en los que se reivindica la diversidad cultural como impulso para la equidad. Así, el conjunto de procesos de participación, organización y reconocimiento social no se agota con la pertenencia a un territorio o institución política, o ejerciendo el derecho al voto, ahora es necesario reconocer mecanismos nuevos que fomenten la integración comunitaria y la cohesión social.⁷

A partir de la reforma constitucional de 2011 en pro de los derechos humanos, nuestra ley fundamental reconoce los derechos humanos a todas las personas, sin importar su origen, sexo, edad, pertenencia a algún grupo étnico, religión, condición social, económica o cultural. La importancia de este reconocimiento a las prerrogativas inherentes a la dignidad humana y al desarrollo integral de la persona, ha significado un profundo cambio legal e institucional a fin de garantizar el respeto irrestricto a los derechos humanos.

El Estado mexicano a través de sus tres poderes de la Unión, ha impulsado una ambiciosa agenda en pro de los derechos humanos, reafirmando su compromiso para que estos derechos se vean reflejados en la vida diaria de todos los mexicanos. Es así como desde el ámbito legislativo se han aprobado diversas reformas a la Constitución y a las leyes secundarias, con el objetivo de asegurar y potenciar el desarrollo integral de las personas y de garantizar igualdad de oportunidades para los grupos vulnerables.

Un claro ejemplo de ello lo constituye la Ley General de los Derechos de la Niñas, Niños y Adolescentes, legislación que también homologa los principios y criterios de la política nacional en la materia, así como las facultades, competencias y bases de coordinación. En este sentido, la responsabilidad del Estado,

6 Ibídem, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Informe de Pobreza en México (2014).

7 Programa Nacional de Juventud 2014-2018, Op. Cit., p. 79.

como garante de derechos fundamentales de la persona humana, debe estar presente no sólo en la niñez y adolescencia de los mexicanos sino también en su juventud, al ser ésta una etapa fundamental en el desarrollo de toda persona.

De acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México, los jóvenes son personas sujetas de derechos, cuya edad comprende entre los 12 años cumplidos y los 29 años de edad cumplidos, identificadas como sujeto de derechos, actores sociales estratégicos para la transformación y el mejoramiento.

Si bien es cierto que la condición de joven no es, por sí misma, una condición de vulnerabilidad, también lo es que los jóvenes enfrentan serios retos para lograr su pleno desarrollo; de ahí la necesidad de reafirmar los derechos de los jóvenes partiendo de un ordenamiento específico, vinculante y articulado que atienda necesidades y retos específicos de este grupo de la población.

En México, de acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) en el 2016, había 31,768,364 mujeres y hombres entre 15 y 29 años; ellos representan el 26% de la población total del país. Asimismo, de acuerdo con las Proyecciones de Población 2010-2050 de ese mismo Consejo, se estima que en 2021 se contará con el máximo histórico de población entre 15 y 29 años, es decir, alrededor de 32,143,967 personas jóvenes.

Sin embargo, a partir de ese momento la proporción de población joven se reducirá gradualmente hasta representar solamente el 20% de la población en 2050, disminuyendo así nuestro bono demográfico. Hoy, los jóvenes en México de entre 15 y 29 años, representan más de una cuarta parte de la población total y dicha proporción constituye una oportunidad única para mejorar las condiciones presentes y futuras del país.

Hoy en día la población mexicana vive una realidad, sin lugar a dudas, diferente de la que vivieron otras generaciones hace un par de décadas. Los avances científicos y tecnológicos cada vez más dinámicos, obligan a conocerlos y comprenderlos de manera acelerada, las posibilidades de comunicación a distancia y en tiempo real incrementan las redes de intercambio de información y espacios de socialización, la apertura política y social ha incluido la perspectiva de género y se ha emprendido el camino hacia el reconocimiento y respeto a la diversidad sexual, también hay mayor disponibilidad y acceso a la información y con ello nuevas oportunidades para proteger derechos sexuales y evitar infecciones de transmisión sexual y embarazos no deseados, además, hay una participación más activa de las generaciones jóvenes.

Además, hay una serie de demandas estructurales que es imperativo seguir atendiendo para lograr una mejora significativa en el desarrollo y las condiciones de vida del sector juvenil. Entre estas demandas, destacan: más y mejores oportunidades educativas, ampliar las fuentes de empleo, suficientes servicios básicos y de calidad, facilidad de acceso a una vivienda de calidad, servicios integrales de salud, entornos personales, comunitarios y nacionales seguros y que propicien el mejoramiento de las relaciones.

Condicionantes y demandas que, entre muchas otras, conforman el complejo mapa de acción que tienen ante sí el Estado y la sociedad mexicana. Responder de forma adecuada a todas estas inquietudes y expectativas resulta prioritario y estratégico para sentar las bases de un desarrollo integral, acorde con las necesidades y los intereses de cada sector de la población, con énfasis en los jóvenes. Para lograrlo, es necesario conjuntar esfuerzos para propiciar que los jóvenes asuman una ciudadanía plena en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

Cada acción orientada al mejoramiento de la calidad de vida, al desarrollo de las potencialidades y al reconocimiento de la diversidad, heterogeneidad y capacidades de los jóvenes, es una garantía que permite hablar de desarrollo integral, justo y sustentable. Una perspectiva holística de la juventud debe surgir de considerar a los sectores juveniles como sujetos activos y no pasivos de las acciones y las situaciones que les afectan.

De este modo, la participación juvenil en los procesos de desarrollo nacional es y será el eje articulador que permita ampliar la capacidad de la sociedad para cumplir los retos y los compromisos que transformen, a mediano plazo, las condiciones materiales de vida y fortalezcan la capacidad personal, comunitaria y nacional. Reconociendo las necesidades que tienen los jóvenes, es indispensable que los diversos órdenes de gobierno, cuenten con un marco normativo que permita y fomente el desarrollo de políticas públicas coordinadas para trabajar y resolver de la mejor manera, los problemas que enfrenta este segmento de la población.

Actualmente la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, publicada en 1999 es el único ordenamiento jurídico de observancia federal en materia de juventud; sin embargo, este instrumento es de carácter orgánico y regulatorio del propio Instituto. El artículo 4o. de la citada ley establece entre las atribuciones del Instituto Mexicano de la Juventud elaborar el Programa Nacional de Juventud que tendrá por objeto orientar la política nacional en materia de juventud, e instrumentar la política de juventud mediante la interlocución y el trabajo conjunto

de toda la administración pública federal, así como de los estados y municipios para responder a las necesidades de los jóvenes del país.

En este sentido, en dos líneas de acción del Programa Nacional de Juventud 2014-2018 (Projuventud) se consideran tareas concretas para el proceso de formulación de una legislación específica, por un lado, impulsar en la agenda pública la importancia de una ley de la persona joven, por otro, promover la participación juvenil en la realización de consultas nacionales y estatales.⁸ Por lo que se refiere al ámbito estatal, los gobiernos de las entidades federativas han procurado la formulación de leyes estatales de juventud.

Actualmente la gran mayoría de las entidades federativas cuentan con una ley en esta materia. A pesar de esto, hay matices importantes respecto a las consideraciones y aplicación de estos ordenamientos. Por un lado, se construye una perspectiva de atención asistencial y se establece la visión de la persona joven como un sujeto tutelado, por otro, hay casos que, a pesar de ser ordenamientos de vanguardia, se trata de legislaciones meramente enunciativas.

En general, las leyes estatales sobre juventud carecen de uniformidad, además de la ausencia de un enfoque transversal de política de juventud. De aquí la importancia y necesidad de crear una legislación capaz de armonizar las diversas acepciones y realidades de la juventud y servir de punto de partida para la política de juventud en el territorio nacional.

Esta legislación debe establecer los derechos fundamentales de los jóvenes de manera enunciativa y no limitativa, pero no sólo eso, también la manera en que habrán de conjuntar esfuerzos sociedad y gobierno para hacerlos realidad. Considerando que los jóvenes son la mejor apuesta para superar los retos de desigualdad, el rezago económico y la inseguridad; es necesario consolidar su desarrollo personal en pro de la construcción de un presente y futuro mejor para el país.

De acuerdo con lo anterior, se requiere impulsar instrumentos normativos que reconozcan a la persona joven, impulsen el desarrollo integral de los jóvenes en sus aspectos personal, social, cultural, educativo, económico y político, como sujetos de derecho y su incorporación en las políticas públicas mediante una participación efectiva, libre, solidaria y eficaz en beneficio del desarrollo nacional.⁹ México requiere de una legislación en materia de jóvenes que establezca

8 Véase Programa Nacional de Juventud 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014, México, D.F., Sec. Extraordinaria.

9 Francisco Ramos, Iniciativa de Ley General de la Juventud, noviembre de 2009.

los principios rectores de interés superior de la juventud, como la igualdad, el respeto, la inclusión y el derecho a un desarrollo integral.

Estos constituyen la base de la política de la juventud, pues orientan las acciones del gobierno a favor de los jóvenes y establecen las garantías y responsabilidades de la población joven. Con el establecimiento de una legislación efectiva, se crearían obligaciones y responsabilidades del Estado mexicano a fin de reafirmar el reconocimiento y respeto de los derechos de los jóvenes y garantizarían la satisfacción de sus necesidades básicas.

En esta materia es necesario establecer las bases de concurrencia y coordinación en el tema de los derechos de los jóvenes, entre la federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios. Contar con una legislación que garantice el desarrollo de los jóvenes constituye un marco de referencia para que las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, en su esfera de competencia, formulen ordenamientos administrativos en materia de educación, salud, empleo, seguridad social, bienestar físico y mental y desarrollo cultural en beneficio de la población joven.

Para lograr una eficaz y efectiva armonización en materia de política de juventudes es necesario fortalecer la coordinación intergubernamental e interinstitucional de las diferentes instancias en los tres ámbitos de gobierno.

Diagnóstico

De acuerdo con el Programa Nacional de Juventud, 2014-2018, en México viven más de 37 millones de jóvenes, quienes son y han sido importantes protagonistas de la historia sociopolítica y cultural del país. La población joven ha marcado tendencias y transiciones culturales, económicas y sociales, tanto en nuestra sociedad como en muchas otras latitudes.

Los cambios ya están aquí y las y los jóvenes los personalizan con mayor elocuencia en comparación con el resto de la población, y son ellos también quienes representan los principales desafíos para el Estado y la sociedad mexicana, debido a que:

- a) Apenas un poco más de la mitad de las y los jóvenes mexicanos (56%) está recibiendo educación media superior, en contraste con el 84% logrado, en promedio, por los países de la OCDE, como requisitos de calificación para el trabajo actual y para desempeñarse como ciudadanos.¹⁰

10 ocde (2013). Education at a Glance 2013. Indicadores y anexos. Tabla C1.1^a. Consultado desde: <http://www.oecd.org/edu/educationataglance2013-indicatorsandannexes.htm#ChapterC>

- b) La mayoría de estos jóvenes encuentran difícil incorporarse al mercado laboral, por ejemplo, siete de cada 10 consigue su primer empleo a través de redes informales, preferentemente amigos o familiares.¹¹
- c) 53.2% de los desempleados en México tiene entre 14 y 29 años.¹²

No obstante estas desventajas educativas y socioeconómicas, son las y los jóvenes quienes están avanzado más que el resto de la población en otras dinámicas, por ejemplo, en el acceso y manejo sofisticado de las tecnologías de la información y comunicación; y también en las nuevas posibilidades de participación social y cultural.

Para que una sociedad se califique como igualitaria, no sólo se requiere garantizar el ejercicio de los derechos de todas las personas, sino generar acciones afirmativas para que las personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados, tengan un acceso efectivo a las mismas oportunidades de desarrollo económico y social respecto del resto de la población.

Uno de estos grupos lo representan las y los jóvenes, quienes por motivos de apariencia, inexperiencia o formas de pensar y actuar son discriminados y excluidos de diferentes oportunidades laborales, educativas o culturales. Por ello, el Estado debe implementar acciones específicas que impulsen en materia de educación, empleo, salud, participación social, prevención, que todas las personas jóvenes gocen de sus derechos sin obstáculos.

Es fundamental que además de acciones afirmativas, las instituciones de todos los poderes y órdenes de gobierno, adopten y ejecuten una visión de igualdad y no discriminación así como la perspectiva de juventud, a través de la cual se eliminen las barreras en el ejercicio de los derechos y se dé impulso a la población juvenil para eliminar cualquier tipo de desventaja creada por pertenecer a un cierto sector de la juventud, una determinada clase social, vivir en un espacio geográfico específico o tener cualquier otra condición o característica personal o de grupo.

Además, hay una serie de demandas estructurales que es imperativo atender para lograr una mejora significativa en los niveles y las condiciones de vida del sector juvenil: como más y mejores niveles educativos, ampliar las fuentes de empleo, suficientes servicios básicos y de calidad, facilidad de acceso a una vivienda y de buena calidad, servicios específicos e integrales de salud, entornos personales, comunitarios y nacionales seguros y que propicien el mejora-

11 Imjuve (2011). Encuesta Nacional de Juventud 2010. Base de datos

12 inegi. enoe 4o. Trimestre de 2013.

Desarrollo e igualdad social. Legislación en materia de jóvenes

miento de las relaciones entre generaciones. Condicionantes y demandas que, entre muchas otras, conforman el complejo mapa de acción que tiene ante sí el Estado y la sociedad mexicana.

Responder de forma adecuada a todas estas inquietudes y expectativas resulta prioritario y estratégico para sentar las bases que posibiliten un desarrollo integral y nacional, acorde con las necesidades y los intereses de cada sector de la población, con énfasis para todos los sectores juveniles, y que reconozcan también las aceleradas transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, en el que se encuentran no sólo estas generaciones, sino el país en su conjunto.

Para lograrlo es necesario conjuntar esfuerzos, para propiciar que las y los jóvenes asuman una ciudadanía plena en lo económico, lo político, lo social y lo cultural. Hay evidencia de que una nación que no invierte en sus generaciones jóvenes, cierra sus posibilidades de desarrollo y cancela su viabilidad como país.¹³ Cada acción orientada al mejoramiento de la calidad de vida, al desarrollo de las potencialidades y al reconocimiento de la diversidad, heterogeneidad y capacidades de las y los jóvenes, es una garantía que permite hablar de desarrollo integral, justo y duradero.

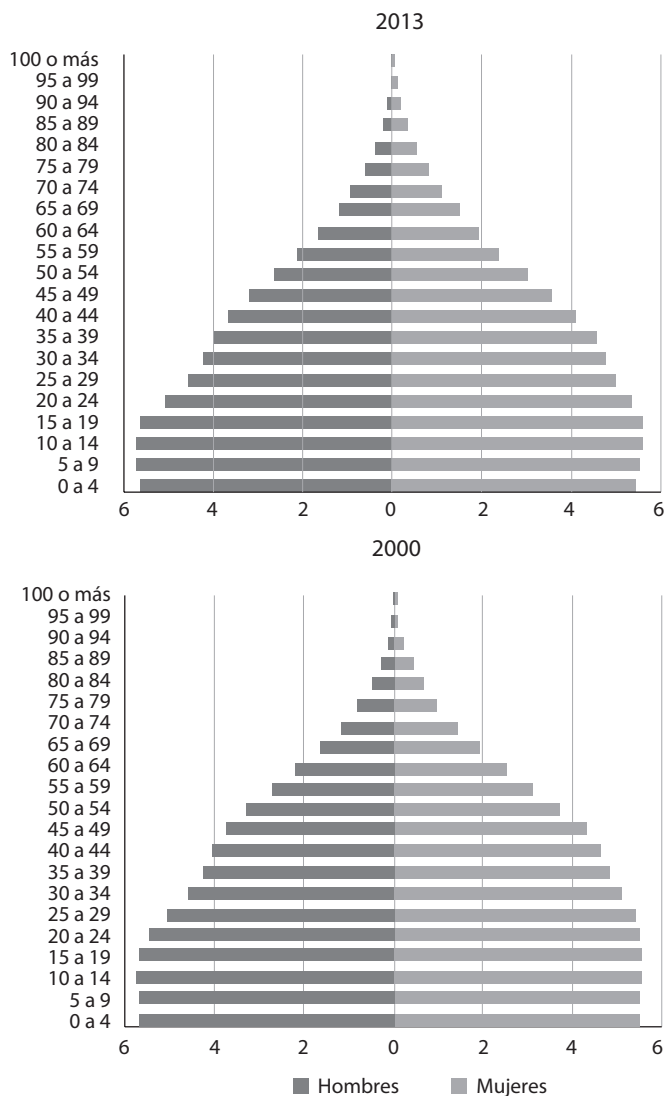
Una perspectiva holística de juventud debe surgir de considerar a los sectores juveniles como sujetos activos y no pasivos de las acciones y las situaciones que les afectan. De este modo, la participación juvenil en los procesos de desarrollo nacional es y será el eje articulador que permita ampliar la capacidad de la sociedad para cumplir los retos y los compromisos que transformen, a mediano plazo, las condiciones materiales de vida y fortalezcan la capacidad personal, comunitaria y nacional.

Por ello, uno de los principales propósitos del Projuventud 2014-2018 es sumar esfuerzos y avanzar en el diseño de propuestas integrales, que permitan materializar el mejoramiento de la calidad de vida de la población juvenil, mediante la operación de proyectos estratégicos que articulen todas las acciones del gobierno y la sociedad, y permitan la efectiva coordinación transversal e intergubernamental a nivel nacional, entre los tres órdenes de gobierno.

Con base en las recientes proyecciones del Conapo, se estima que la población juvenil en México, durante 2013, alcanzó los 37 990 448 millones de personas, lo cual representa un aumento del 4.9% respecto al Censo General de Población y Vivienda del INEGI de 2010.(6) Este incremento fue mayor para los hombres que para las mujeres (5.5 y 4.3% respectivamente).

¹³ Ernesto Rodríguez, (2002) Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el siglo XXI. México, sep, Instituto Mexicano de la Juventud.

Gráfica 1. Pirámides de población, México, 2013 y 2020

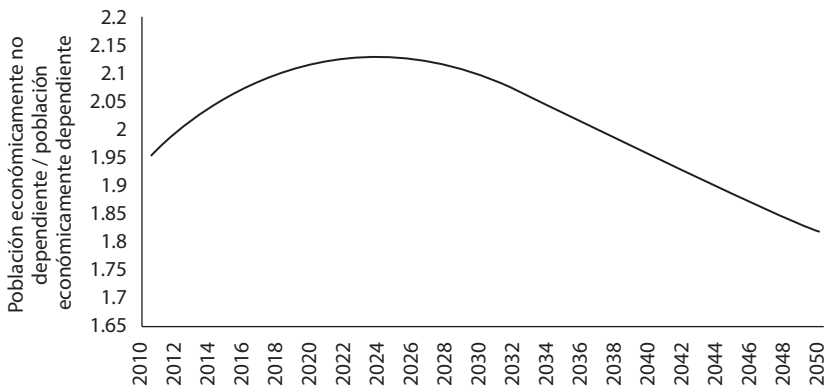


Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en las Proyecciones de la población en México 2010-2050, revisión de abril de 2013, considerando la población a mitad de año.

En 2013, la población juvenil (12 a 29 años de edad) representó 32.1% del total de la población. Para 2020 se estima que dicha proporción será de 30.5%, momento a partir del cual se reducirá de manera constante hasta alcanzar 24.4% en 2050.¹⁴ La reducción de la proporción de la población joven tendrá distintos efectos, siendo uno de los principales el cierre de la ventana de oportunidad demográfica.¹⁵

Actualmente, por cada persona económicamente dependiente hay dos personas no dependientes. El escenario que proyecta el Conapo sugiere que se seguirá observando este comportamiento durante los próximos cinco años, por lo tanto es fundamental generar estrategias gubernamentales que potencien las habilidades y cualidades de la población joven para aprovechar, de manera óptima, esta ventaja demográfica.

Gráfica 2. Bono demográfico en México, 2010-2050



Fuente: Elaborado por la diej-Imjuve con base en las Proyecciones de la población en México 2010-2050, revisión de abril de 2013, considerando la población a mitad de año.

Para hacerlo realidad, México debe impulsar y fortalecer entre otros: la inversión en educación, la capacitación laboral y la creación de fuentes de trabajo de-

14 Proyecciones de la población en México 2010-2050, revisión de abril de 2013. Datos obtenidos desde el sitio http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_de_la_Poblacion_2010-2050, consultados el 7 de enero de 2014. Para todos los cálculos con base en esta fuente, se utilizan las proyecciones para mitad de año.

15 En esta situación, la población en edad económicamente no dependiente es mayor que la población económicamente dependiente. Los cálculos que aquí se muestran sobre el bono demográfico son con base en el rango de edad de 14 a 65 años, para estimar la población económicamente no dependiente.

cente para las y los jóvenes. Además, la incorporación de la población joven al desarrollo del país requiere garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y evitar situaciones como la reproducción intergeneracional de la pobreza, escenarios de mayor inseguridad y la falta de cohesión social.

Una de las principales barreras que enfrenta la población juvenil en el desarrollo de su vida es la pobreza. En México, se estima que 45.5% de la población enfrenta algún tipo de pobreza, mientras que, de manera particular, 44.9% del grupo de 12 a 29 años de edad enfrenta esta situación.¹⁶

De las personas que presentan algún nivel de pobreza, 9.8% se encuentra en pobreza extrema; en población joven, este porcentaje alcanza 9.4%. Derivado de lo anterior, es necesario atender de manera prioritaria a los 3.5 millones de jóvenes que viven en situación de pobreza extrema mediante acciones que propicien positivamente la ruptura de los circuitos de pobreza generacionales. Un primer paso es identificar la ubicación geográfica de estos jóvenes. En 2012, los estados de Chiapas (75.3%), Guerrero (70.2%) y Puebla (63.0%) registraron los niveles más altos de pobreza en jóvenes de 12 a 29 años; en cambio en Nuevo León (22.9%), Coahuila (26.1%) y Sonora (27.3%) se registró la menor proporción de jóvenes en esta situación.

Las principales carencias que enfrenta la población juvenil, en términos de pobreza, son en relación al ejercicio de sus derechos sociales: siete de cada 10 presenta carencia por acceso a seguridad social; tres de cada 10, carencia de acceso a servicios de salud y 15.3% se encuentra en rezago educativo. Esta situación representa un obstáculo importante para el desarrollo del país, pues se trata de personas que inician su vida laboral y su proceso hacia la autonomía.

Entre 2010 y 2012 se registraron avances, aunque marginales. Por ejemplo, 0.5 millones de jóvenes dejaron la condición de pobreza extrema y el número de carencias promedio también disminuyó; aunque la mitad de la población de 12 a 29 años todavía vive en hogares con ingreso per cápita inferior al valor de la línea de bienestar,¹⁷ y uno de cada cinco reside en hogares con ingreso per

16 Calculado por la diej-Imjuve a partir de la base de datos construida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para generar el Informe de Pobreza en México (2012). Dicha base se conformó a partir del Módulo de Condiciones Sociales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (mcs-enigh) del inegi. La base de datos fue consultada desde: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Programas_y_BD_2010_y_2012.aspx

17 La línea de bienestar equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. La línea de bienestar mínima equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes

cápita inferior al valor de la línea de bienestar mínimo, es decir, el ingreso de estos hogares resulta insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria.¹⁸

El reto de la política social ante este panorama de pobreza juvenil es enorme. No sólo es dimensionar la cantidad de jóvenes y su distribución geográfica, también es comprender que la condición social de pobreza, es familiar. Lograr la ruptura generacional de reproducción de la pobreza es crucial para impactar en los niveles de vida de la población juvenil y conseguir que estos resultados sean permanentes.

Educación

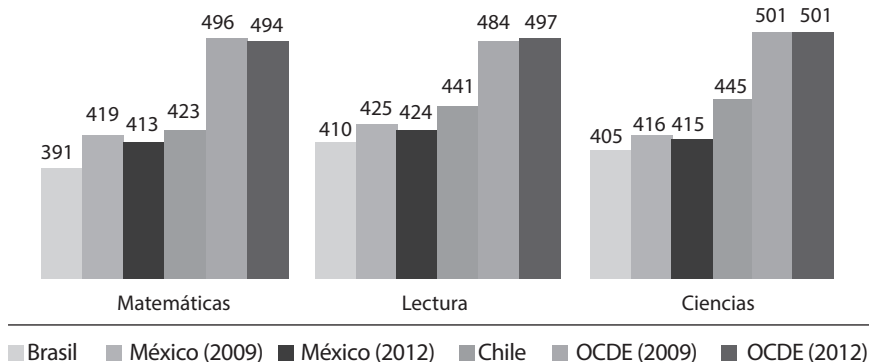
La inversión en educación es uno de los mecanismos más importantes con los que el gobierno cuenta para potenciar las capacidades y habilidades de las y los jóvenes. De la educación de las niñas, niños y jóvenes, depende en gran medida el nivel de desarrollo que México puede alcanzar en el futuro. Sin duda, es crucial garantizar el acceso a la educación de calidad para que el bono demográfico sea aprovechado.

En el periodo de 2000 a 2012, se redujeron las tasas de analfabetismo, el rezago educativo y las tasas de deserción en el nivel básico y medio superior. No obstante, los resultados del Informe 2012 del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, o prueba pisa, contrastan con lo anterior. En ellos, se ubica a los estudiantes mexicanos en el lugar 53 de 65 de los países evaluados que forman parte de la ocde, lo cual es señal que a nivel internacional México presenta un deficiente aprovechamiento escolar.

Con base en la envaj 2012, la mayoría de las personas jóvenes estudian el nivel básico, seguido por la población que se encuentra en el nivel medio superior (30.8%). Sin embargo, la trayectoria educativa de la población joven se ve notablemente truncada cuando éstos llegan al nivel de educación superior, pues únicamente el 15% ha estudiado al menos un semestre de este nivel. De este modo, es preciso establecer mecanismos y acciones que permitan incrementar el acceso a todos los niveles educativos, pero, sobre todo, al nivel superior.

18 Ídem

Gráfica 3. Resultados de la prueba Pisa para México, 2009 y 2012



Fuente: Elaborado por la DIE-Imjue con base en los datos de los reportes de los resultados de la prueba pisa.

Al revisar el histórico de la tasa neta de escolarización, entendida como el porcentaje de jóvenes que, dada su edad, asisten al nivel educativo que les corresponde, se observa una tendencia positiva del año 2000 a la fecha, incrementando en 15 puntos porcentuales en el nivel básico y 18.6 en el nivel medio superior. No obstante, uno de cada dos jóvenes entre 15 y 17 años de edad que debería asistir a algún bachillerato o escuela tecnológica no lo hace. Este escenario plantea la oportunidad de aprovechar los mecanismos no formales de educación en jóvenes mayores de 14 años.

En la actualidad, las y los jóvenes mexicanos poseen un mayor nivel de escolaridad con respecto a la generación de sus padres. Hoy, tres de cada 10 tienen educación media superior, mientras que en la generación de sus padres la razón era de sólo uno de cada 10. Sin embargo, este avance educativo no se ha visto reflejado en la movilidad ascendente de estatus socioeconómico. Al considerar el nivel de ingreso de las personas, se observa que en el primer quintil (parte inferior de la distribución de ingresos), seis de cada 10 personas se mantienen en la misma posición en la que se encontraban sus padres, o tan sólo han subido al segundo quintil de la distribución.

Transición escuela-trabajo

Las y los jóvenes mexicanos esperan obtener de la educación un buen trabajo (53.5%), acompañado de un considerable desarrollo profesional (17.6%), poder generar los recursos monetarios que les permitan salir adelante (9.3%) y, en su

mayoría, consideran que no tendrán problemas para conseguir un empleo una vez que concluyan sus estudios (48.8%).¹⁹

No obstante, la inserción de las y los jóvenes al mercado laboral no es tan simple e implica grandes retos tanto a nivel institucional como individual. Una primera tarea es conocer la concordancia que hay entre los programas de estudio y las habilidades requeridas en el mercado laboral. Del total de jóvenes, al ser cuestionados respecto a si consideraban que lo aprendido en la escuela les sería útil para conseguir un trabajo, únicamente el 27% consideró que mucho, mientras que el 23.5% consideró que fue de poca ayuda.

Según los resultados de la cnj, el 20.9% de los encuestados consideraron como fundamental revisar los planes de estudio tanto para mejorar la calidad de la educación como para facilitar el acceso al primer empleo. No se observa alguna diferencia relevante en cuanto a sexo, pero el porcentaje es más elevado en el noreste del país (25.7%).²⁰

Otro gran reto a este respecto es la conexión que existe entre lo que las y los jóvenes estudian y el desempeño laboral que tienen. Para mejorar las condiciones en las cuales la población joven se incorpora al mercado de trabajo, debe existir un vínculo entre lo que esta población aprende en el salón de clases y el trabajo que va a desempeñar. Ello contribuiría a incrementar la eficiencia y productividad laboral de este grupo de población. Sin embargo, la situación actual se encuentra lejos de dicho objetivo: sólo entre el 20.0% y el 25.0% de la población joven que labora, percibe que existe una correspondencia entre su nivel de escolaridad y el trabajo que realiza.²¹

Empleo

Históricamente, la tasa de desocupación entre jóvenes ha sido mayor a la tasa que corresponde al resto de la población. Esta situación refleja la disparidad de oportunidades para la población que se incorpora a la pea. Para el cuarto

19 Imjuve (2012). ENVAJ 2012.

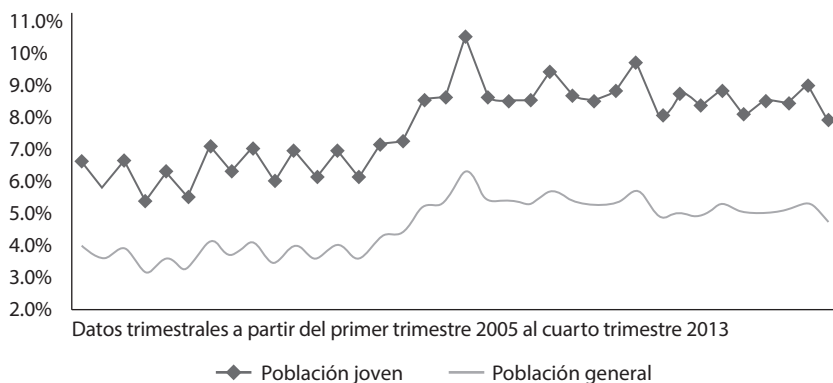
20 Los datos de la Consulta Nacional Juvenil no son representativos para el total de la población joven y lo son únicamente para aquellos jóvenes que asistieron a los 32 foros estatales. En cumplimiento a la Ley de Planeación (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>), que instruye la participación democrática de la población en la elaboración de los Programas, son presentados los principales resultados obtenidos. La información recolectada a través de 32,888 cuestionarios es crucial para el involucramiento de las opiniones de los principales actores de la política: la juventud.

21 inegi (2009). Módulo de capacitación y empleo (mece).

trimestre de 2013, la tasa de desocupación en población abierta se ubicó en 4.6%, mientras que para la población de entre 14 y 29 años fue de 7.7%, siendo mayor para las mujeres (8.8%) que para los hombres (7.0%).²²

También se observa que contar con estudios de nivel medio superior y superior no garantiza la inserción laboral. La evidencia muestra que el mercado laboral genera mayor número de plazas para jóvenes con educación básica en comparación con el número de empleos generados para jóvenes con mayor nivel de estudios. Cabe añadir que las posiciones que ocupan las personas jóvenes con menor nivel educativo, suelen proporcionar remuneraciones salariales más bajas y menores prestaciones laborales.

Gráfica 4. Histórico de la Tasa de Desocupación en población joven y población general, México, 2005 a 2013



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos históricos de la enoe.

El ingreso tiene un papel preponderante para acceder a los satisfactores esenciales. De acuerdo con la medición de pobreza 2012 del Coneval, uno de cada dos jóvenes de 12 a 29 años no contaba con los ingresos suficientes para adquirir una canasta de bienes básicos alimentarios y no alimentarios (18.6 millones de personas); asimismo, 18.3% de las y los jóvenes no tiene ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria (6.8 millones de personas). De hecho, en 2012, el ingreso corriente total per cápita de esta población fue de \$3,098.00 pesos al mes y, desagregando por sexo, se observa que resultó

22 inegi, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (enoe). Datos históricos (1er Trimestre 2005 al 4o trimestre, 2013).

ligeramente mayor para los hombres (\$3,240.00 pesos) que para las mujeres (\$2,955.00 pesos). La mayor proporción del ingreso total proviene del ingreso laboral (81%) y una menor por transferencias (10.2%).

También, el acceso a la seguridad social es menor para la población joven (31.6%) que para el total (38.8%). Por sexo, el acceso es similar entre hombres jóvenes (31.4%) y mujeres jóvenes (31.8%). Además, se observa una brecha desfavorable para las mujeres cuando se considera a la población juvenil que forma parte de la pea, así como aquella población de jóvenes que se encuentra laborando. Esta brecha se invierte al considerar a la población de jóvenes que no forman parte de la pea.

En la medida en que se garantice el acceso a la educación y se facilite la transición de la escuela al primer empleo, se espera reducir la proporción de jóvenes que se encuentren sin estudiar, sin trabajar y sin recibir capacitación laboral. Esta proporción, en 2012, alcanzó el 18.9% de los jóvenes de entre 14 y 29 años. Al analizar el problema por sexo, encontramos que por cada joven hombre que no estudia y no trabaja hay tres mujeres.²³

Construcción del hogar propio

La transición hacia la adultez implica, entre otras cosas, desarrollar una vida independiente en términos económicos y sociales. Esta trayectoria generalmente se asocia con el proceso educativo, el ingreso al mundo laboral, y la conformación de un hogar propio tras el abandono del hogar de origen, ya sea porque la población joven busca una vida independiente en lo individual, en lo conyugal o bajo otro tipo de arreglo residencial. En 2012, la población joven residía principalmente en hogares nucleares (62.8%) y ampliados (34%). El 55.2% de quienes reportaron vivir solos salieron del hogar paterno antes de cumplir los 20 años.

Parte importante de esta vida autónoma se constituye a partir del acceso a una vivienda independiente. En 2012, el 74.6% de las y los jóvenes consideraba que se respetaba su derecho a una vivienda, no obstante, únicamente el 4.6% de la población juvenil solicitó un crédito hipotecario, mismo que fue aprobado en un 61.9% de los casos por instituciones de fomento a la vivienda.

La emancipación del hogar familiar de las y los jóvenes requiere su incorporación a un sistema de seguridad social que les permita hacerse de una vivienda. En el

23 Imjuve (2011). Encuesta Nacional de Juventud 2010. Base de datos.

2012, poco menos de la mitad de los jóvenes que se encontraban trabajando contaba con este derecho (49.1%), lo cual está relacionado con la proporción de jóvenes que cuentan con un contrato laboral formal. Es decir, las condiciones de contratación de la población joven no son las mejores ni las adecuadas, pues carecen de todas las prestaciones laborales que supone un empleo formal. De este modo, dado que el acceso a la vivienda se relaciona con la formalidad, implica un gran reto mejorar las condiciones de vivienda de las y los jóvenes que se encuentran en el mundo de la informalidad laboral o el subempleo.

Salud

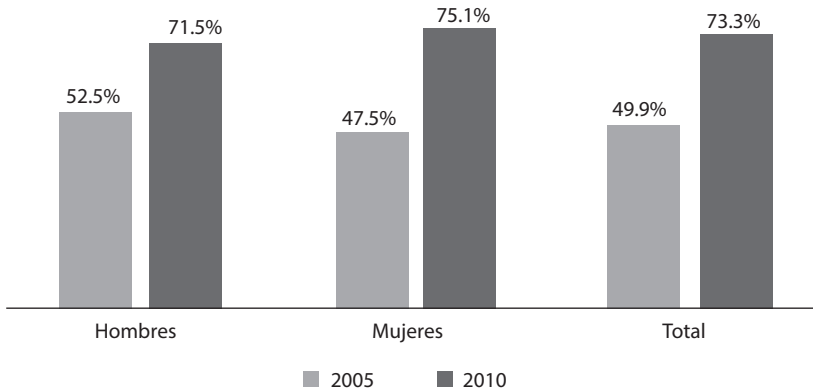
Durante los últimos años, México observó un notorio incremento en cuanto a la proporción de personas que gozan de protección en salud. En 2006, se estimaba que el 48.5% de la población general se encontraba sin servicios; para 2012, esta proporción disminuyó en cerca de 23 puntos porcentuales. El comportamiento observado en la población juvenil es similar, al presentar una disminución de 23.3 puntos porcentuales entre 2005 y 2010.

A pesar del avance que se registra, los retos son aún importantes. Si se analizan las características demográficas de la población sin protección en salud, se encuentra que el grupo de 20 a 24 años de edad es el que en mayor proporción no cuenta con dicha protección.²⁴

Entre las y los jóvenes, los hombres en mayor proporción que las mujeres reportan no contar con acceso a los servicios de salud, 34.0% y 27.6% respectivamente. El Seguro Popular es el principal proveedor de servicios de salud para dicho grupo poblacional (39.9% mujeres y 31.6% hombres), seguido del IMSS (26.3% mujeres y 28.8% hombres).

24 Gutiérrez y Hernández-Ávila (2013). Cobertura de protección en salud y perfil de la población sin protección en México, 2000-2012. Salud Pública, México, vol. 55 (sup 2):83-90.

Gráfica 5. Proporción de jóvenes de 12 a 29 años de edad que reportan contar con seguridad en salud. México, 2005 y 2010



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en la ENJ 2005 y 2010.

Uno de los aspectos relevantes en cuanto a los derechos sociales es la posibilidad de contar con seguridad alimentaria. Al respecto, una cuarta parte de la población joven presenta inseguridad alimentaria moderada o severa.

Una mala alimentación repercute en la salud de la población joven, tanto a corto como a largo plazo. Por un lado, entre las y los jóvenes de 12 a 19 años se registró una tasa de incidencia de anemia de 5.6% en 2012, lo que representa una disminución de 3.6 puntos porcentuales respecto a 2006. Por otro lado, la población juvenil enfrenta también el reto del sobrepeso y la obesidad ya que se estima que en 2012 aproximadamente 9.5 millones de jóvenes presentaron sobrepeso y 6.5 millones obesidad. El 60% de los hombres con sobrepeso presentó obesidad, mientras que en las mujeres esta proporción fue del 80 por ciento.

Es necesario pensar en enfoques de salud integral. El tema de los desórdenes alimenticios no es únicamente preocupante por la condición de salud individual, sino que el costo social derivado del incremento en el rango de la obesidad y el sobrepeso de la población juvenil trae consigo diabetes e hipertensión. El 69.9% de la población juvenil, considera adecuado su peso actual, del 30.1% que no lo consideró adecuado, el 76.5% piensa que está por encima del que lo quisiera tener (78.8% en mujeres y 73.0% en hombres). El 5.7% de la población juvenil ha utilizado pastillas, medicamentos o bebidas buscando adelgazar, siendo las mujeres entre 25 y 29 años quienes en mayor medida reportan su uso (15.0%). El 1.9% de las y los jóvenes reportaron que se han provocado el vómito tras una

ingesta considerada como excesiva; la proporción más elevada se encuentra en las mujeres de entre 15 y 19 años donde alcanza el 3.3%. Únicamente el 27% de la población juvenil que reporta episodios de vómito ha buscado ayuda para dejar de hacerlo. Esto responde a la cuestión de valoración de los jóvenes hacia ellos mismos y de su relación con su entorno personal y comunitario.

Sobre la salud sexual y reproductiva, siete de cada 10 jóvenes que tienen relaciones sexuales por primera vez se encuentran entre los 15 y 19 años de edad, en promedio a los 17 años.⁽⁴³⁾ Más de la mitad (55.6%) reportó utilizar algún método anticonceptivo durante su primera relación sexual, siendo el condón el principal método empleado. Explorando las razones que exponen para no utilizar métodos anticonceptivos actualmente, 65.1% menciona no hacerlo por una cuestión de preferencia (no les gusta usarlo a ellos o a sus parejas). Mientras que durante su primera relación sexual, la mayoría mencionó que no esperaban tener relaciones sexuales (46.3%).

En cuanto a la información relacionada con las ITS, nueve de cada 10 jóvenes mencionan conocer alguno de los métodos de prevención. Un análisis más detallado, revela que en el caso de quienes habitan en zonas urbanas su nivel de conocimiento para prevenir ITS es superior en 10 puntos porcentuales al de jóvenes que habitan en localidades rurales. En tanto que, al desagregar por grupos de edad, la población entre 12 y 17 años son quienes en menor medida mencionan conocer los métodos preventivos.

Al analizar el embarazo en mujeres jóvenes, encontramos que de acuerdo a la ENADID 2009 el 12.7% de las jóvenes entre 15 y 19 años ha estado embarazada. Por tamaño de localidad, la tasa de embarazo temprano difiere en 1.1 puntos porcentuales entre las comunidades no urbanas (menos de 15 mil habitantes) y aquellas zonas urbanas o semiurbanas (15 mil o más habitantes). Entre las mujeres jóvenes que alguna vez han estado embarazadas, dos de cada 10 han tenido dos o más embarazos.

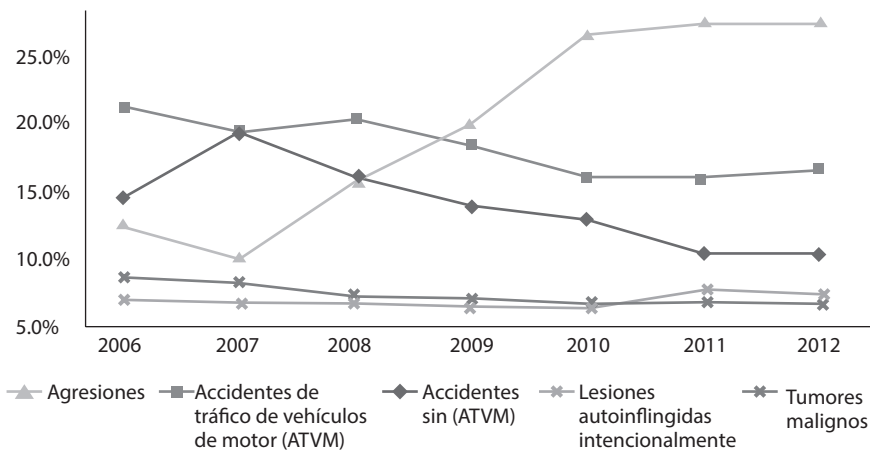
Los resultados expuestos en el presente apartado sugieren la importancia de implementar programas que garanticen el acceso por parte de la población joven a servicios de salud integrales, amigables y cercanos, desde la promoción del autocuidado y la toma de decisiones, hasta la dotación de métodos y medicamentos. Es decir, se requiere ampliar la oferta institucional en salud.

Los resultados de la CNU indican que para las y los jóvenes la salud mental es un aspecto relevante de su estado de salud (21.3%). Hay que reconocer el es-

caso trabajo que se ha realizado hasta el momento en este rubro, por lo cual es menester generar clínicas que faciliten el diagnóstico, el tratamiento y la prevención de desórdenes mentales, o bien de apoyo psicológico continuo que acompañen las principales decisiones, inquietudes y preocupaciones de las personas jóvenes.

El diagnóstico temprano de los padecimientos psicológicos en población joven coadyuvará a disminuir el número de muertes derivadas de lesiones autoinfligidas, las cuales, han incrementado durante las últimas décadas. En 2011, el 43% de los casos de suicidios en México se presentaban en la población joven (15 a 29 años). El grupo etario más afectado por el fenómeno es el de 20 a 24 años (16% del total de casos), seguido por el grupo de 15 a 19 años (15% de los casos totales).(48) El incremento absoluto ha sido principalmente en los hombres del Norte de la República, sin embargo, los estados con mayor tasa de crecimiento en cuanto la prevalencia son los estados del sur del país.

Gráfica 6. Principales causas de muerte en población de 15 a 24 años México, 2006-2012



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en Inegi. Estadísticas de Mortalidad (2006-2012).

Otro aspecto a destacar es el consumo de drogas, tanto legales como ilegales, por parte de la población joven ya que la prevalencia del consumo de drogas ilegales, según los diferentes levantamientos de la ENA, ha tenido un comportamiento estable en el rango de 12 a 17 años. Para 2011, se estimó en 1.5% la

prevalencia de consumo de drogas ilícitas, siendo mayor en hombres (2.2%) que en mujeres (0.9%).²⁵

En cuanto al consumo de drogas lícitas, en los últimos años incrementó significativamente el consumo de alcohol por parte de las y los jóvenes. En 2005, el 42.1% de las y los jóvenes reportó haber consumido alguna vez alguna bebida con alcohol, mientras que en 2010 este porcentaje se incrementó al 52%. El incremento es mayor en las mujeres que viven en poblaciones urbanas.

Una política de salud preventiva en población juvenil es necesaria, pues al analizar el comportamiento de sus principales causas de muerte, se encuentra que cuatro de las cinco son prevenibles, lista mexicana a saber: accidentes, accidentes de tránsito, agresiones y lesiones autoinfligidas intencionalmente.

Entornos seguros y espacios culturales

Otro aspecto que contribuye a que las y los jóvenes alcancen una situación de bienestar así como una vida independiente, es la presencia de entornos seguros donde desenvolverse. En 2012, el 41.5% de los jóvenes, consideró que la principal problemática que enfrentaba el país era la inseguridad.²⁶

La tasa de homicidio juvenil ha seguido una trayectoria ascendente desde 2008, con un importante incremento en el uso de armas de fuego, por lo que entre 2007 y 2010, los homicidios de jóvenes por armas de fuego casi se triplicaron, además, una de cada cuatro personas ejecutadas era joven. Con base en un estudio del Banco Mundial, la población juvenil fue responsable de la mitad de los delitos cometidos en 2010.²⁷

Según la envipe 2013, en 2012 el 23.7% de la población fue víctima de algún delito, de los cuales, el 34.2% fueron jóvenes de 18 a 29 años, siendo más de la mitad hombres (54.5%). Los principales delitos cometidos en contra de la población juvenil son: robo o asalto en la calle (30%), robo de accesorios o refacciones (21%) y robo en casa habitación (13%).⁽⁵⁴⁾ En cuanto a la violencia contra las mujeres jóvenes, se encuentra que en 2011 41.4% de entre 15 y 24

25 Encuesta Nacional de Adicciones 2011. Resultados nacionales.

26 Imjuve (2012), Op. Cit.

27 Banco Mundial (2012). La violencia juvenil en México. Documento preparado por el Equipo para la Prevención de la Violencia (Departamento de Desarrollo Social) y el Equipo de Seguridad Ciudadana para Latino América y el Caribe del Banco Mundial. Junio de 2012.

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

años ha sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja, 94.2% de éstas, reportó haber sufrido violencia emocional, 31.2% económica, 17.1% física y 7.1% sexual.

La proporción de jóvenes que fue víctima de agresiones por parte de la policía de manera directa corresponde a las siguientes formas: mediante una extorsión (7.5%), agresión psicológica (4.9%) y agresión física (3.9%).

Con respecto a los ambientes donde se desenvuelven las y los jóvenes, el 22.9% reportó sentirse poco o nada seguro en su colonia o vecindario, lo cual revela la necesidad de implementar acciones gubernamentales para disminuir dicho porcentaje.⁽⁵⁷⁾ En este sentido, la recuperación de espacios públicos para transformarlos en entornos que propicien la participación social mediante expresiones deportivas y culturales, es una de las opciones que han generado grandes resultados en diversas ciudades del país y en otros contextos internacionales para coadyuvar en la reconstitución del sentido comunitario.

A partir de la *CNJ* se identifica la importancia de apoyar la producción artística y cultural, mediante becas para artistas o creadores jóvenes (22.3%), crear empresas culturales (20.9%) y difundir sus creaciones como los mecanismos más eficientes para incentivar entornos culturales.

Sumado a lo anterior, con base en la *ENJ* 2010, se estima que el tiempo libre de las y los jóvenes se distribuye de la siguiente manera: reunirse con sus amigos (22.2%), ver televisión (12.9%), salir con su pareja (12.4%), hacer deporte (11.4%), escuchar música (8.9%), ir al parque (6.3%), ir a bailar (4.4%), e ir al cine (4.1%). Se observa que la gran mayoría de las actividades se realizan en espacios públicos, por lo que su recuperación es fundamental para el óptimo desarrollo juvenil, donde las experiencias intergeneracionales también pueden cobrar vida, lo cual es importante ya que en los espacios públicos se lleva a cabo la interacción social.

Gráfica 7. Acciones gubernamentales que las y los jóvenes de 12 a 29 años consideran oportunas para generar ambientes más seguros



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos de la CNU.

Construcción del ámbito público juvenil

La ciudadanía es un ideal en los movimientos sociales y la vida política, pero su significado es difícil comprenderlo, porque casi todas las relaciones entre los individuos y las comunidades se pueden definir desde la ciudadanía. Desde los estudios de la ciencia política se han definido dos esquemas: la ciudadanía pasiva y la ciudadanía activa, que pueden facilitar el análisis de esta categoría.

La ciudadanía pasiva considera que los individuos, por ser miembros de una comunidad, reciben derechos y tienen obligaciones, pero no toman parte de las decisiones colectivas; mientras que la ciudadanía activa hace hincapié en cómo los individuos mantienen acciones de vigilancia y demanda de justicia para ellos y los demás, son personas tolerantes y solidarias con sus pares y pueden llegar a desarrollar mecanismos de seguimiento de las acciones públicas.

Las oportunidades disponibles para que las personas jóvenes desarrollen una ciudadanía activa dependen en gran medida de los principios y costumbres de la estructura de los espacios políticos y sociales, tanto en el país como en su localidad, incluso en su ámbito familiar. Es importante advertir que no todos los países, y en nuestro caso, no todas las localidades y comunidades, se encuentran en este umbral de ciudadanía moderna que apela entre otras nociones, a un aspecto de individualidad para la toma de decisiones; algunas comunidades indígenas o rurales por ejemplo, sustentan su patrimonio y decisiones en

la colectividad y no en los individuos, o localidades en donde los ciudadanos reconocidos en la esfera pública son sólo los hombres, quedando segregadas las mujeres y las niñas a los ámbitos domésticos, sin tener acceso a educación, a participar en la política o incluso a poseer propiedades y heredar.⁽⁵⁸⁾ El reto es saber si el incremento de la participación femenina en la matrícula escolar, que se ha observado de manera sostenida en los últimos años, ha logrado impactar de manera significativa las actitudes y posiciones familiares, comunitarias y de instituciones políticas y sociales, con respecto al rol y estatus de las mujeres jóvenes en el ámbito familiar, escolar y comunitario.

La vinculación entre ciudadanía y jóvenes es hoy día fundamental, dada la necesidad de pensar y actuar en un conjunto de procesos de participación, organización y reconocimiento social que no se agotan con la pertenencia a un territorio o institución política, o ejerciendo el derecho al voto, sino que de manera creciente, las y los jóvenes han manifestado formas y vínculos novedosos como formas de participación, entre los cuales se reivindica la diferencia cultural como impulso para la igualdad y la equidad.

Los procesos de ciudadanía protagonizados por las y los jóvenes proponen una esfera que involucra procesos y prácticas que cuentan con una dimensión cultural a través de las cual se han hecho visibles demandas, acuerdos y posibilidades. La expresión de identidades particulares ha hecho de la esfera pública un mundo con nuevas reglas, que es preciso reconocer y alentar.

El desarrollo social del país requiere promover la participación de los ciudadanos en su entorno, mediante mayores y mejores esquemas que fomenten los procesos participativos, la inclusión productiva y los modelos de desarrollo comunitario que consoliden la cohesión social. En la medida en que la población joven se vincule con su entorno, podrán ubicarse como agentes de cambio y ser protagonistas activos del mismo.

La construcción del ámbito público por parte de la población joven, así como las posibilidades e intereses de participar en él se determina, entre otros factores, por la credibilidad que les inspiran las instituciones y los actores públicos. Según la ENVAJ 2012, las instituciones y actores públicos mejor calificados son las universidades públicas, el profesorado, el Ejército y la CNDH. Por otro lado, las de menor confianza fueron los integrantes de la Cámara de Diputados, los partidos políticos, los integrantes del Senado, los mensajes transmitidos en Twitter y la policía.

Además, en mayor medida la población joven manifiesta su rechazo a los partidos políticos, al mencionar que no se sienten identificados con alguno de los

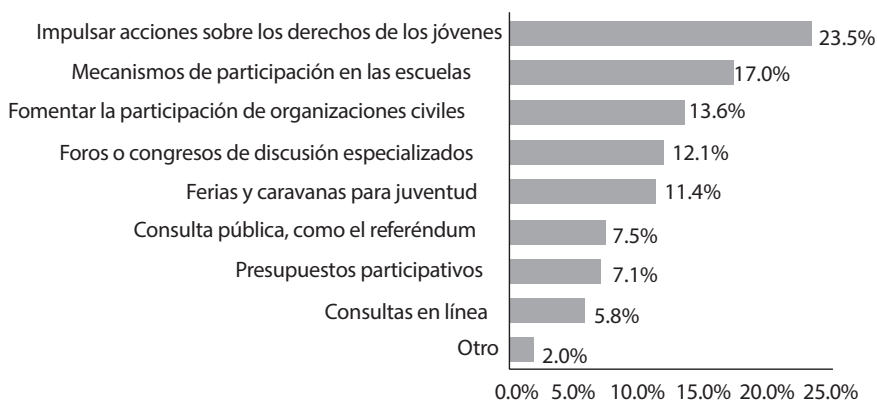
que tienen presencia nacional y nueve de cada 10 jóvenes indican que están “poco” o “nada” interesados en la política. Respecto a la participación juvenil en organizaciones y asociaciones, la mayor parte de las y los jóvenes no está interesada en esta actividad. En la medida en que aumenta la edad, la participación aumenta para el grupo de edad de 24 y 29 años.

En 2010, el 11.3% de las y los jóvenes participaba en alguna organización o asociación de la sociedad civil, siendo las deportivas (hombres 71.54%, mujeres 42.3%), estudiantiles (hombres 28.7%, mujeres 37.8%) y religiosas (hombres 16.6%, mujeres 33.2%) las mayormente seleccionadas.

La desvinculación de la población juvenil con su entorno funge como una barrera para su integración al desarrollo nacional. Una mayor participación social les permitiría incidir en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que directamente les conciernen. El interés en la política es esencia de la construcción de una ciudadanía interesada en el presente y futuro de la nación, mientras que la participación en organizaciones de la sociedad civil, fomenta la integración comunitaria y la cohesión social.

La enigh 2012 estima que el 5.6% de las y los jóvenes dedica su tiempo libre a labores de voluntariado.(61) Mientras que los resultados de la CNJ señalan que 15% de los participantes tiene interés por involucrarse en proyectos que ayuden a los que menos tienen.

Gráfica 8. Acciones gubernamentales que las y los jóvenes de 12 a 29 años consideran oportunas para hacer escuchar su voz



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en los datos de la Consulta Nacional Juvenil.

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

En el marco de la CNJ, al ser cuestionados sobre qué se necesita para lograr que su voz sea escuchada, las y los jóvenes consideran que el principal mecanismo es impulsar proyectos y acciones que concienticen a la población en general sobre sus derechos (23.5%).

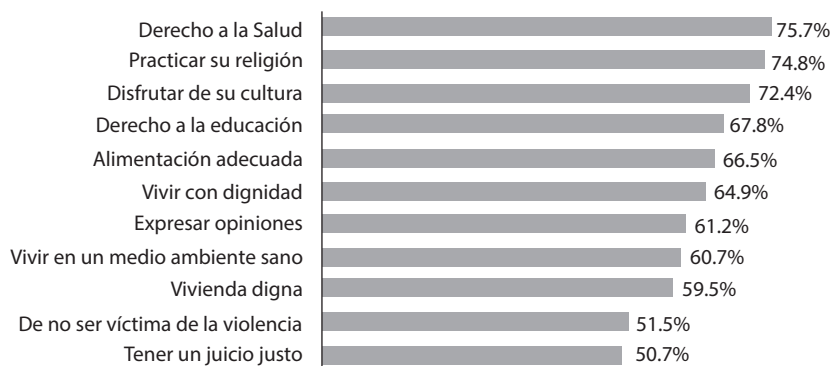
Mecanismos que fomentan la inclusión social de las y los jóvenes

Uno de los objetivos fundamentales del PND es conseguir una mayor igualdad en términos de oportunidades para todas y todos los mexicanos, a través de garantizar el ejercicio de los derechos sociales, cerrando así, las brechas de desigualdad que dividen a la sociedad. En el caso de las personas jóvenes resulta fundamental hacer efectivas las premisas de no discriminación tanto a hombres como a mujeres; así como de trato equitativo entre jóvenes y adultos.

Para eliminar la exclusión social es necesario establecer diálogos, tanto entre pares como intergeneracionales, que permitan el mutuo entendimiento y respeto entre los diferentes agentes que intervienen en el diseño e instrumentación de las políticas y los programas para jóvenes. Es fundamental que los responsables del diseño de políticas dirigidas al sector juvenil cuenten con mecanismos de consulta efectivos y que sus operadores (maestros, policías, médicos, enfermeras, legisladores, medios de comunicación, ministerios públicos, jueces, etc.) comprendan la heterogeneidad y complejidad de las y los jóvenes así como su importancia para el desarrollo nacional.

Las y los jóvenes reportan que los derechos que en mayor medida se les respetan son: a la salud, a practicar la religión que prefieran y a disfrutar de su cultura. Y los derechos que consideran menos garantizados son: tener un juicio justo y a no ser víctima de la violencia.

Gráfica 9. Jóvenes de 12 a 29 años que consideran que se respeta su derecho a...



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en la ENVAJ 2012.

Para lograr la inclusión social es necesario reconocer y respetar las distintas formas de vivir la juventud, erradicando la discriminación. En población joven, la discriminación se presenta en dos vertientes: la ejercida en contra de ellos y la que ellos mismos ejercen.

En el primer caso, a nivel nacional dos de cada 10 personas consideran que los derechos de las y los jóvenes no son respetados. Por otro lado, las y los jóvenes mencionaron haber sentido que sus derechos no han sido respetados por su apariencia física (24.0%) y por su forma de vestir (19.0%).²⁸

Con respecto a la discriminación que ejercen las y los jóvenes, al ser cuestionados sobre con quiénes no estarían dispuestos a compartir su hogar, 41% dijo que con lesbianas, 39% con homosexuales, 36% con personas que tienen VIH/sida y 23% dijo que con personas con ideologías políticas distintas a las suyas, 21% con personas extranjeras y en igual proporción a personas de una cultura distinta, de otra raza y otra religión (20%). Mientras que uno de cada 10 jóvenes dijo no estar dispuesto a vivir con personas con discapacidad.

Es importante advertir sobre la necesidad de reconocer y visibilizar las condiciones de vida de ciertos grupos de jóvenes en riesgo de exclusión. En 2012, el 6.8% de la población juvenil hablaba alguna lengua indígena (poco más de 2.5 millones de jóvenes, de los cuales, 48 933 no hablan español). Las principales lenguas indígenas habladas por la población juvenil son el náhuatl (18.0%), chol (11.3%) y maya (10.6%).

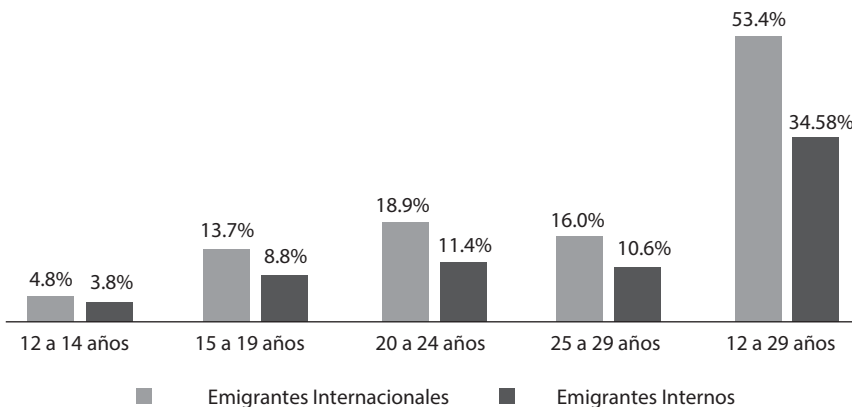
28 Imjuve-Conapred (2011). Encuesta Nacional sobre discriminación en México, 2010. Resultados de las y los jóvenes.

Este grupo juvenil en particular presenta rezagos en términos del acceso a los derechos sociales con respecto al total nacional juvenil. Las mayores diferencias se presentan en la carencia por acceso a los servicios básicos, en calidad y espacios de la vivienda, y en el acceso a la seguridad social.

La población migrante también enfrenta acceso desigual a las oportunidades. En 2013, se estimó que el 53% de los emigrantes internacionales fueron jóvenes. Cuando analizamos por sexo, encontramos que esta proporción es mayor en hombres que en mujeres (63.8 y 36.2% respectivamente). En cuanto a emigración interna, la proporción de jóvenes es menor (34.6%) y un poco mayor entre las mujeres (36.1%). La mayor proporción de emigración, tanto internacional como nacional se da en los jóvenes de entre 20 y 29 años de edad.

Las entidades federativas con mayor tasa de emigración internacional son Guanajuato (1.18%), Zacatecas (1.09%) y Michoacán (1.07%), mientras que las entidades federativas con mayor proporción de migrantes jóvenes son: Guerrero (54.5%), Oaxaca (53.8%), Baja California Sur y San Luis Potosí (53.8%). En cuanto a emigración interna, el Distrito Federal (2.19%), Quintana Roo (1.34%) y Sinaloa (1.33%) son las entidades federativas con mayor flujo migratorio interno, Chiapas (51.3%), Oaxaca (46.62%) y Veracruz (44.21%) son las entidades en donde la proporción de emigrantes internos jóvenes es mayor.

Gráfica 10. Proporción de emigrantes jóvenes con respecto al total de emigrantes según grupo de edad



Fuente: Elaborado por la DIEJ-Imjuve con base en las Proyecciones de la población en México 2010-2050, revisión de abril de 2013, considerando la población a mitad de año.

Sobre las y los jóvenes que viven con alguna discapacidad. En el 2012, en México existían 0.7 millones de jóvenes entre 12 y 29 años con alguna discapacidad. Las cuatro principales son: no ver aun usando lentes (24.8%); dificultad para caminar, moverse, subir o bajar (27%); tener alguna limitación mental (16.2%); y hablar, comunicarse y conversar (16.1%). En el análisis por género, se observa que la principal dificultad funcional que enfrentan las mujeres es no ver aun usando lentes (28.5%) y los hombres caminar, moverse, subir o bajar (26.4%)

Marco jurídico nacional e internacional

El marco jurídico de México está conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales aprobados y ratificados por el país y las leyes federales y locales. México ha ratificado numerosos tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que el Estado se ha visto en la necesidad de ir adecuando sus sistemas jurídicos nacionales y locales a los estándares mínimos reconocidos por estas convenciones y a realizar reformas legislativas al marco jurídico constitucional y en los niveles federal y local.

En materia de derechos de la infancia y la adolescencia, en 1990 México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), por lo que desde ese momento quedó obligado a cumplir con sus disposiciones y a adoptar diversas medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en ella. Asimismo, ratificó los dos protocolos facultativos de la CDN relativos a la participación de niños en conflictos armados, y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

El Estado mexicano también llevó a cabo reformas constitucionales que le han permitido avanzar en el proceso de adecuación de su legislación interna a la CDN, entre las que destaca la reforma al artículo 4º, que incorpora la noción de sujetos de derecho, reconociendo que los niños y niñas son titulares del derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo, y estableciendo que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos, mientras el Estado es responsable de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos y otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Esta reforma dio lugar a la emisión de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo objeto es garantizar a éstos la tutela y

el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, así como establecer los principios básicos conforme a los cuales el orden jurídico mexicano habrá de proteger y garantizar tales derechos. Asimismo, dio lugar a la posterior emisión de leyes homólogas en los estados de la República. Al momento, de las 32 entidades federativas, 27 cuentan con leyes locales de protección de derechos de la infancia y la adolescencia.

Por otro lado destaca la reforma al artículo 18 Constitucional, mediante la cual se transforma el antiguo sistema tutelar de justicia para menores infractores y se sientan las bases para la creación de un sistema integral de justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal acorde con la CDN. La reforma obligó a la Federación, a los estados y al Distrito Federal a establecer, en el ámbito de sus competencias, este nuevo sistema y a crear instituciones, tribunales y autoridades especializados para su aplicación..

Dentro del orden jurídico nacional existen también otras leyes que resultan esenciales para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, entre las que se encuentran la legislación civil y penal; y las leyes General de Salud; General de Educación; de Asistencia Social, y General de Desarrollo Social.

El marco jurídico internacional de los derechos humanos de los jóvenes

Las Naciones Unidas establecieron, a nivel internacional, la noción de los derechos humanos cuando aprobaron, en 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos. A partir de la Declaración se reconoce que todos los derechos humanos son inalienables, universales, indivisibles, están mutuamente relacionados y son interdependientes. Aunque esta Declaración no forma parte de la Ley internacional vinculante, su aceptación por parte de todos los países del mundo supone una adherencia al principio fundamental de que todos los seres humanos deben ser tratados con igualdad, y es preciso respetar los derechos que poseen de manera inherente.²⁹

Los derechos de la niñez comienzan a perfilarse justamente desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En su artículo 25, la Declaración señala que la

29 Las declaraciones de derechos humanos no son en sí mismas jurídicamente obligatorias, pero se ha entendido que algunas declaraciones, muy en especial la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tienen el carácter de derecho positivo, por cuanto sus disposiciones han sido tan ampliamente reconocidas que son obligatorias para todos los Estados" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003, p. xxi).

infancia y la maternidad tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, y que todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social. A partir de la Declaración, las Naciones Unidas han aprobado diversos instrumentos internacionales vinculantes sobre derechos humanos para conformar el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

Estos tratados constituyen el marco para debatir y aplicar los derechos humanos, por medio de estos instrumentos, los principios y derechos que definen se han convertido en obligaciones jurídicas para los Estados que deciden vincularse a ellos. El marco también establece mecanismos legales y de otro tipo para responsabilizar a los gobiernos en caso de que vulneren los derechos humanos.

Los instrumentos que conforman el marco internacional de derechos humanos son seis tratados fundamentales: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos establece, en forma específica, que todo niño tiene derecho sin discriminación alguna a medidas de protección, tanto de su familia, como de la sociedad y el Estado; que todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre, y que todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

Por su parte, el PIDESC señala, de manera precisa, que se debe conceder especial protección a las madres, antes y después del parto; que se deben de adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de los niños y adolescentes, sin discriminación alguna, y se deben proteger contra la explotación económica y social. Los Estados Partes deben establecer, también, los límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado el empleo a sueldo, de mano de obra infantil.

Si bien en la Convención contra la Tortura, así como en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y en la CEDAW no aparecen los derechos concretos de la niñez,³⁰ lo relevante es que

30 La CEDAW sólo señala que no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

la CDN recoge justamente los derechos tutelados por estos instrumentos para reconocerlos también como derechos humanos de la niñez.

Además de los instrumentos jurídicos vinculantes anteriormente señalados, existen otros instrumentos tanto declarativos como formales que abordan algún o algunos derechos de la infancia, tanto a nivel internacional como regional. A nivel del sistema de las Naciones Unidas tenemos, en el ámbito formal, la Convención sobre la Obtención de Alimentos en el Extranjero, de 1956; la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, de 1980, y el Convenio de La Haya relativo a la Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopciones Internacionales, de 1993.

A nivel declarativo, los países han acordado la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en estados de Emergencia o de Conflicto Armado aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1974; la Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, en particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional, aprobada por la misma instancia en 1986; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), aprobadas en 1985. A nivel regional, es decir, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), contamos con la Convención Interamericana sobre Conflicto de Leyes en materia de Adopción de Menores, de 1984; la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, de 1989, y la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores, de 1989.

El marco jurídico mexicano de los derechos de los jóvenes

En el año 2000, el Congreso de la Unión aprobó una adición al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la cual se elevaron a rango constitucional los derechos de los niños, acto significativo al ser la Constitución nuestro máximo documento normativo. Actualmente el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de las niñas y los niños a satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Reconoce el deber de ascendientes, tutores y custodios de preservar estos derechos. Establece la obligación del Estado de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, así

como de otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. Gracias a la reforma constitucional, pudo crearse la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual parte de que se debe proteger el ejercicio de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, tanto en el ámbito público como privado.

La mencionada Ley conceptualiza como niñas y niños a las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años. A partir de lo anterior desarrolla una amplia gama de derechos a los que da contenido, basándose en los siguientes principios:

- A. El del interés superior de la infancia
- B. El de la no-discriminación por ninguna razón, ni circunstancia
- C. El de igualdad sin distinción de ninguna índole
- D. El de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo
- E. El de tener una vida libre de violencia
- F. El de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad
- G. El de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.

Los derechos reconocidos en esta Ley son:

- Derecho de prioridad (artículo 14)
- Derecho a la vida (artículo 15)
- Derecho a la no discriminación (artículos 16 a 18)
- Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo psicofísico (artículo 19)
- Derecho a ser protegido en su integridad, en su libertad, y contra el maltrato y el abuso sexual (artículo 21)
- Derecho a la identidad (artículo 22)
- Derecho a vivir en familia (artículos 23 y 24)
- Derecho a ser adoptado (artículos 25 al 27)
- Derecho a la salud (artículo 28)

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

- Derechos de niñas, niños y adolescentes con discapacidad (artículos 29 al 31)
- Derecho a la educación (artículo 32)
- Derechos al descanso y al juego (artículos 33 al 35)
- Derecho a la libertad de pensamiento (artículo 36)
- Derecho a una cultura propia (artículo 37) — Derecho a participar (artículos 38 al 42).
- Derecho al debido proceso en caso de infracción a la Ley Penal (artículos 44 al 47).

La Ley cierra con la disposición de sanciones a quienes incumplan lo dispuesto en ella (artículos 52 al 55), y con un artículo transitorio que deroga todas las normas que la contravengan.

Recomendaciones emitidas a México por parte de los organismos internacionales de vigilancia del cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de jóvenes y niños

La Convención de los Derechos del Niño posee un órgano de seguimiento de los compromisos adoptados por los países que la han ratificado: el Comité de los Derechos del Niño. El Comité ha realizado a nuestro país una serie de recomendaciones, basadas eminentemente en su preocupación debido a que la legislación nacional no está aún armonizada con la CDN, mientras que la Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes no se ha integrado plenamente a la legislación nacional.

En este sentido, el Comité ha recomendado a México que adopte todas las medidas necesarias para armonizar las leyes federales y locales, de manera que correspondan plenamente con los compromisos aceptados por nuestro país al ratificar la Convención. El Comité de la CEDAW, órgano de vigilancia del grado de cumplimiento de la Convención, recomendó a México, en agosto de 2006, que tome todas las medidas necesarias para acabar con la explotación de mujeres y niñas en la prostitución y la pornografía, mediante el fortalecimiento de medidas de prevención, así como mediante la adopción de acciones para desalentar la demanda y ayudar a las víctimas de ese tipo de explotación.

Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a través de su Oficina en México, recomendó, en 1993, a México que vigile que la iniciativa privada no vulnere los derechos de las niñas, niños y adolescentes en el ámbito laboral; que se subsanen las lagunas legales en cuanto a la pornografía infantil; que aplique los principios de la CDN en materia de justicia penal para adolescentes, en caso de conflicto de leyes; y que incremente la edad mínima para contraer matrimonio.

Finalmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha recomendado al Gobierno mexicano que tome medidas eficaces para prestar a todos los niños, atención básica en salud y para luchar contra la desnutrición, haciendo especial hincapié en los niños de los grupos indígenas o en aquellos que viven en zonas rurales y apartadas. Las recomendaciones poseen un valor importante pues México forma parte de los organismos que las emiten, por lo que debe de tomarlas en consideración para subsanar las carencias detectadas por los Comités de Expertos de que evalúan el grado de cumplimiento de los instrumentos internacionales por parte de los países.

Legislación estatal y federal en materia de adolescentes y jóvenes

Aguascalientes

- Ley para la Protección de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Aguascalientes
- Ley del Sistema de Justicia para Adolescentes del Estado de Aguascalientes

Baja California

- Ley de Protección y Defensa de los Derechos de los Menores y la Familia en el Estado de Baja California
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Baja California

Baja California Sur

- Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Estado de Baja California Sur
- Ley de Justicia para Adolescentes para el Estado de Baja California Sur

Campeche

- Ley de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Campeche
- Ley para Restringir el Acceso de Menores de Edad a Publicaciones y Grabaciones en Medios Impresos y Audiovisuales y Servicios de Internet con Contenido para Adultos en el Estado de Campeche
- Ley de la Juventud del Estado de Campeche

Chiapas

- Ley de las y los Jóvenes para el Estado de Chiapas
- Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Chiapas

Chihuahua

- Ley que Regula el Funcionamiento de las Instituciones Prestadoras de Servicios para el Cuidado Infantil y de Menores en el Estado de Chihuahua
- Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores del Estado de Chihuahua
- Ley de la Juventud para el Estado de Chihuahua

Coahuila

- Ley para la Protección de los Derechos y Deberes de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Coahuila

- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Coahuila de Zaragoza

Colima

- Ley de los Derechos y Deberes de las Niñas, los Niños y los Adolescentes del Estado de Colima
- Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Colima
- Ley de las y los Jóvenes del Estado de Colima

Ciudad de México

- Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal • Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal
- Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal
- Ley que establece el Derecho a un Paquete de Útiles Escolares por Ciclo Escolar a todos los Alumnos Residentes del Distrito Federal, inscritos en Escuelas Públicas del Distrito Federal, en los Niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria
- Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes de la Ciudad de México

Durango

- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el Estado de Durango
- Ley de las y los Jóvenes del Estado de Durango

Guanajuato

- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Guanajuato
- Ley para la Juventud del Estado de Guanajuato

Guerrero

- Ley para la Protección y Desarrollo de los Menores en el Estado de Guerrero
- Ley de Tutela y de Asistencia Social para Menores Infractores del Estado de Guerrero
- Ley de la Juventud del Estado de Guerrero

Hidalgo

- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Hidalgo
- Ley de la Juventud del Estado de Hidalgo
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Hidalgo

Jalisco

- Ley de los Derechos de las Niñas, los Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco
- Ley de Justicia Integral para Adolescentes en el Estado de Jalisco
- Ley de Atención a la Juventud del Estado de Jalisco

Estado de México

- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de México
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de México
- Ley de la Juventud del Estado de México

Michoacán

- Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Estado de Michoacán de Ocampo

- Ley de los Jóvenes del Estado de Michoacán de Ocampo
- Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo

Morelos

- Ley para el Desarrollo y Protección del Menor en el Estado de Morelos
- Ley de las Personas Adolescentes y Jóvenes en el Estado de Morelos
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos

Nayarit

- Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y los Adolescentes del Estado de Nayarit
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Nayarit
- Ley que crea la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia en el Estado de Nayarit
- Ley de las y los Jóvenes del Estado de Nayarit

Nuevo León

- Ley de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Nuevo León
- Ley del Sistema Especial de Justicia para Adolescentes del Estado de Nuevo León
- Ley de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia

Oaxaca

- Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes para el Estado de Oaxaca
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Oaxaca
- Ley de las Personas Jóvenes del Estado de Oaxaca

Puebla

- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla
- Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado Libre y Soberano de Puebla
- Código de Justicia para Adolescentes del Estado Libre y Soberano de Puebla

Querétaro

- Ley de Justicia para Menores para el Estado de Querétaro
- Ley para el Desarrollo de los Jóvenes del Estado de Querétaro

Quintana Roo

- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Quintana Roo
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Quintana Roo
- Ley que crea la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del Estado de Quintana Roo
- Ley de la Juventud del Estado de Quintana Roo

San Luis Potosí

- Ley Sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de San Luis Potosí
- Ley de Justicia para Menores del Estado de San Luis Potosí

Sinaloa

- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sinaloa
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Sinaloa

Sonora

- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes del Estado de Sonora
- Ley del Ahorro Escolar
- Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Sonora
- Ley de las y los Jóvenes del Estado de Sonora

Tabasco

- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tabasco
- Ley que establece el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes en el Estado de Tabasco
- Ley que Garantiza la Entrega de Útiles Escolares en el Estado de Tabasco

Tamaulipas

- Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Estado de Tamaulipas
- Ley de la Juventud del Estado de Tamaulipas
- Ley de Paternidad Responsable del Estado de Tamaulipas
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado
- Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Tamaulipas

Tlaxcala

- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas y Niños del Estado de Tlaxcala
- Ley de Procuración e Impartición de Justicia para Adolescentes del Estado de Tlaxcala
- Ley de la Juventud del Estado de Tlaxcala

Veracruz

- Ley de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Ley de Desarrollo Integral de la Juventud para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Ley de Responsabilidad Juvenil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Yucatán

- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Yucatán
- Ley de Juventud del Estado de Yucatán
- Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Yucatán

Zacatecas

- Ley Estatal de los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes
- Ley de Justicia para Adolescentes en el Estado de Zacatecas
- Ley de la Juventud el Estado de Zacatecas
- Ley del Instituto Mexicano de la Juventud

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. Se crea el Instituto Mexicano de la Juventud como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, operativa y de gestión y con domicilio en el Distrito Federal.

Cuando la presente Ley se refiera al Instituto, se entenderá por éste al Instituto Mexicano de la Juventud.

Artículo 2. Por su importancia estratégica para el desarrollo del país, la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años, será objeto de las políti-

cas, programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo, sin distinción de origen étnico o nacional, género, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra.

Artículo 3. El Instituto tendrá por objeto:

- I. Promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno e integral, en condiciones de igualdad y no discriminación de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamientos legales y Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano;
- II. Definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país;
- III. Proponer al Ejecutivo Federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes indígenas, así como los espacios para la convivencia y recreación, sin menoscabo de las atribuciones que en estos propósitos competen a otras dependencias;
- IV. Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo;
- V. Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran;
- VI. Promover coordinadamente con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, económicas, culturales y derechos, y
- VII. Fungir como representante del Gobierno Federal en materia de juventud, ante los Gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Ejecutivo solicite su participación.

Artículo 3 Bis. El Instituto en la definición e instrumentación de la política nacional de juventud a la que hace referencia la fracción II del artículo 3, deberá trabajar en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social, conforme los siguientes lineamientos:

- I. Impulsar el mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes;
- II. Promover una cultura de conocimiento, ejercicio y respeto de los dere-

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

chos de los jóvenes, en los distintos ámbitos;

- III. Garantizar a los jóvenes el acceso y disfrute de oportunidades en condiciones de equidad.

Los jóvenes, por su condición humana particular, representan un potencial humano que los hace formadores de cambios sociales y actores estratégicos para el desarrollo de nuestra sociedad;

- IV. Fomentar en los distintos ámbitos en los que se desenvuelven los jóvenes el conocimiento de sus derechos, su comprensión, aprobación y los medios para hacerlos exigibles;

- V. Observar los criterios de integralidad y transversalidad en la ejecución de programas y acciones que procuren cubrir las necesidades básicas de los jóvenes y promover su desarrollo personal, social y económico. Asimismo, se impulsará un federalismo institucional en la ejecución de los programas y acciones que, en su caso, se coordinen entre las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de su competencia, con los gobiernos de las entidades federativas y a través de ellos con los municipios.

- VI. Proponer en el ámbito de su competencia la asignación y distribución presupuestal suficiente que permita cumplir con la política nacional de juventud.

El presupuesto tendrá un enfoque de juventud que impulse un gasto público que tenga como objetivos: satisfacer las necesidades básicas de la juventud; promover su reconocimiento social, y potencializar a los jóvenes como agentes estratégicos para el desarrollo del país.

Para la institucionalización del presupuesto con enfoque de juventud, se identificarán los recursos destinados para cumplir los fines señalados en el párrafo anterior, asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con la normatividad aplicable, y

- VII. Considerar a la familia, como institución social básica transmisora de los valores culturales de la sociedad, en la que los jóvenes representan el elemento más importante de enlace intergeneracional.

Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar el Programa Nacional de Juventud que tendrá por objeto orientar la política nacional en materia de juventud, el cual deberá ser congruente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, institucionales y especiales a que se refiere la Ley de Planeación;

- II. Concertar acuerdos y convenios con las autoridades de las entidades federativas y los municipios para promover, con la participación, en su caso, de los sectores social y privado, las políticas, acciones y programas tendientes al desarrollo integral de la juventud y la difusión de sus derechos y obligaciones reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales de los que nuestro país sea parte, así como los mecanismos para su exigibilidad;
- III. Promover la coordinación interinstitucional con organismos gubernamentales y de cooperación en el ámbito nacional e internacional, como mecanismo eficaz para fortalecer las acciones que garanticen el cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales de los que nuestro país sea parte;
- IV. Celebrar acuerdos y convenios de colaboración con organizaciones privadas y sociales, para el desarrollo de proyectos que beneficien a la juventud;
- V. Consultar, en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas las políticas, programas y acciones de desarrollo de los jóvenes indígenas; garantizar la participación de éstos en su diseño y operación; y, en su caso, incorporar a la planeación nacional sus recomendaciones propuestas;
- VI. Celebrar acuerdos y convenios de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los estados y los municipios, para intercambiar información y datos estadísticos sobre juventud;
- VII. Realizar, promover y difundir estudios e investigaciones de la problemática y características juveniles;
- VIII. Recibir y canalizar propuestas, sugerencias e inquietudes de la juventud;
- IX. Auxiliar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los gobiernos de las entidades federativas y municipios en la difusión y promoción de los servicios que presten a la juventud cuando así lo requieran;
- X. Prestar los servicios que se establezcan en los programas que formule el Instituto en aplicación de esta Ley;
- XI. Promover y ejecutar acciones para el reconocimiento público y difusión de las actividades sobresalientes de los jóvenes mexicanos en distintos ámbitos del acontecer nacional y, en especial, aquellas que reconozcan y fomenten la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y fortalezcan el respeto y el conocimiento de las diversas culturas existentes en el país;
- XII. Diseñar, implementar y ejecutar, con una perspectiva de transversalidad, programas destinados al aprovechamiento de las capacidades y potencia-

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

lidades de los jóvenes: en su desarrollo económico y productivo, a través de la incorporación laboral, de la asignación de fondos destinados a la generación y fortalecimiento del autoempleo donde los jóvenes tengan participación directa ya sea en su creación, desarrollo o inclusión laboral; en su desarrollo social, a través del conocimiento, aprecio y creación de la cultura en los ámbitos de expresión de las artes y del humanismo, la organización juvenil, el liderazgo social y la participación ciudadana; y en general en todas aquellas actividades que, de acuerdo a su capacidad presupuestal, estén orientadas al desarrollo integral de la juventud;

- XIII. Elaborar, en coordinación con las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal, programas y cursos de orientación e información sobre adicciones, nutrición, educación sexual y sobre salud reproductiva, derechos humanos, cultura de la no violencia y no discriminación, equidad de género, medio ambiente, apoyo a jóvenes en situación de exclusión y vivienda;
- XIV. Proponer a la Secretaría de Educación Pública la operación de programas especiales de becas para fortalecer la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior de los estudiantes indígenas;
- XV. Difundir en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en los gobiernos de los estados y municipios, la información y los compromisos asumidos por el Estado Mexicano en los Tratados Internacionales en materia de juventud, y
- XVI. Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

Artículo 4 Bis. El Programa al que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberá ser diseñado desde una perspectiva que promueva la participación de las instituciones gubernamentales y académicas, organizaciones de la sociedad civil, principalmente de los jóvenes, y demás sectores involucrados con la juventud, además de lo que prevé la Ley de Planeación.

El Programa Nacional de Juventud será obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, y orientará las acciones de los estados y los municipios en la materia.

Artículo 5. El patrimonio del Instituto se integrará con:

- I. Los recursos que se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
- II. Los bienes muebles, inmuebles y demás recursos que adquiera con base en cualquier título legal, y

- III. Los subsidios, transferencias, donaciones y legados que reciba de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, los cuales de ninguna manera podrán implicar condiciones contrarias a su objeto conforme lo establece la ley.

Artículo 6. La canalización de fondos por parte del Instituto para proyectos, estudios, programas e investigaciones relacionadas con su objeto, estará sujeta a la celebración de un contrato o convenio, que asegure su debido cumplimiento.

Capítulo II **Administración, Control y Vigilancia**

Artículo 7. El Instituto contará con los siguientes órganos de administración:

- I. Junta Directiva;
- II. Dirección General, y
- III. Las estructuras administrativas que se establezcan en el Estatuto Orgánico.

Artículo 8. La Junta Directiva se integrará por diecisiete miembros, de los cuales serán:

- I. Diez Miembros Propietarios:
 - a) El Secretario de Desarrollo Social, quien la presidirá;
 - b) El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
 - c) El Secretario de Gobernación;
 - d) El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
 - e) El Secretario del Trabajo y Previsión Social;
 - f) El Secretario de Salud;
 - g) El Secretario de Educación Pública;
 - h) El Secretario de Economía;
 - i) El Secretario de Comunicaciones y Transportes, y
 - j) El Director General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Por cada Miembro Propietario, el titular podrá nombrar a un suplente, quien deberá tener el nivel de Director General Adjunto o equivalente, y

- II. Siete miembros más que serán:
 - a) Los representantes de tres entidades federativas, designados por los

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

titulares de los Ejecutivos correspondientes;

- b) Dos rectores o directores de universidades o instituciones públicas de educación superior del país, a propuesta de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, y
- c) Dos jóvenes, integrantes del Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas.

Estos siete miembros formarán parte de la Junta Directiva a invitación del titular de la Secretaría de Desarrollo Social, durarán en su encargo un año y serán designados de acuerdo al procedimiento que se señale en el Estatuto Orgánico.

La Junta Directiva podrá invitar a los representantes de otras dependencias e instituciones públicas, privadas y sociales, quienes tendrán derecho a voz, pero sin voto.

La Junta Directiva contará con un Secretario y un Prosecretario.

Artículo 9. La Junta Directiva tendrá las siguientes facultades indelegables:

- I. Establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y prioridades a las que deberá sujetarse el Instituto, relativas a la productividad, comercialización de servicios, investigación y administración general;
- II. Aprobar los programas y acciones que garanticen la correcta instrumentación y ejecución de la política nacional de juventud;
- III. Autorizar los presupuestos del Instituto, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable;
- IV. Fijar las bases así como los montos mínimos, máximos y actualizaciones de las cuotas de recuperación por los servicios que preste el Instituto;
- V. Expedir las normas generales para que el Director General pueda disponer, cuando fuere necesario, de los activos fijos del Instituto que no correspondan al objeto del mismo;
- VI. Aprobar cada año los estados financieros del Instituto y autorizar su publicación, previo informe de los comisarios y el dictamen de los auditores externos;
- VII. Aprobar, de acuerdo con las disposiciones legales, la elaboración de las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar el Instituto con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios;

- VIII. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales, las normas necesarias para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que el Instituto requiera, con excepción de aquellos de su propiedad que la Ley General de Bienes Nacionales considere del dominio público de la Federación;
- IX. Constituir comités de apoyo y determinar sus bases de funcionamiento;
- X. Designar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos de los dos niveles administrativos inferiores al de aquél, así como concederles licencias;
- XI. Designar y remover, a propuesta de su Presidente, al Secretario y al Prosecretario;
- XII. Aprobar el Estatuto Orgánico del Instituto y el proyecto de estructura orgánica previa opinión de las dependencias competentes; así el Manual de Organización General y los correspondientes de Procedimientos y Servicios al Público del Instituto;
- XIII. Analizar y, en su caso, aprobar los informes periódicos que rinda el Director General, con la intervención que corresponda al Comisario.
- XIV. Aprobar las normas y bases para la cancelación de adeudos a favor del Instituto y con cargo a terceros, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando lo conducente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, y
- XV. Las demás que, con el carácter de indelegables, se le atribuyan en los términos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 10. La Junta Directiva celebrará sesiones ordinarias, por lo menos cuatro veces por año, y las extraordinarias que convoque su Presidente.

La Junta Directiva sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes y el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

Asistirán a las sesiones de la Junta Directiva con voz pero sin voto: el Director General del Instituto, el Secretario, el Prosecretario y el Comisario.

Artículo 11. El Director General del Instituto será nombrado y removido por el titular del Ejecutivo Federal. El nombramiento deberá recaer en persona que reúna los requisitos establecidos en el artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Artículo 12. El Director General del Instituto, además de las facultades y atribuciones que le confiere el artículo 22 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

- I. Administrar y representar legalmente al Instituto;
- II. Ejecutar, instrumentar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta Directiva;
- III. Presentar a consideración y, en su caso, aprobación de la Junta Directiva el Estatuto Orgánico del Instituto, así como el Manual de Organización General y los correspondientes de Procedimientos y Servicios al Público del Instituto;
- IV. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos;
- V. Formular anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto, para someterlo a la aprobación de la Junta Directiva;
- VI. Nombrar al personal del Instituto;
- VII. Someter a la Junta Directiva y publicar el informe anual sobre el desempeño de las funciones del Instituto;
- VIII. Recabar información y elementos estadísticos sobre las funciones del Instituto, para mejorar su desempeño;
- IX. Remitir a las Mesas Directivas de ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión, al inicio de los periodos ordinarios de sesiones de cada año legislativo, los estudios e investigaciones relativos a la problemática y características juveniles previstos en la fracción VII del artículo 4;
- X. Difundir los proyectos de desarrollo de la juventud, el seguimiento a las acciones de los programas y sus correspondientes propuestas previstos en el artículo 15 de la presente Ley, y
- XI. Las que le confieran las demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 13. El Instituto contará con un Órgano Interno de Control que formará parte de su estructura. El titular de dicho órgano, así como los responsables de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades dependerán y serán nombrados y removidos por la Secretaría de la Función Pública.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior ejercerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades previstas en las disposiciones legales aplicables.

El Instituto proporcionará al titular del Órgano Interno de Control los recursos humanos y materiales que requieran para la atención de los asuntos a su cargo. Asimismo, los servidores públicos del Instituto estarán obligados a proporcionar el auxilio que requiera el titular de dicho órgano para el desempeño de sus facultades.

Artículo 14. El Órgano de Vigilancia del Instituto estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, quienes serán designados por la Secretaría de la Función Pública, quienes ejercerán las facultades que les confiere el Capítulo VI de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Capítulo III

Del Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas

Artículo 15. El Consejo ciudadano de seguimiento de políticas públicas en materia de juventud es un órgano que tendrá por objeto conocer el cumplimiento dado a los programas dirigidos a los jóvenes tanto del Instituto como de las demás Secretarías y Entidades, opinar sobre los mismos, recabar la opinión de los ciudadanos interesados en políticas públicas en materia de juventud y presentar sus resultados y opiniones al Director General del Instituto, formulando, en su caso, las propuestas correspondientes.

Artículo 15 Bis. El Consejo ciudadano se integrará con 20 jóvenes mayores de edad y de manera equitativa en cuanto a su género, los cuales serán seleccionados por la Junta Directiva de conformidad con la convocatoria pública difundida previamente entre las instituciones de educación superior, las organizaciones juveniles vinculadas con el trabajo comunitario, político o social, los sectores público y privado, y los pueblos y comunidades indígenas.

Los cargos de consejero son honoríficos y se desempeñarán por un período de dos años. El Consejo ciudadano se renovará por mitad cada año.

Los demás requisitos para la integración y renovación del Consejo ciudadano, así como las atribuciones y funcionamiento de éste, se establecerán en el Estatuto Orgánico del Instituto y la convocatoria pública correspondiente aprobada por la Junta Directiva.

Capítulo IV

Del Régimen Laboral y Seguridad Social

Artículo 16. Las relaciones de trabajo entre el Instituto y sus trabajadores, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Artículo 17. Los trabajadores del Instituto quedan incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. La Secretaría de Educación Pública, de los recursos financieros asignados a la Dirección General Causa Joven de la Comisión Nacional del Deporte, transferirá los necesarios para el inicio de actividades del Instituto. Asimismo, transferirá los recursos materiales que se encuentran asignados a dicha Dirección.

TERCERO. La Junta Directiva del Instituto deberá quedar constituida en un plazo no mayor al de treinta días a partir de la vigencia de este decreto, mismo plazo en el que se deberá designar al Director General del propio Instituto.

CUARTO. El primer Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas deberá quedar integrado en un plazo de noventa días a partir del nombramiento del Director General del Instituto Mexicano de la Juventud.

Durará en su encargo hasta el 31 de diciembre de 1999, fecha en la que se renovará la mitad de sus integrantes, en los términos del último párrafo del artículo 15. La determinación de los consejeros salientes para este supuesto, se hará por insaculación una vez instalada la Junta Directiva; y en un plazo que no exceda los sesenta días, deberá expedir el Estatuto Orgánico del Instituto.

Las bases para la convocatoria pública para seleccionar a los miembros de este Consejo, serán previstas en el Estatuto Orgánico.

Capítulo iv

Iniciativas presentadas en la LXIII legislatura de la H. Cámara de diputados.

Fecha: 2015-NOV-04

Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, por el que se adicionan las fracciones XV y XVI al artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Enviada por la Cámara de Senadores, para los efectos de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 72 constitucional.

Turnada a la Comisión de la Juventud.

Fecha: 2015-NOV-04

Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Enviada por la Cámara de Senadores, para los efectos de lo dispuesto en el inciso

e) del artículo 72 constitucional.

Turnada a las Comisiones Unidas de Juventud y de Igualdad de Género. Fecha: 2015-NOV-11

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Presentada por el diputado Marco Antonio García Ayala, PRI. Turnada a la Comisión de la Juventud.

Dictaminada en sentido negativo el martes 15 de diciembre de 2015, se considera asunto totalmente concluido.

Fecha: 2016-FEB-25

Que reforma el artículo 3o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, con el propósito de orientar a las y los jóvenes emprendedores a incorporarse a la cultura y desarrollo empresarial del país.

Presentada por el diputado Alejandro González Murillo, PES. Turnada a la Comisión de Juventud.

Dictaminada en sentido negativo el viernes 29 de abril de 2016, se considera asunto totalmente concluido.

Fecha: 2016-ABR-21

Que reforma los artículos 3o. y 3o. Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, a efecto de contribuir a la inclusión y capacitación de los jóvenes en el mercado laboral.

Presentada por el diputado Daniel Adrián Sosa Carpio, Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Juventud.

Prórroga hasta el 31 de octubre de 2016, otorgada el miércoles 29 de junio de 2016, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Dictaminada en sentido negativo el jueves 15 de diciembre de 2016, se considera asunto totalmente concluido.

Fecha: 2016-ABR-21

Que reforma el artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Presentada por el diputado Mariano Lara Salazar, Nueva Alianza. Turnada a la Comisión de Juventud.

Prórroga hasta el 31 de octubre de 2016, otorgada el miércoles 29 de junio de 2016, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

Retirada el jueves 3 de noviembre de 2016, con base en el artículo 77, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Fecha: 2016-ABR-29

Que reforma los artículos 3o. y 3o. Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Presentada por la diputada Kathia María Bolio Pinelo, PAN.

Turnada a la Comisión de Juventud.

Prórroga hasta el 31 de octubre de 2016, otorgada el miércoles 29 de junio de 2016, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Retirada el martes 27 de septiembre de 2016, con base en el artículo 77, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Fecha: 2016-AGO-17

Que reforma el primer párrafo del artículo 1o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Presentada por el diputado José Hernán Cortés Berumen, PAN. Turnada a la Comisión de Juventud.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 413 votos en pro y 1 abstención, el martes 29 de noviembre de 2016. Votación.

Turnada a la Cámara de Senadores.

Fecha: 2016-SEP-08

Que reforma los artículos 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y 42 de la Ley de Aviación Civil; y adiciona el 20 Bis a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, en materia de exención de pago de tarifas en el transporte a estudiantes jóvenes.

Presentada por el diputado Abdías Pineda Morín, PES.

Turnada a las Comisiones Unidas de Transportes y de Juventud. Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 9 de noviembre de 2016, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Fecha: 2016-OCT-11

Que adiciona las fracciones XV, y recorre las subsecuentes, al artículo 9 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud; y XXX del artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Presentada por el senador David Monreal Ávila, PT.

Turnada a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Fecha: 2016-OCT-13

Que reforma el artículo 8o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para incluir al secretario de Cultura en la junta directiva del Instituto. Presentada por la diputada Jasmine María Bugarín Rodríguez, PRI.

Turnada a la Comisión de Juventud.

Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 402 votos en pro, el martes 7 de marzo de 2017.

Turnada a la Cámara de Senadores.

Fecha: 2016-OCT-27

Que reforma y adiciona los artículos 3, 3 Bis, 4, 8 y 15 Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Presentada por el diputado Mariano Lara Salazar, Nueva Alianza.

Turnada a la Comisión de Juventud.

Prórroga por 45 días, otorgada el lunes 23 de enero de 2017, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Dictaminada en sentido negativo el viernes 28 de abril de 2017, se considera asunto totalmente concluido.

Fecha: 2016-NOV-15

Que reforma y adiciona los artículos 24 de la Ley General de Educación y 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para incorporar la retribución del servicio social profesional mandatada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentada por los diputados Héctor Javier Álvarez Ortiz y Maricela Serrano Hernández, PRI.

Turnada a las Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Juventud.

Prórroga por 100 días, otorgada el lunes 23 de enero de 2017, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Fecha: 2016-DIC-07

Que adiciona el artículo 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, a fin de crear un programa de tarjeta de beneficios y descuentos para impulsar, promover y garantizar el acceso a descuentos en librerías, eventos deportivos,

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

culturales, educativos y transporte público, como apoyo para que los estudiantes tengan más oportunidades y evitar la deserción escolar.

Presentada por el diputado Germán Ernesto Ralis Cumplido, Movimiento Ciudadano.

Turnada a la Comisión de la Juventud.

Dictaminada en sentido negativo el viernes 28 de abril de 2017, se considera asunto totalmente concluido.

Fecha: 2016-DIC-07

Que adiciona el artículo 8o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, para que un miembro de cada una de las comisiones de Deporte de las Cámaras de Diputados y de Senadores sean invitados a las reuniones de la Junta Directiva del Instituto Mexicano de la Juventud, con derecho a voz, pero no a voto.

Presentada por la diputada Karen Hurtado Arana, PRD. Turnada a la Comisión de la Juventud.

Dictaminada en sentido negativo el viernes 28 de abril de 2017, se considera asunto totalmente concluido.

Fecha: 2016-DIC-14

Que expide la Ley General de Juventud y reforma el artículo 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Presentada por la diputada Edith Anabel Alvarado Varela, PRI. Turnada a la Comisión de Juventud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 15 de marzo de 2017, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Fecha: 2017-MAR-07

Que reforma y adiciona los artículos 4o. y 8o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Presentada por la diputada Karina Sánchez Ruiz, Nueva Alianza. Turnada a la Comisión de Juventud.

Fecha: 2017-MAR-28

Que reforma el artículo 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Presentada por el diputado Alejandro González Murillo, PES.

Turnada a la Comisión de Juventud.

Fecha: 2017-ABR-06

Que reforma y adiciona los artículos 1o., 3o. y 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, y 2o. de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, con el fin de integrar a los jóvenes mexicanos migrantes que se encuentran en el extranjero en los programas especiales orientados a mejorar sus condiciones de salud y educación.

Presentada por la diputada María Concepción Valdés Ramírez, PRD. Turnada a las Comisiones Unidas de Juventud y de Relaciones Exteriores. Gaceta Parlamentaria, número 4753-VII, martes 4 de abril de 2017. (3510)

Fecha: 2017-ABR-28

Que reforma y adiciona el artículo 3o. Bis de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Presentada por el diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, Morena. Turnada a la Comisión de Juventud.

Fecha: 2017-ABR-28

Que adiciona el artículo 4o. de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. Presentada por el diputado Gerardo Gabriel Cuanalo Santos, PAN. Turnada a la Comisión de Juventud.

Políticas públicas

El Programa Nacional de Juventud 2014-2018 se elaboró con fundamento en dos vertientes de la legislación nacional. La primera, en aquellas leyes que norman el sistema de planeación democrática: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación. La segunda, las leyes que establecen las atribuciones relativas a la juventud en las dependencias de la administración pública federal: la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 25 de la Constitución refiere que corresponde al Estado, la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad, los derechos y la dignidad de los individuos, los grupos y las clases sociales.

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

En relación con lo anterior, el artículo 26 apartado A de la Constitución precisa que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales y recogerá las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

En apego al artículo 1º de la Ley de Planeación, se organizaron las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales para que las acciones particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; por ello el Imjuve llevó a cabo de septiembre a diciembre de 2013, la Consulta Nacional Juvenil, con diferentes mecanismos de acercamiento a las y los jóvenes de todo el país, y con sectores sociales diversos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 refiere que se realizarán programas nacionales y especiales para sectores específicos de la población. El sector juvenil reviste importancia como un actor estratégico para el desarrollo nacional. El presente Programa reconoce sus demandas de educación, empleo, salud, cultura, vivienda, entornos adecuados, comunicación, participación, diálogo, respeto, pero, sobre todo, de impulso a la apertura de oportunidades económicas, inclusión, equidad, reconocimiento a su diversidad y conformación de entornos adecuados para la progresividad en el acceso a sus derechos en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Desarrollo Social.

Tomando en consideración lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, donde se establecen cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para llevar a México a su máximo potencial, el Programa Nacional de Juventud se inscribe en la meta nacional de "México Incluyente" y a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y del Programa Sectorial de Desarrollo Social, realiza acciones que contribuyen a garantizar el ejercicio de los derechos de las y los jóvenes y a cerrar las brechas de desigualdad social relacionadas con la polarización de la sociedad, de tal forma que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad.

Por otra parte, la segunda vertiente legislativa que da sustento al Projuventud 2014-2018, se encuentra en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud que

establece en su artículo 3, los objetivos de este organismo:

- I. Promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno e integral, en condiciones de igualdad y no discriminación de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamientos legales y Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano;
- II. Definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país;
- III. Proponer al Ejecutivo Federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes indígenas, así como los espacios para la convivencia y recreación, sin menoscabo de las atribuciones que en estos propósitos competen a otras dependencias;
- IV. Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo;
- V. Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran;
- VI. Promover coordinadamente con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, económicas, culturales y derechos, y
- VII. Fungir como representante del Gobierno Federal en materia de juventud, ante los Gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Ejecutivo solicite su participación.

Y en su artículo 4, fracción I, señala que para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá la atribución de: “elaborar el Programa Nacional de Juventud que tendrá por objeto orientar la política nacional en materia de juventud, el cual deberá ser congruente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo”.

Asimismo, el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se-

ñala entre las funciones de la Secretaría de Desarrollo Social, fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento de las políticas de atención a los derechos de la juventud.

Políticas públicas para jóvenes

El Instituto Mexicano de la Juventud desarrolla una serie de acciones para generar los cambios cualitativos en la ejecución de las políticas dirigidas a los sectores juveniles del país. Se han impulsado cambios programáticos y un nuevo diseño y evaluación de procesos y programas para aumentar la eficiencia, eficacia y pertinencia del quehacer institucional, con el propósito de consolidar una administración que sirva a las y los jóvenes con honestidad, transparencia y suficiencia.

Para ello, se ha propuesto consolidar una estructura moderna, basada en el desarrollo humano y los resultados, y en procedimientos administrativos simplificados y flexibles para alcanzar los fines institucionales y para fortalecer la racionalidad y eficiencia en la consecución de sus metas.

La evaluación no es un objetivo en sí mismo, sino que adquiere sentido y dimensión en la medida en que actúa y apoya el desarrollo adecuado de los programas. Su operación comprende la generación de información, el análisis de la misma y crea las condiciones para favorecer la toma de decisiones. Estas funciones enfatizan su carácter dinámico y continuo, que permite mejorar los procesos y recabar información útil para identificar debilidades y fortalezas de los programas, lo que se traduce en su reformulación, transformación y mejoramiento.

La evaluación de la gestión es una medida importante que complementa, fortalece y orienta los procesos de planeación, seguimiento y control de las políticas y programas gubernamentales. Permite también, conocer la forma, calidad y oportunidad con que son atendidas las demandas económicas, políticas y sociales de las personas jóvenes en el país.

En este contexto, resulta vital la transformación y redimensionamiento de las políticas sociales, y en particular, aquellas dirigidas a jóvenes, mediante procesos evaluativos participativos, integrales y pertinentes, que concreten escenarios de viabilidad y de congruencia para la construcción del proyecto de nación.

Para avanzar en este propósito es necesario que las acciones derivadas de la política de juventud tengan un diseño y un carácter integral, donde concurren los esfuerzos institucionales y donde la sociedad civil sea un escenario natural de operación, coordinación y articulación de acciones.

Esta suma de voluntades deberá ser continua para desencadenar procesos acumulativos que impulsen acciones sostenidas y sistemáticas, para lograr transformar los espacios de desarrollo de los jóvenes.

Por tal razón el Projuventud 2014-2018 contempla un sistema de seguimiento y monitoreo con el objetivo de trabajar en el análisis de los objetivos, estrategias y líneas de acción para determinar su pertinencia, nivel de cumplimiento, alcances e impacto real en la vida de las y los jóvenes y su entorno.

Consciente de la importancia que representa el uso e interpretación de la información, especialmente en la formulación y análisis de las políticas públicas, el Imjuve ha tomado el desafío de crear el primer Sistema Integral Nacional de Información sobre Juventud. Dentro de este sistema opera un Comité de Seguimiento del Projuventud 2014-2018, que considere la participación conjunta de diversos actores sociales:

1. Organismos Internacionales
2. Organizaciones de la Sociedad Civil
3. Legisladores Federales y estatales
4. Académicos y expertos
5. Funcionarios Públicos
6. Instancias Estatales y Municipales de la Juventud

El Comité de Seguimiento, presidido por el Imjuve, coordinará mecanismos de monitoreo a las acciones y propuestas incluidas en el Projuventud. Los principales ejes de participación que impulsará el Projuventud para evaluar las políticas y programas son:

1. Reuniones de trabajo con el Comité de Seguimiento, donde se analicen los avances, logros y problemas más relevantes a que se enfrentan la operación y evaluación de las políticas y programas de juventud. En esta acción se determinarán las estrategias de observación, registro, sistematización y análisis de la información generada por la operación de los programas.
2. Elaboración de un manual para la operacionalización de los indicadores. Se establecerán también las líneas de comunicación y de relaciones entre las dependencias y organizaciones, para garantizar el cumplimiento de metas, compromisos y responsabilidades.

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

3. Organización de reuniones de trabajo con la Junta Directiva del Imjuve, para informar de los avances y logros alcanzados en la operación de los proyectos y programas impulsados a través del Projuventud.
4. Elaboración de informes y recomendaciones a los órganos e instancias correspondientes, para impulsar los procesos de mejora continua que permitan una mayor eficiencia, eficacia, cobertura e impacto de los programas.
5. Promoción de la rendición de cuentas en el marco del Projuventud, a las diversas instancias, órganos y secretarías de Estado que tienen a su cargo la operacionalización de programas y acciones para jóvenes.
6. Seguimiento puntual de los indicadores a fin de generar anualmente un reporte que permita el seguimiento y evaluación de las políticas, los programas y las acciones que en materia de juventud promueve el conjunto de la administración pública federal.

La rendición de cuentas, la transparencia y el derecho de acceso a la información son componentes esenciales de las democracias modernas. El principio común que las anima es el control del poder público, particularmente en lo concerniente a dos grandes vertientes: la toma de decisiones y el ejercicio de recursos públicos. La tríada que conforman la rendición de cuentas, la transparencia y el derecho de las personas a conocer información de carácter público fortalece la capacidad de los actores para deliberar y evaluar los asuntos que tengan impacto e interés público.

Además de su importante papel en la democracia deliberativa, los tres componentes mencionados tienen un impacto directo en los derechos de las personas al proveerles de información valiosa para hacer exigibles los derechos y las libertades reconocidas en la Constitución. Se trata, en otros términos, de mecanismos institucionales que hacen viables los derechos humanos.

La política social y sus instrumentos normativos, presupuestarios y programáticos deben contener previsiones que mejoren las condiciones para una efectiva rendición de cuentas horizontal y vertical, que incrementen la calidad y utilidad de la información puesta a disposición de las personas y que garanticen su derecho a obtenerla mediante los procedimientos establecidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley Federal de Transparencia).

El Imjuve da cumplimiento a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia en lo que concierne al derecho de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales en distintas vertientes:

- Difundir información en el marco de las Obligaciones de Transparencia previstas en el artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia;
- Difundir información que sea socialmente útil a través del sitio de Internet del Instituto Mexicano de la Juventud
- Dar respuesta oportuna y de calidad a las solicitudes de información recibidas en el marco de dicha Ley; y
- Proteger la información con carácter de confidencial.

El Imjuve implementa acciones encaminadas a mejorar la oportunidad, la pertinencia y la calidad de la información de sus programas a fin de que todos los interesados tengan mejores elementos para vigilar su correcta aplicación y el ejercicio de sus recursos. El Imjuve llevará a cabo acciones encaminadas al desarrollo de capacidades informáticas en sus beneficiarios con el objetivo de cerrar la brecha digital y elevar las posibilidades de utilizar información pública en su beneficio.

Empleo

La población joven es un grupo de gran importancia para la sociedad que ha marcado inclinación, cambios culturales y sociales, tanto en nuestra humanidad como en muchas otras amplitudes.

Por tanto la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), señala que los jóvenes son por definición las personas con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad.

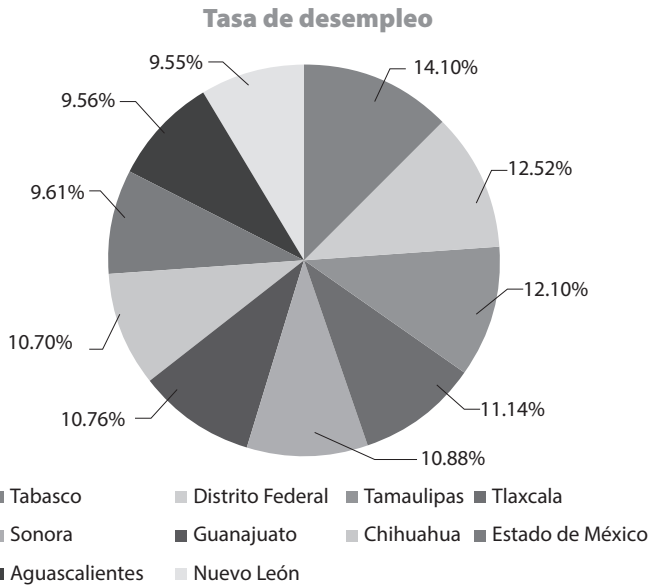
La UNESCO entiende que los jóvenes constituyen un grupo heterogéneo en constante evolución y que la experiencia de "ser joven", varía mucho según las regiones del planeta e incluso dentro de un mismo país.

Los adolescentes mexicanos son los más afectados por el desempleo, así lo reveló un reciente informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el que se determina que la tasa de desempleo en México es de 4.9%.

La gráfica siguiente muestra claramente cuáles son los estados que registran una tasa de desocupación más alta.³¹

31

Desarrollo e igualdad social.
Legislación en materia de jóvenes



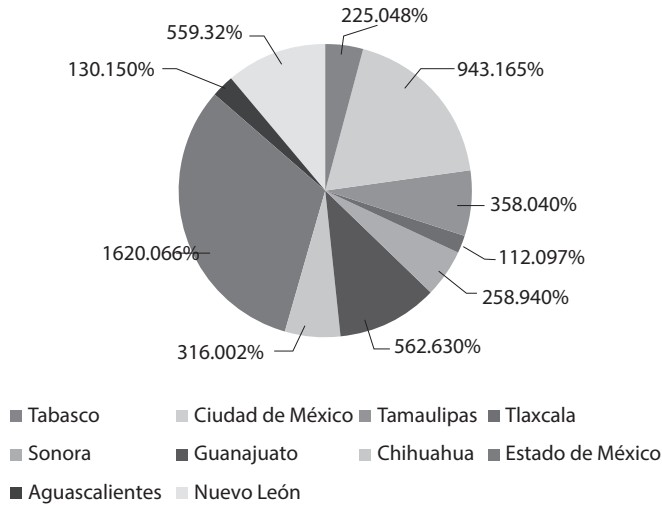
Un estudio elaborado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), revela que como resultado del fenómeno de la sobre educación y la imposibilidad del sistema económico de proporcionar puestos de trabajo acordes a las condiciones del capital humano en México, se ven afectados el 40% de los egresados universitarios.

En la actualidad los jóvenes han señalado que son un grupo que carece de compromiso por parte de las instancias gubernamentales, particularmente en lo referente a proveer de alternativas de futuro y desarrollo.

En el caso de la población que se ubica entre los 20 a los 29 años las cifras arrojan que el índice de desempleo alcanza el 8.44%.

Este dato traducido supone que 975 mil 177 jóvenes no cuentan con trabajo; concentrándose la gran mayoría en 10 entidades, dentro de las cuales los primeros 4 lugares los ocupan los estados de Estado de México, Ciudad de México, Guanajuato y Nuevo León como se puede observar en el gráfico.

Jóvenes desempleados



En enero del 2011 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), arrojó una alerta al dar a conocer cifras sobre el desempleo entre la población juvenil, las cuales estiman que en 2010 más de 78 millones de jóvenes se encontraban fuera del mercado laboral, estadística que de mantener su tendencia, será de 12,3% entre la población de 16 y 24 años, al cierre de 2016.

El tema del desempleo, según la OIT y sus estudios de tendencias mundiales del empleo juvenil, es un problema global que afecta a todos los países.

Al respecto el actuario Juan Pablo Castañón, presidente nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana Coparmex, hace referencia que cuando los jóvenes egresan de las escuelas de nivel medio superior y buscan insertarse en el mercado de trabajo, se enfrentan con altas tasas de desempleo y subempleo debido a su inexperiencia y escaso capital social para vincularse con el sector productivo.

La directora de Reclutamiento Estratégico de Manpower Group, Lorena Escobar, explicó que si 6 de cada 10 profesionistas no trabajan o tienen puestos en los que sólo necesitan el bachillerato se debe a los factores ya mencionados, que dificultan su contratación formal con un salario satisfactorio.

■ Desarrollo e igualdad social.
Legislación en materia de jóvenes ■

Asimismo la OIT, precisa que existen 75 millones de personas entre los rangos de 18 a 29 años de edad buscando trabajo a nivel mundial, también aseguró que tienen tres veces mayores probabilidades de estar desempleados que los adultos.

En el 2014, la tasa de desocupación en los jóvenes durante el primer trimestre fue de 8.4 por ciento, casi el doble a la tasa de 4.8 por ciento estimada a nivel nacional.

Uno de los principales problemas que enfrentan los jóvenes es la falta de experiencia este tipo de obstáculos se acentúa más en la población menor de 30 años, según cifras de INEGI un 18.9 por ciento del grupo carece de ella y eso incide en que terminan por aceptar empleos temporales o de tiempo parcial.

Asimismo es interesante destacar que existe un amplio porcentaje de jóvenes que tienen estudios de nivel medio superior y superior, pero su estatus laboral pertenece al mercado informal esta cifra oscila en 44.8 por ciento.

La precarización en las condiciones laborales afectan particularmente a los jóvenes y no sólo en los salarios sino también con largas jornadas de trabajo y pocas prestaciones.

Es importante iniciar con el impulso de políticas de empleo para jóvenes recién egresados a nivel técnico y universitario con un avance de 70 por ciento de créditos, pues con ello se impulsa el desarrollo educativo y económico de este sector de la población. El grupo de 20 a 24 años es en el que hay una mayor frecuencia de jóvenes con educación superior con un 30 por ciento.

Bajo la anterior perspectiva, podemos concluir que los jóvenes en México se encuentran en una crisis de desempleo. La inserción laboral en el país como en la mayoría de los países, depende mayormente de las oportunidades que tienen los jóvenes, las cuales dependen de las políticas, los programas de fomento de inserción laboral juvenil y de la legislación laboral, es específico de los diferentes contratos laborales existentes.

Asimismo esta urgencia no es nueva el mismo consejo empresarial ha urgido a consolidar e implementar a fondo políticas públicas viables y acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil.

Uno de los grandes problemas, es que el gobierno federal ha basado en gran parte su política laboral para jóvenes en el emprendimiento, pero dadas las condiciones de desigualdad en oportunidades de acceso a la educación y en la distribución de la riqueza, podemos decir que se ha soslayado el valor que tiene la contratación de jóvenes por empleo remunerado.

Lo anterior supone la necesidad de implementar y en su caso mejorar las políticas públicas para atender a un sector de la población que es rechazado por los mercados laborales. Estas deben contar con los mecanismos para incentivar al sector productivo para la capacitación y la contratación juvenil bajo esquemas de beneficio para ambas partes. En este mismo contexto la OCDE, en 2013, sugirió a través del Director de Política de Empleo, Stefano Scarpetta, que los países que enfrentan este problema deben recurrir a subsidios para las empresas con el fin de promover la contratación.

Vivienda

Uno de los principales problemas económicos y sociales de los países y sus ciudades, es la falta de vivienda. En las últimas décadas, el crecimiento demográfico ha registrado ritmos acelerados, en 1950 nuestro país tenía una población de 25 millones de habitantes, para 1970 la población ascendió al doble y para el año 2000 era cuatro veces más grande.³² Situación que se refleja en que el núcleo urbano pasó en 50 años de 7.5 millones a casi 75 millones de personas, es decir, nuestra población creció en un promedio de 10 veces, alcanzando a la fecha casi 120 millones de personas.

El incremento de la población de manera abrupta presenta también una gran diferencia entre las tasas de crecimiento rural y el urbano, es decir, de los 25 millones de habitantes que había en 1950, alrededor del 70 por ciento vivía en zonas rurales y el resto de la población en el medio urbano. En cambio, para el año 2000, el fenómeno se invirtió, de modo que más del 70 por ciento de la población en México habita en el medio urbano y tan solo un 30 por ciento vive en la zona rural. Esta situación ha rebasado la capacidad de nuestros gobiernos para dotar de asentamiento, vivienda digna, infraestructura, equipamiento y demás servicios necesarios, a la población que habita en las grandes ciudades. En efecto, en 2014 el déficit de viviendas alcanzó los ocho millones y, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el déficit “cuantitativo y cualitativo” llegó al 35 por ciento.³³

La calidad de la vivienda es otro de los aspectos a considerar, ya que según datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), en 2010 más de 12 millones de viviendas tenían como máximo tres habitaciones, veinte millones contaban con 2 dormitorios y eran ocupadas, en promedio, por cuatro habitantes, entretanto, solamente 350 mil viviendas tenían ocho o más cuartos, inclu-

32 <http://www.uam.mx/difusion/revista/oct2001/archi1.pdf>.

33 <http://www.revistacodigo.com/opinion-cuanto-cuesta-su-casa-el-problema-de-vivienda-en-mexico/>.

yendo sala, comedor, salón de juegos.³⁴ Actualmente, el espacio de vivienda mínima oscila entre los 40 y 50 metros cuadrados, en la óptica de hacer más eficientes los espacios, y aun así los departamentos con estas características se encuentran fuera del alcance del 80 por ciento de la población.

Es tanta la demanda de vivienda en México, que el 75% del uso de suelo corresponde al uso de vivienda. Desde el punto de vista económico, la vivienda es un motor de la actividad económica, basado en la industria de la construcción y sus efectos de arrastre, de hecho la economía real compete a la economía urbana, por tanto, considerar el capital fijo de las propiedades nos da una idea del valor invertido en las ciudades.

En el ámbito familiar, una vivienda con frecuencia sirve como base para que los ocupantes inicien una actividad empresarial, contar con una casa, en particular en los países en vías de desarrollo, resulta un recurso comercial. Según informes sobre economía informal, publicados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2008, se puede constatar que las personas que trabajan desde su hogar y los vendedores ambulantes representaban del 10 al 25 por ciento de la población activa en los países en vías de desarrollo.

Conforme al artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuada, misma que le asegure a ella y a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, a tener derecho a una vivienda digna.³⁵ Asimismo, se encuentra establecido en el artículo 4º de nuestra Carta Magna el derecho a disfrutar una vivienda digna y decorosa. Sin embargo, la tarea de dotar de vivienda decorosa a todas las personas se torna cada vez más complicada debido a las desoladoras previsiones respecto de la economía mundial. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se calcula que en el mundo viven en asentamientos marginales, más de mil millones de personas.

Muchos son los factores que influyen en la problemática de la falta de vivienda en nuestro país. No obstante, existen algunos sectores como el de los jóvenes mexicanos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y que se ven mucho más afectados por la carencia de un espacio dónde vivir.

En la actualidad, los jóvenes mexicanos deben prosperar en un país donde existe una crisis económica ocasionada por el desempleo, aunado a la consideración de

34 <http://www.economia.unam.mx/cedrus/investigacion/propuestas-politica/vivienda.html>.

35 <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

que el 70 por ciento de nuestra población proviene de un estrato socioeconómico bajo, con limitaciones en su capacidad de pago. Bajo este panorama, nuestra juventud debe sortear la problemática que origina una gran demanda de vivienda, así como la falta de mecanismos financieros para su adquisición.

Al respecto, el Director del Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) indicó que en un esfuerzo por conocer y atender las diversas problemáticas que enfrenta la juventud mexicana, fue realizada la Consulta Nacional Juvenil, mecanismo a través del cual más de 50 mil jóvenes de todo el país expusieron sus principales demandas, siendo una de ellas la de adquirir una casa digna.³⁶

En México hay 29 millones de jóvenes, de los cuales 706 mil 560 tienen entre 18 y 29 años de edad, y de ellos el 36 por ciento se encuentran casados o viviendo en unión libre, es decir, tienen una familia y, en la mayoría de los casos no cuentan con una vivienda propia.

La vivienda es uno de los principales activos que forman el patrimonio de las familias, es considerado incluso como un ahorro e inversión para preservar los recursos. Por ello, con la finalidad de resolver parte de la problemática de vivienda que enfrentan los jóvenes mexicanos de entre 18 y 29 años, cuyos ingresos sean menores a 5 salarios mínimos —lo que equivale a 10 mil 655 pesos mensuales—, el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) lanzó durante el mes de agosto de 2014 un programa piloto denominado “Vivienda Joven”.

Dicho programa es operado de manera conjunta con los Gobiernos de las entidades federativas, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), mismo que pretende beneficiar a jóvenes, hombres y mujeres, casados o viviendo en unión libre, que tienen una familia propia, que estudian o trabajan, y que no cuentan con un crédito hipotecario para adquirir un bien inmueble.

Dicho programa inició con una inversión de 82 millones de pesos por parte del Gobierno de la República, señalando que por cada casa la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) aportaría 70 mil pesos y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) contribuiría con 39 mil.

El programa “Vivienda Joven” comenzó en el estado de Durango, donde se prevé otorgar créditos para la construcción de 400 viviendas, de las cuales 200 se edificarían en la capital y 200 en el municipio de Lerdo.

36 http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=1178.

Conforme a los informes del programa, las viviendas serían de material de calidad y servicios completos, con un mínimo de dos habitaciones, de al menos 45 metros cuadrados y espacio para sala comedor, cocina, baño, patio de servicio y espacio para un vehículo, además de que están preparadas para hacer ampliaciones a futuro.

De igual forma, el programa “Vivienda Joven” fue implementado en los estados de Chiapas con la construcción de 10 mil 300 viviendas, de las cuales, 200 serán destinadas a jóvenes chiapanecos; Yucatán con la construcción de 500 casas y Zacatecas con 200 viviendas que benefician a jóvenes de ocho municipios de la entidad.³⁷

No obstante, a más de dos años de que comenzara a operar el programa “Vivienda Joven”, existe una gran opacidad respecto a los resultados o los avances de dichos programas. Actualmente no existe ningún sitio en internet, ni en los portales de transparencia de las dependencias ejecutoras del programa, en los cuales se informen datos básicos y esenciales.

Hacer vivienda no es sólo construir un espacio habitable. Construir vivienda implica dotar de servicios, infraestructura y equipamiento, es decir, al planear los nuevos asentamientos humanos se debe procurar una localización idónea respecto a los servicios de escuelas, centros de salud y recreativos, mercados, plazas, parques, instalaciones deportivas y fuentes de empleo, procurando que se cuente con las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades de la personas.

Por ello, una de las tareas prioritarias del país en los próximos años es redefinir el papel de los organismos nacionales de vivienda para que se pueda hacer frente al déficit habitacional existente. Razón por la cual resulta imprescindible conocer los resultados del programa piloto “Vivienda Joven”, a efecto de evaluar si se debe extender y continuar con dicho programa a otras entidades federativas, o si es necesario actualizarlo y adecuarlo a la realidad social de los jóvenes mexicanos carentes de vivienda, a los que se pretende beneficiar. Los recursos en el país son limitados, por lo que debemos procurar que los programas se cumplan de manera puntual y oportuna, en beneficio de todos nuestros jóvenes.

El problema de la vivienda es sumamente complejo, pues en él convergen situaciones económicas, políticas, sociales, jurídicas y financieras, por lo que es necesario desarrollar más y mejores programas de subsidio que apoyen a los

37 http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=1012

jóvenes de bajos ingresos para adquirir una vivienda, favoreciendo de esta forma que nuestros jóvenes tengan un mejor futuro para ellos y sus familias.

El acceso a una vivienda digna es un derecho humano fundamental, por eso, satisfacer la demanda social de la juventud mexicana, respecto de la falta de vivienda, nos obliga a impulsar y diseñar políticas y estrategias que disminuyan las brechas de desigualdad que en la actualidad padecen los jóvenes, ante la falta de un espacio para vivir y desarrollarse. Es imprescindible promover estrategias que permitan reducir de manera real el rezago existente.

Apoyos a la Educación

Nuestro país concede una gran importancia a la educación de sus niños y jóvenes como un medio esencial para su formación integral, para lograrlo, el Estado mexicano ha establecido derechos y responsabilidades en los distintos niveles de gobierno así como de los ciudadanos. Por un lado, exhorta a los padres a mandar a sus hijos a las escuelas y, a su vez, se compromete a dotar a la sociedad de los medios para que los alumnos puedan llegar a sus centros escolares, de modo que todos los niños y jóvenes tengan la oportunidad de recibir y completar su educación, sin distinciones de origen étnico, lugar de residencia, condición social o cultural.

Recientemente se han modificado la Constitución y la ley reglamentaria en educación para señalar con claridad la aspiración social de asegurar la educación de calidad como un derecho para todos los habitantes del país. Para poder ejercerlo, el Estado debe asegurar el acceso universal de los niños y jóvenes a escuelas bien equipadas en términos de sus condiciones materiales y recursos humanos; asimismo, debe garantizar que los alumnos permanezcan en las aulas, transiten oportunamente entre grados y niveles educativos, y adquieran una formación integral y aprendizajes significativos.³⁸

Por lo que, es importante que entre estas medidas y acciones antes citadas se considere e incluya los traslados de los estudiantes para llegar a sus escuelas o a sus planteles escolares, siendo el Estado una de las partes que deben ayudar con una aportación económica a través de becas de transporte en apoyo a los

38 Héctor V. Robles Vásquez, Mónica G. Pérez Miranda y Gerardo H. Terrazas González. Con la colaboración de Rosa Elvira Cedillo, Oscar Chapital, Cristina Mexicano, Miguel A. Morales, José A. Muñoz, Edgar Valencia y Graciela Vázquez. ¿SE ESTÁ GARANTIZANDO EL DERECHO DE TODOS LOS NIÑOS Y JÓVENES A ASISTIR A LA ESCUELA Y COMPLETAR SU ESCOLARIDAD OBLIGATORIA?

jóvenes estudiantes dando prioridad a los que viven en zonas rurales o que de acuerdo con el Censo Nacional de Población se encuentran en pobreza extrema.

Es entonces, que la educación es un derecho humano fundamental así reconocido desde 1948, año en el que se firmó la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se incluyó en su artículo 26. El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo ampara señalando: "Toda persona tiene derecho a recibir educación". La reciente reforma educativa, en nuestra Carta Magna le impone a la educación obligatoria que imparta el Estado la característica de ser de calidad, entendiéndolo por ello "...que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos".

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen que la educación, al menos la obligatoria, deberá ser gratuita.

La juventud mexicana es de gran importancia, representa un factor determinante para el cambio social. Los jóvenes son imprescindibles para el desarrollo económico y progreso del país, por lo que como legisladores debemos velar por ellos y por salvaguardar sus derechos.

Cuando se compara la asistencia de los niños, niñas y jóvenes, de distinta condición socioeconómica, se observan desigualdades muy importantes, mismas que aumentan con la edad. En el año 2012, como ejemplo:

- Entre los jóvenes de 15 a 17 años que residen en hogares indígenas, el 62 por ciento asiste a la escuela; en hogares no indígenas lo hace 72.1 por ciento
- Solo el 85 por ciento de los niños de 12 a 14 años cuyo hogar está clasificado como de pobreza alimentaria asiste a la escuela, cifra que contrasta con la asistencia de 95 por ciento de quienes habitan en hogares "no pobres".
- Poco más de la mitad del 55 por ciento de los jóvenes de 15 a 17 años de hogares ubicados en el quintil de menores ingresos asiste a la escuela, porcentaje muy inferior al que se registra para sus pares cuyos hogares se clasifican en el quintil más rico (83 por ciento).

- Entre los jóvenes de 15 a 17 años cuyos jefes de familia tienen educación superior, 96 por ciento asiste a la escuela; esto sólo lo hace el 52 por ciento de los jóvenes con jefes de hogar sin instrucción.

De lo anterior, se puede observar que merece mayor atención la inasistencia a la escuela de tres subpoblaciones de niños y jóvenes en situación especialmente vulnerable: los indígenas; los que trabajan jornadas extensas; y quienes residen en áreas rurales, particularmente en localidades apartadas.

Asimismo, de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 muestran que a partir de los 18 y hasta los 24 años, una quinta parte de los jóvenes —equivalente a casi 3 millones— había alcanzado, cuando más, segundo grado de secundaria. El rezago se agudiza entre los jóvenes que habitan en zonas rurales: casi la tercera parte de quienes tienen 18 años 31.5 por ciento y 43 por ciento de quienes tienen 24, solo han podido finalizar la educación primaria. Entre sus pares urbanos, esto mismo ocurre en proporciones considerablemente menores: 16.1 por ciento para los jóvenes de 18 años y 18.3 por ciento para los de 24.³⁹

Entre las causas que motivan la deserción escolar en los jóvenes, está el no contar con el recurso tan elemental para trasladarse de sus hogares a los planteles educativos.

Lo anterior, debido a que desafortunadamente la pobreza y la marginación van de la mano; en las entidades donde hay mayores carencias educativas, de acceso a servicios, calidad de la vivienda e ingresos, son también en donde se registra mayor incidencia de la pobreza. En las entidades más marginadas, y con elevados niveles de pobreza, la desigualdad se mantiene en elevados niveles; destacando los casos de Oaxaca, Chiapas y Puebla.⁴⁰

Estas entidades constituyen espacios geográficos muy contrastantes ya que conviven ciudades con acceso a múltiples servicios, con municipios en donde se carece de todo. Así, en Oaxaca, hay 135 municipios en muy alto grado de

39 INEE, cálculos con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012, Módulo de Condiciones Socioeconómicas, Inegi, para las variables población, tamaño de localidad, tipo de hogar, marginación y nivel de escolaridad del jefe de hogar; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012, Tradicional, Inegi, para las variables condición de pobreza y quintil de ingreso; y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2° trimestre de 2012, Inegi (2012), para la variable condición de actividad.

40 Anexo Estadístico de la Medición Multidimensional de la Pobreza, www.coneval.org.mx y de los Índices de Marginación, 2015, www.conapo.Gob.mx

marginación; 291 en alto grado; 86 en grado medio; 45 en bajo grado y solo 13 en muy bajo grado de marginación.

Con base en los datos aportados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Consejo Nacional de Población (Conapo), que en el año 2014, concluyeron que aproximadamente el 76.2 por ciento de los chiapanecos eran pobres; en Oaxaca lo era el 66.8 por ciento de la población; en Guerrero el 65.2 por ciento; en Puebla el 64.5 por ciento, y en Veracruz el 58 por ciento; y por ende, las regiones de mayor marginación son también regiones de alta pobreza y desigualdad.

La pobreza trae como una de sus consecuencias el rezago escolar en los jóvenes estudiantes ya que esta dificulta su permanencia y el avance posterior en la educación, al no contar con el recurso tan básico para trasladarse de sus hogares a la escuela. Por el contrario, completar los niveles educativos oportunamente aumenta la probabilidad de continuar los estudios y de concluir la educación obligatoria. La continuidad en el avance escolar también se correlaciona con el lugar en el que se nace (rural o urbano, con alta o baja marginación), y como se menciona con las carencias socioeconómicas.

Entre más pequeña y alejada sea la localidad más tempranamente se reporta el rezago escolar porque los jóvenes se alejan muy pronto de su trayectoria escolar regular. El rezago, además, es acumulativo, ya que los alumnos que están en desfase entre la edad y el grado y tienen dos o tres años más, por encima de la edad promedio corren mayor riesgo de reprobación o desertar; lo que se incrementa en escuelas rurales e indígenas.

Las políticas públicas que impulsa el Estado mexicano, deberían estar orientadas a brindar apoyo a los jóvenes estudiantes principalmente de comunidades rurales que se ven obligados a trasladarse a otras comunidades o caminar largas distancias para acceder a la enseñanza, brindando una mayor cobertura en el ofrecimiento de becas de transporte para incentivar a los jóvenes que son el futuro del país principalmente a los que viven en comunidades rurales que se encuentran apartadas y en donde el transporte público es escaso, esto a fin de ayudar a solventar esta carga económica y en muchas ocasiones hasta física de trasladarse de su casa a la institución educativa.

Es por esta razón, que con las becas de transporte con que actualmente cuenta el gobierno a través de las Secretarías de Educación Pública (SEP) y los Institutos Mexicanos de la Juventud (Imjuve), es importante que trabajen de manera con-

junta y coordinada en la implementación de los programas de becas de transporte en cada una de las entidades federativas, becas con las que actualmente se cuentan en los programas, sin embargo, el punto de acuerdo lo que pretende es lograr una mayor cobertura de los jóvenes estudiantes en situación de desventaja que no cuentan con el recurso básico para poder trasladarse de sus hogares a la escuela, impulsando que los jóvenes mexicanos accedan a estas becas de manera más pronta y eficiente.

Esta beca debe acercarse a la mayor parte de jóvenes estudiantes para apoyarlos de alguna manera con este programa, ya que en cifras aproximadas alrededor del 47 por ciento de la población total del país vive en pobreza extrema, y para el estado de Oaxaca esta cifra excede el 50 por ciento de los casos.

Es necesario apoyar a los jóvenes estudiantes más necesitados de nuestros estados que viven alejados de las instituciones educativas a las que asisten y que el uso de transporte público les representa una fuerte inversión económica y que en muchos casos pone en peligro su seguridad al tener que caminar tan largas distancias entre su lugar de residencia y su escuela.

De acuerdo con la información de la Secretaría de Educación Pública (SEP), del Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial que se llevó a cabo del 26 de septiembre al 13 de diciembre del año 2013, aproximadamente 6 de cada 10 jóvenes estudiantes llegan a la escuela caminando. Asimismo, de los 23 millones de estudiantes, más de 14 millones caminan para ir a la escuela. A la mayoría le toma más de 30 minutos llegar al colegio, es decir, 1 de cada 10 estudiantes le toma entre 30 minutos y hasta dos horas trasladarse a su colegio.⁴¹

Otro dato adicional, es que el 10.86 por ciento llega a la escuela en transporte público, mientras que el 2.8 por ciento lo hace en transporte escolar, el 2.2 por ciento de los estudiantes utiliza la bicicleta para llegar al colegio y el 1.2 por ciento la motocicleta, además hay 19 mil 692 alumnos que utilizan una lancha para transportarse, y 26 mil 493 se suben al caballo, burro o mula, para poder llegar a su escuela.

Resulta necesario contribuir para asegurar a un mayor número de jóvenes estudiantes, a través de una correcta coordinación entre las instituciones correspondientes, y lograr que las becas de transporte tengan una mayor cobertura

41 Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial, de la Secretaría de Educación Pública, México, D.F, 2013, consultado en <http://www.censo.sep.gob.mx/>

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

para las localidades rurales más alejadas y desprotegidas, a fin de lograr una mayor inclusión y equidad educativa para la construcción de una sociedad más justa, disminuyendo además la preocupante tasa de deserción escolar en los jóvenes estudiantes que se encuentran en estas condiciones de vulnerabilidad.

En este sentido, la distribución de estos recursos financieros, materiales y humanos destinados a los servicios educativos como son las becas de transporte, deberán priorizar a las poblaciones que se encuentran en mayor dificultad para lograr mayores resultados de permanencia escolar esperados, a todos los jóvenes con mayores limitantes, es decir, los más pobres, los indígenas, las minorías, con algún tipo discapacidad, y a todos los que se encuentran en condiciones especialmente difíciles.

Esta priorización implica diagnosticar la coordinación y las intervenciones de las instituciones correspondientes, para que atiendan de manera focalizada y sea posible acelerar el progreso de las poblaciones de jóvenes en mayor desventaja. Idealmente, toda meta de desarrollo educativo tendría que estar acompañada de una meta de equidad que permitiera monitorear el proceso de cierre de brechas entre los diferentes sectores de la población joven.

Asimismo y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, indican la necesidad de ampliar las oportunidades a los jóvenes estudiantes de todas las regiones y sectores del país con mayor necesidad económica, mediante mecanismos que garanticen la inclusión, la igualdad y la equidad en el sistema educativo nacional, favoreciendo así el acceso a la educación para todos los jóvenes mexicanos, así como la permanencia y avance en sus estudios.

Del mismo modo en fecha 19 de marzo de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto presidencial que ordena la reorganización del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), reitera que el eje principal de acción es llevar la educación inicial y básica en su modalidad comunitaria a las poblaciones de mayor marginación del país, en apoyo al sistema tradicional educativo.

Es por estas consideraciones, que es de vital importancia la coordinación entre las instituciones que coadyuven a ampliar la cobertura de las becas de transporte escolar, a través del otorgamiento de estas becas para los jóvenes estudiantes especialmente a los que se encuentran en zonas rurales alejados de sus centros escolares, a fin de favorecer el acceso y disminuir el abandono escolar

por falta de este recurso económico básico o en situaciones de vulnerabilidad.

Hoy en día el tema de la educación en nuestro país es considerado como un fenómeno social que ha tenido una evolución trascendental tanto en los ámbitos político, económico y, por su puesto, cultural.⁴² En México, se han alcanzado logros en las últimas décadas. La cobertura en Educación Básica en México ha llegado a ser casi universal, (por medio de los Programas de Educación), estas becas educativas en este caso en particular las becas de transporte representa un indudable beneficio de la política pública nacional en los últimos años.

Por ejemplo, el estado de Oaxaca cuenta con una vasta composición étnica de aproximadamente más de dos millones de hablantes de lengua indígena, es la entidad con mayor diversidad étnica y lingüística de México, ya que el estado representa el 4.8 por ciento de la superficie total nacional, ubicándose en el 50. lugar del país; y se compone de 570 municipios, es decir, casi tres cuartas partes del total de municipios de todas las entidades federativas de la República Mexicana, y en el actual territorio oaxaqueño conviven 18 grupos étnicos de los 65 que hay en México y que en conjunto superan el millón de habitantes —alrededor del 34.2 por ciento total— distribuidos en 2.563 localidades.

Sin embargo, los jóvenes estudiantes oaxaqueños, como muchos otros al interior del país, que viven en pequeñas y lejanas zonas rurales no ven reflejado los propósitos y beneficios de las becas escolares de transporte; por el contrario, las desigualdades aumentan en perjuicio de sus condiciones de vida, lo cual se agudiza profundamente por los bajos niveles de escolaridad, que es un elemento imprescindible para su pleno desarrollo en la búsqueda de mejores condiciones de vida.⁴³

De lo anterior, podemos observar que urge disponer de los elementos mínimos indispensables para comenzar a diseñar un plan inteligente e integral de coordinación entre las instituciones encargadas de bajar los planes y programas de becas educativas de transporte escolar que ayuden a mejorar el acceso y por consiguien-

42 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Letras D-E. UNAM. Editorial Porrúa. México, 2002. Pág. 656. 2 Saavedra R, Manuel S. Diccionario de Pedagogía, 500 términos especializados. Editorial Pax México. Pág. 57.

43 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) e Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Panorama Educativo de la Población Indígena 2015, Primera edición, 2016, México, 2016, Fecha de publicación: 8 de agosto de 2016, en [http://www.unicef.org/mexico/spanish/PEPI_web\(1\).pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/PEPI_web(1).pdf)

te la permanencia en la educación que reciben los jóvenes estudiantes.

Para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la educación se debe considerar la situación desigual de los niños, jóvenes y sus familias y comunidades, a fin de diseñar modelos y servicios educativos incluyentes y pertinentes que hagan posible que la educación sea alcanzada por el mayor número de jóvenes estudiantes. Generar acciones adecuadas y oportunas que mejoren las condiciones educativas y de vida de los jóvenes a través de la elaboración de planes estratégicos de coordinación entre instituciones para brindar mayor cobertura de las becas y servicios educativos en su favor.

Es necesario ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población más vulnerable, al favorecer con becas de transporte a la población joven de estudiantes de menores ingresos, se reducen las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, factor que abona a erradicar las formas de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual, y se amplía la educación y las oportunidades para nuestros jóvenes.

El gobierno federal tiene el compromiso de fortalecer los ejes de la "Educación de Calidad" e "Inclusión y Equidad" promoviendo su inclusión al Sistema Educativo, de niñas, niños y jóvenes estudiantes que se encuentren en contextos de diversidad social, cultural y lingüística, por lo que construye y diseña acciones que favorecen la reducción y eliminación de los obstáculos y barreras diarias para llegar de su hogar la escuela y viceversa, para el aprendizaje de la población en condiciones de vulnerabilidad, priorizando la atención de las poblaciones con mayores riesgos de exclusión educativa y facilitar su permanencia y egreso de la educación.

Es por ello, que los programas de becas de transporte en nuestro país, operan en coordinación con otras instituciones públicas, privadas o de la sociedad civil, a fin de llegar a un mayor número de localidades de jóvenes estudiantes en zonas de desventaja y contar con una oferta bien definida y flexible para atender a diversos grupos de población joven con mayor situación de vulnerabilidad.

Por lo que se desprende la necesidad urgente de enfocar los esfuerzos en una acción gubernamental mejor coordinada, que provea de un plan de acción que mejore e integre la participación de más jóvenes que viven en comunidades alejadas y establecer los mecanismos para lograr una mejor coordinación de acciones y evaluación de las mismas con el objetivo común de favorecer

la permanencia de los jóvenes en la educación que tiene que recorrer largas distancias todos los días.

Es necesario impulsar acciones tanto jurídicas y políticamente bien elaboradas, con un objetivo definido y que estén adecuadamente coordinados entre sí para lograr que las acciones que se diseñen eviten en un gran porcentaje que los jóvenes estudiantes sigan caminando largas distancias en la mayoría de las ocasiones por más de dos horas para poder llegar a sus escuelas, las becas de transporte son más efectivas si se encuentran bien instrumentadas en cualquiera de los ámbitos de aplicación, federal, estatal y municipal, que coadyuve a lograr mayor permanencia de los jóvenes en la escuela y evitar los gastos, el desgaste, el peligro y la deserción escolar derivada de estas circunstancias que enfrentan los jóvenes estudiantes para acudir diariamente a su centro escolar en nuestro país.

El Instituto Mexicano de la Juventud debe responder a las demandas de millones de jóvenes estudiantes, para ello cuenta con diversos instrumentos de investigación que dan cuenta de los cambios demográficos, socioeconómicos, políticos para crear programas que respondan a las demandas y necesidades de los jóvenes, y a la necesidad de consolidar una política pública que fortalezca la protección, seguridad y defensa de los derechos con los que ellos cuentan.

Prevención de adicciones

La juventud de hoy en día se enfrenta a diversos riesgos, entre ellos el abuso de drogas. El uso de cualquier droga ilícita o el uso inapropiado de las drogas lícitas se considera abuso de drogas y tiene consecuencias serias en nuestros hogares, escuelas y comunidades; la ciencia de la prevención ha progresado en los últimos años, ya que ha identificado intervenciones eficaces con poblaciones más jóvenes para ayudar a prevenir las conductas de riesgo antes de llegar al abuso de drogas.

La prevención es la meta fundamental y más deseable para todas las enfermedades, pero en el caso de las adicciones representa un reto complejo, por el número y variedad de sustancias, sus efectos en los individuos y el contexto social y legal en que se encuentran.

Las adicciones son problemas de salud, y así son consideradas por organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS), las instituciones académicas y las asociaciones de profesionales de la salud de todo el mundo.

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

Como tales, pueden y deben ser prevenidos, desarrollando además todas las acciones que permitan disminuir los daños a la salud que puedan ocasionar las sustancias adictivas.

Al respecto, la Secretaría de Salud ha implementado el Programa de Prevención y Control de Adicciones, cuyas acciones se dirigen hacia el consumo de las siguientes sustancias, que representan retos particulares por los distintos problemas de salud y sociales que causan, así como por los diferentes grupos de la población que son afectados.

- El abuso en el consumo de bebidas alcohólicas y el alcoholismo.
- El tabaquismo.
- El uso no terapéutico de medicamentos psicoactivos, como los analgésicos, tranquilizantes y sedantes.
- La inhalación con fines de intoxicación de ciertos productos de uso industrial, como pegamentos y otros solventes.
- El uso y abuso de drogas ilegales, que incluye una variedad de sustancias con diversos grados de peligrosidad, como la marihuana, la cocaína, los alucinógenos y la heroína.
- Las nuevas drogas sintéticas como metanfetaminas.
- Las que aumentan el rendimiento deportivo como los anabólicos.

El Programa de Prevención y Control de Adicciones (PPCA) concibe al abuso de sustancias adictivas como conductas que tienen efectos negativos en la salud física, psicológica y en las relaciones interpersonales de los individuos, así como en la salud pública, resultando en considerables pérdidas humanas y materiales para México.

La prevención es una estrategia prioritaria dentro de las políticas de salud y su propósito es comunicar mensajes y desarrollar acciones que no sólo provean de conocimientos objetivos y adecuados acerca de las drogas y los efectos de su consumo, sino que faciliten el desarrollo de actitudes y conductas que tiendan hacia la salud, generando estilos de vida saludables. Las poblaciones prioritarias para la prevención de adicciones son los niños y jóvenes, que están en mayor riesgo de iniciar el consumo.

Para lograr resultados favorables y modificar las tendencias observadas en los últimos años, la prevención debe ser coherente en los distintos ámbitos, como el familiar y comunitario, el escolar y laboral en un ejercicio dinámico y permanente de participación constante, coordinada y evaluada. Aunque la meta de

la prevención es desalentar el inicio en el uso de drogas, también debe incluir acciones que se dirigen a detectar en forma temprana el uso, abuso y adicción, así como ciertas intervenciones que pretenden disminuir los daños a la salud relacionados con el consumo.

La eficacia de la acción preventiva no sólo depende de la definición de objetivos alcanzables, y de la población a la que se dirige y su realidad sociocultural, sino también de la coherencia, integración y coordinación entre las actividades desarrolladas. De no cumplir con estos requisitos, se desorienta a la población, además de duplicarse y desperdiciarse esfuerzos.

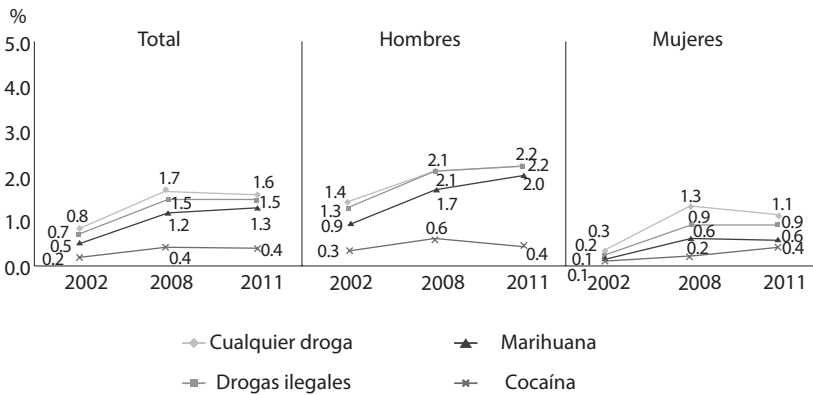
Por otra parte, el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, “Nos Mueve la Paz” contribuye al logro de cuatro metas nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Dicho Programa dentro del apartado de Prevención de Adicciones tiene como objetivo abordar el problema del consumo de drogas y sustancias adictivas desde la perspectiva de la salud pública y no desde una perspectiva de seguridad. Donde las acciones preventivas son las siguientes:

- Proveer información especializada, plural y precisa sobre el consumo y abuso de drogas, particularmente dirigida a adolescentes, jóvenes, padres y madres de familia y docentes para la orientación en los procesos de toma de decisiones ante las adicciones.
- Vigilar el cumplimiento de la Ley General del Control del Tabaco; fortalecer las acciones inherentes a combatir la venta de cigarros sueltos y a menores de edad, además de analizar otras medidas regulatorias.
- Coordinar una cruzada de información y concientización social sobre los efectos negativos y consecuencias del consumo de alcohol.
- Promover la aplicación de medidas regulatorias en el consumo-abuso de alcohol.
- Impulsar modelos preventivos integrales que incorporen intervenciones en el ámbito comunitario.
- Diseñar estrategias creativas que integren en sus componentes: medios de vida alternativos, el desarrollo de competencias y capacidades, programas de atención integral, enfoques formativos y políticas de empleo, entre otras.

Desarrollo e igualdad social.
Legislación en materia de jóvenes

Según la Encuesta Nacional de Adicciones 2011, emitida por la Secretaría de Salud a nivel Nacional, continua la tendencia del 2008 para el consumo de cualquier droga ilegal (Gráfica 1); mientras que el consumo de alcohol aumento de un 35.6% a 42.9% (Cuadro 2). Y por otro lado, el consumo de tabaco se mantuvo durante el periodo 2008 a 2011 con un porcentaje de 12.3% siendo 1.7 millones de adolescentes fumadores (Cuadro 3)

Gráfica 1. Tendencias del Consumo de Drogas en el último año. Población total de 12 a 17 años



Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones 2002,2008 y 2011.

Cuadro 2. Tendencias del consumo de alcohol en población de 12 a 17 años

Encuestas Nacionales de Adicciones				
	2002	2008	2011	
Total		%	%	IC 95%
Consumo alguna vez	35.6	31.7	42.9	40.275-45.472
Consumo último año	25.7	23.7	30.0	27.528-32.390
Consumo último mes	7.1	11.5	14.5	12.955-16.095
Consumo alto	NC	13.1	14.5	12.542-16.485
Consumo diario	.3	.3	-2	0.017-0.382
Consuetudinarios	1.8	2.2	1.0	0.630-1.412
Dependencia	2.1	2.7	4.1	3.083-5.130

Encuestas Nacionales de Adicciones				
Hombres				
Consumo alguna vez	41.6	35.7	46.0	42.615-49.352
Consumo último año	30.6	26.9	31.8	28.366-35.224
Consumo último mes	11.5	14.0	17.4	14.800-19.936
Consumo alto	NC	15.7	17.3	14.602-19.979
Consumo diario	.4	.4	-.4	0.002-2.400
Consuetudinarios	2.0	3.0	1.7	0.927-2.400
Dependencia	3.5	3.1	6.2	4.261-8.062
Mujeres				
Consumo alguna vez	29.6	27.7	39.7	36.207-43.153
Consumo último año	20.9	20.6	28.1	24.790-31.357
Consumo último mes	2.7	9.0	11.6	9.612-13.599
Consumo alto	NC	10.6	11.7	8.973-14.352
Consumo diario	.1	.1	***	...
Consuetudinarios	1.6	1.4	-.4	0.119-0.604
Dependencia	.6	2.2	2.0	1.193-2.800

Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones 2002,2008 y 2011.

Cuadro 3. Fumador activo, exfumador y nunca ha fumado. Población de 12 a 17 años. México, ENA 2011

Consumo de tabaco			
	Hombres	Mujeres	Total
Fumador activo	16.4 (14.2-18.8)	8.1 (6.7-9.9)	12.3 (11.0-13.8)
Fumador diario	2.8 (1.9-4.0)	1.1 (0.6-2.0)	2.0 (1.4-2.7)
Fumador ocasional	13.6 (11.5-16.1)	7.0 (5.7-8.6)	10.4 (9.0-11.9)
Ex-fumador	10.9 (9.0-13.2)	8.8 (6.8-11.3)	9.9 (8.4-11.6)
Ex-fumador diario	0.3 (0.2-0.5)	0.3 (0.1-0.8)	0.3 (0.2-0.5)
Ex-fumador ocasional	10.7 (8.7-12.9)	8.5 (6.5-11.0)	9.6 (8.1-11.3)

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

Consumo de tabaco			
	Hombres	Mujeres	Total
Nunca ha fumado	72.7 (69.7-75.4)	83.1 (80.3-85.5)	77.8 (75.7-79.7)

Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones 2002,2008 y 2011.

La información anterior nos da luz a la falta de actualización de las cifras y circunstancias para poder estar en condiciones de mejorar las políticas públicas, reforzar los mecanismos de protección y estar en posibilidades de priorizar la prevención de adicciones eficientando costos y logrando así el mejoramiento en la calidad de vida de nuestros jóvenes.

Es preciso señalar que la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional contra las Adicciones, tiene entre sus objetivos promover y proteger la salud de los mexicanos, mediante la definición y conducción de la política nacional, en materias de investigación, prevención, tratamiento, formación y desarrollo de recursos humanos para el control de las adicciones, con el propósito de mejorar la calidad de vida individual, familiar y social.

Jóvenes indígenas

Los jóvenes indígenas en México constituyen la población con mayores carencias y el menor grado de cumplimiento de sus derechos fundamentales. Según la información más reciente del Consejo Nacional de Población (Conapo), existen aproximadamente alrededor de más de 13 millones de personas indígenas en el país, pertenecientes a 62 diferentes grupos étnicos, las agrupaciones mayores son los náhuatl y los mayas, y el 76.1 por ciento de la población de habla indígena vive en pobreza.

Siendo los estados con mayor número de indígenas los del sur y sureste del país, es decir, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Puebla, con un total de más de siete millones. La mayoría de las casi veinticinco mil comunidades indígenas suelen ubicarse en zonas de difícil acceso, lo cual repercute en su trayecto para llegar a la escuela y en el cumplimiento de otros derechos de los jóvenes estudiantes indígenas.

Nuestro país requiere que los niños y jóvenes puedan acceder a una educación a su alcance que les permita ser personas más libres, autónomas, responsables, competitivas, y para que puedan, con el apoyo de los conocimientos, habilidades y valores que les proporcione la escuela, tener una perspectiva más amplia

de la vida y construirse un futuro al tamaño de sus expectativas y capacidades, de sus esfuerzos y aspiraciones.

De acuerdo a los resultados publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de la Encuesta Intercensal 2015, los datos de la encuesta nos permiten conocer diferentes realidades y principales aspectos demográficos y sociales de México, pero sobre todo nos permite tener elementos para crear o reenfocar las políticas públicas que busquen mejorar las condiciones de vida de las y los habitantes del país.

Según la Encuesta Intercensal 2015, el 8.1 por ciento de la población de 3 años y más que va a la escuela se desplaza a otro municipio distinto al que reside pero ubicado en su misma entidad federativa. Actualmente 55 por ciento de las personas de 3 años y más que van a la escuela, invierten hasta 15 minutos, 26.5 por ciento hacen de 16 a 30 minutos; 9.7 por ciento tardan de 31 minutos a una hora para llegar; 3 por ciento consume más de una y hasta dos horas y con un valor de menor a un punto porcentual se identifica a la población que realiza más de dos horas para desplazarse.⁴⁴

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha efectuado, entre otros programas, un significativo trabajo de sensibilización sobre el carácter multicultural de México. Todo esto, sin embargo, no ha sido suficiente. Para lograr mejorar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y jóvenes indígenas se necesita el compromiso y la coordinación interinstitucional de estos sectores de la sociedad mexicana.

Esto implica reconocer que, debido a las condiciones de vida de los jóvenes, los puntos de partida para educarse son distintos. Entonces el Estado, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de este derecho, debe considerar la situación desigual de los jóvenes, sus familias y comunidades, para diseñar modelos educativos incluyentes y pertinentes, de tal forma que los objetivos educativos sean alcanzados por el mayor número de jóvenes estudiantes.

Porque para los jóvenes estudiantes el dejar la escuela antes del tiempo establecido en la mayoría de los casos significa el riesgo de que las capacidades y oportunidades de los jóvenes se vean disminuidas de manera drástica, ya que la mayoría de ellos vive y estará condenado a vivir en situación de pobreza.

44 Reporte con los Principales Resultados Encuesta Intercensal 2015, (http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic2015_resultados.pdf).

Del mismo modo el informe del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (INEE-UNICEF) 2016, ofrece una mirada macro al sistema educativo de un país de casi 120 millones de habitantes, de los cuales 10 por ciento son indígenas. De estos, 3.9 millones son niñas, niños y jóvenes que deberían cursar los niveles de educación obligatoria y desarrollar al máximo sus capacidades y aptitudes. De ese tamaño es el reto que tiene el Estado como garante del derecho a la educación y con calidad, ya que actualmente **nueve** de cada **diez alumnos** hablantes de lengua indígena asisten a escuelas en localidades de alta y muy alta marginación.

- La reforma que se realizó al artículo 3o. de la Constitución en el año 2013 centra la atención en la educación obligatoria, como derecho humano, estableciendo que ésta será de calidad y procurará el máximo logro académico de los educandos.
- En el artículo 2o. de la Constitución se reconoce la composición pluricultural de la Nación y a los Pueblos Indígenas, así como sus derechos y obligaciones. En materia educativa el Estado tiene la obligación de favorecer la educación intercultural bilingüe, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, media superior y superior, entre otras.

Sin embargo, el mayor porcentaje de alumnos hablantes de una sola lengua indígena se encuentra en escuelas ubicadas en localidades de menos de 2,500 habitantes; el 90 por ciento se registró en preescolar, el 87 por ciento en primaria y el 66 por ciento en secundaria.

Es entonces, que para los jóvenes de comunidades indígenas que viven en localidades alejadas, es aún más apremiante el eliminar las barreras que limitan su asistencia y su trayectoria regular de los jóvenes a sus escuelas, y asegurar las suficientes becas de transporte en los programas educativos, ya que son tanto pertinentes como significativos para estos jóvenes alumnos.

Las personas pueden emplear más de una forma de traslado para llegar al lugar de estudio. Según la Encuesta Intercensal 2015, depende de la distancia en la que se ubica la escuela, del medio empleado para hacerlo y de las condiciones de las vías de comunicación entre el lugar de residencia y la escuela. El 75.9 por ciento de las personas se trasladan a pie a la escuela y de cada 100 personas que se van a la escuela en transporte escolar 61 invierten de 16 minutos a una hora; 35 consumen hasta 15 minutos y a 4 le toma más de una hora para llegar a la escuela.

Es por ello que de acuerdo con dicha Encuesta se debe “garantizar la movilidad de la población con el fin de que pueda desarrollar sus actividades cotidianas, lo cual es una acción gubernamental básica en una sociedad”.

Al elaborar estas políticas públicas en general y con mayor énfasis en aquellas que pretendan aplicarse para promover y elaborar un plan estratégico para dar mayor cobertura a los jóvenes estudiantes de comunidades indígenas alejadas y más vulnerables para que puedan asistir a la escuela y completar sus estudios, estas acciones son instrumentos muy valiosos que pueden ser usadas tanto en el ámbito federal como en el estatal para coadyuvar a evitar la deserción escolar y los obstáculos y largas distancias que nuestros jóvenes enfrentan día a día en nuestro país.

Conclusiones

La responsabilidad del Estado mexicano, como garante de derechos fundamentales de la persona humana, debe estar presente no sólo en la niñez y adolescencia de los mexicanos sino también en su juventud, al ser ésta una etapa fundamental en el desarrollo de toda persona.

Si bien es cierto que la condición de joven no es, por sí misma, una condición de vulnerabilidad, también lo es que los jóvenes enfrentan serios retos para lograr su pleno desarrollo; de ahí la necesidad de reafirmar los derechos de los jóvenes partiendo de un ordenamiento específico, vinculante y articulado que atienda necesidades y retos específicos de este grupo de la población.

Hoy, los jóvenes en México de entre 15 y 29 años, representan más de una cuarta parte de la población total y dicha proporción constituye una oportunidad única para mejorar las condiciones presentes y futuras del país.

Por otra parte, la desvinculación de la población juvenil con su entorno funge como una barrera para su integración al desarrollo nacional, por ello, el acercamiento entre ciudadanía y jóvenes es hoy fundamental. Los jóvenes han manifestado formas y vínculos novedosos de participación, en los que se reivindica la diversidad cultural como impulso para la equidad. Así, el conjunto de procesos de participación, organización y reconocimiento social no se agota con la pertenencia a un territorio o institución política, o ejerciendo el derecho al voto, ahora es necesario reconocer mecanismos nuevos que fomenten la integración comunitaria y la cohesión social.

Además, hay una serie de demandas estructurales que es imperativo seguir atendiendo para lograr una mejora significativa en el desarrollo y las condiciones de vida del sector juvenil. Entre estas demandas, destacan: más y mejores oportunidades educativas, ampliar las fuentes de empleo, suficientes servicios básicos y de calidad, facilidad de acceso a una vivienda de calidad, servicios integrales de salud, entornos personales, comunitarios y nacionales seguros y que propicien el mejoramiento de las relaciones. Condicionantes y demandas que, entre muchas otras, conforman el complejo mapa de acción que tienen ante sí el Estado y la sociedad mexicana.

Responder de forma adecuada a todas estas inquietudes y expectativas resulta prioritario y estratégico para sentar las bases de un desarrollo integral, acorde con las necesidades y los intereses de cada sector de la población, con énfasis en los jóvenes.

Para lograrlo, es necesario conjuntar esfuerzos para propiciar que los jóvenes asuman una ciudadanía plena en lo económico, lo político, lo social y lo cultural. Cada acción orientada al mejoramiento de la calidad de vida, al desarrollo de las potencialidades y al reconocimiento de la diversidad, heterogeneidad y capacidades de los jóvenes, es una garantía que permite hablar de desarrollo integral, justo y sustentable.

Una legislación específica debe considerar a los sectores juveniles como sujetos activos y no pasivos de las acciones y las situaciones que les afectan. De este modo, la participación juvenil en los procesos de desarrollo nacional es y será el eje articulador que permita ampliar la capacidad de la sociedad para cumplir los retos y los compromisos que transformen, a mediano plazo, las condiciones materiales de vida y fortalezcan la capacidad personal, comunitaria y nacional.

Reconociendo las necesidades que tienen los jóvenes, es indispensable que los diversos órdenes de gobierno, cuenten con un marco normativo que permita y fomente el desarrollo de políticas públicas coordinadas para trabajar y resolver de la mejor manera, los problemas que enfrenta este segmento de la población.

Actualmente la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud publicada en 1999 es el único ordenamiento jurídico de observancia federal en materia de juventud; sin embargo, este instrumento es de carácter orgánico y regulatorio del propio Instituto.

El artículo 4o. de la citada ley establece entre las atribuciones del Instituto Mexicano de la Juventud elaborar el Programa Nacional de Juventud que tendrá por objeto orientar la política nacional en materia de juventud, e instrumentar la política de juventud mediante la interlocución y el trabajo conjunto de toda la administración pública federal, así como de los estados y municipios para responder a las necesidades de los jóvenes del país.

En este sentido, en dos líneas de acción del Programa Nacional de Juventud 2014-2018 (Projuventud) se consideran tareas concretas para el proceso de formulación de una Ley específica, por un lado, impulsar en la agenda pública la importancia de una ley de la persona joven, por otro, promover la participación juvenil en la realización de consultas nacionales y estatales para este proyecto de Ley.

Por lo que se refiere al ámbito estatal, los gobiernos de las entidades federativas han procurado la formulación de leyes estatales de juventud. Actualmente la gran mayoría de las entidades federativas cuentan con una ley en esta materia.

A pesar de esto, hay matices importantes respecto a las consideraciones y aplicación de estos ordenamientos. Por un lado, se construye una perspectiva de atención asistencial y se establece la visión de la persona joven como un sujeto tutelado, por otro, hay casos que, a pesar de ser ordenamientos de vanguardia, se trata de legislaciones meramente enunciativas. En general, las leyes estatales sobre juventud carecen de uniformidad, además de la ausencia de un enfoque transversal de política de juventud. De aquí la importancia y necesidad de impulsar una legislación específica capaz de armonizar las diversas acepciones y realidades de la juventud y servir de punto de partida para la política de juventud en el territorio nacional.

Contar con una legislación que garantice el desarrollo de los jóvenes constituye un marco de referencia para que las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, en su esfera de competencia, formulen ordenamientos administrativos en materia de educación, salud, empleo, seguridad social, bienestar físico y mental y desarrollo cultural en beneficio de la población joven.

De acuerdo con el presente estudio la política social basada en la perspectiva de juventud debe priorizar acciones que potencien el desarrollo de capacidades, que incrementen el acceso a esquemas de prosperidad y bienestar, que ayuden a construir un entorno digno, que ayuden a mejorar los esquemas de inclusión social y reconocimiento de la diversidad de las y los jóvenes, y que tomen en cuenta las múltiples formas de participación juvenil, para que, como

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

resultado de la acción coordinada entre el gobierno y la población, se puedan eliminar las brechas de desigualdad.

Los distintos matices de los principales problemas que enfrentan las y los jóvenes en México exigen de los diferentes actores clave una estrecha colaboración. En consecuencia, y desde el ámbito de instrumentación de políticas públicas, es necesario que la perspectiva de juventud sea un eje transversal al interior de las dependencias gubernamentales.

Esta perspectiva se basa en el principio de que las personas jóvenes tienen el derecho a formar parte en los programas que afectan de alguna manera su vida. Les reconoce como sujetos plenos de derechos, como agentes de cambio que tienen la capacidad para crear espacios de participación y diálogo intergeneracional, y considera su diversidad para cubrir las necesidades particulares de cada grupo específico.

El acceso de la población joven a la educación media superior y superior, tanto formal como no formal, así como elevar la calidad de la misma son tareas pendientes. Es necesario trabajar conjuntamente con la SEP, INEA, CONAFE, STPS, entre otros, para diseñar e implementar acciones encaminadas a mejorar la situación reflejada en el presente trabajo.

Revisar los planes de estudio de todos los niveles educativos es una de las tareas constantes de la SEP, sin embargo, en la medida que se empaten las habilidades de las y los jóvenes con las demandas del sector productivo se espera que la transición juvenil al mercado laboral se realice en mejores condiciones que las actuales. En este sentido, la SEP y la STPS en conjunto con las cámaras que representan al sector productivo y la población juvenil, coordinados por el Imjuve y el INEE, deberán establecer los canales de comunicación adecuados para realizar los ajustes necesarios a dichos programas.

Es primordial el acceso al mercado laboral, como lo es también la calidad del mismo. Como vimos dentro del diagnóstico, seis de 10 jóvenes que laboran, lo hacen desde la informalidad. El IMSS, la STPS y la SHCP, en conjunto con el Imjuve, deberán diseñar e implementar, según sus atribuciones, acciones que busquen mejorar las condiciones laborales de la población juvenil.

En cuanto a la procuración y preservación de la salud de las y los jóvenes, es necesario trabajar conjuntamente con la Secretaría de Salud en el diseño de campañas con perspectiva de prevención y autocuidado. A la par, deberán di-

señarse e implantarse campañas y programas que incentiven la afiliación de la población joven a los sistemas de salud públicos del país.

El ambiente en donde se desenvuelven las y los jóvenes condiciona la posibilidad de desarrollar plena e intermitentemente sus habilidades, propiciando o dificultando su transición a la adultez. Promover ambientes seguros en donde los jóvenes puedan generar, consumir e intercambiar cultura, incentivará su participación. Para ello, el IMJUVE junto con SEDESOL, SEGOB y Conaculta, entre otros, deben promover mecanismos que permitan la recuperación, adecuación y generación de espacios públicos que sirvan como punto de encuentro y convivencia intergeneracional.

El involucrar a las y los jóvenes en los procesos de toma de decisiones es una tarea en todas las instancias de la administración pública federal. Para ello, el Imjuve debe desempeñar el papel de facilitador en la generación de espacios de diálogo que coadyuven en el diseño de acciones gubernamentales encaminadas al reconocimiento y contribución de una adecuada apropiación de la progresividad de los derechos de las y los jóvenes de México.

La acción social encaminada a la exigibilidad de los derechos de las y los jóvenes, debe incluir elementos de garantías mínimas, de protección y de impulso que gradualmente les vayan otorgando las capacidades y herramientas necesarias para mejorar sus condiciones de vida, y con ello, mejorar las condiciones socioeconómicas del país.

Vivir en condiciones precarias afecta la salud de las personas y su adecuado desarrollo físico, emocional y social. El estado de bienestar es un ideal de satisfacción del individuo en el que intervienen elementos subjetivos y objetivos. No obstante, lograr entornos que propicien una situación de bienestar precisa de la acción del Estado para garantizar el acceso a elementos objetivos como los servicios de salud, educación y justicia, así como para propiciar y garantizar ámbitos culturales y de seguridad.

El que las personas habiten y realicen sus actividades cotidianas en un entorno digno, es una condición necesaria para que éstos mejoren sus condiciones de vida. Esto se debe lograr a través de la consolidación de servicios básicos que contribuyan a mejorar y garantizar la accesibilidad a los servicios de salud de la población juvenil, la dotación de infraestructura social, como museos, bibliotecas, lugares de consumo cultural, e incluso la construcción de parques, entre otras acciones, contribuyen a mejorar las oportunidades de acceso a la educación, al trabajo y a comunidades seguras en donde se fomente la cohesión social.

Desarrollo e igualdad social. Legislación en materia de jóvenes

Por lo anterior, es imprescindible para el desarrollo social y el bienestar, el realizar acciones que busquen mejorar el entorno inmediato de las personas jóvenes, es decir en su salud. Sin embargo, también es fundamental que se realicen acciones que mejoren la habitabilidad de las comunidades y localidades y que éstas se lleven a cabo siempre cuidando la sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente. El objetivo debe ser promover la satisfacción de necesidades de las y los jóvenes en relación con acceso a los servicios de salud, seguridad personal y contactos sociales.

También es necesario fortalecer la participación juvenil en los espacios de toma de decisión y reconocer las diversas, múltiples y hasta divergentes formas que tienen las y los jóvenes de apropiarse desde sus propias experiencias del espacio público, no sólo para hacer oír su voz y demandar causas globales o locales; sino desde los pequeños espacios de actuación que impactan de manera significativa en la conformación de sus relaciones con las instituciones. Ahí es donde es necesario colocar la mirada para aprender de las novedosas formas de actuación y participación juvenil.

La participación de la población joven en el ámbito público se encuentra intrínsecamente ligada al ejercicio de los derechos de las y los jóvenes, es decir, en la medida que se garantice el ejercicio del conjunto de derechos de la población juvenil, se espera un mayor involucramiento de las y los jóvenes en la construcción de la esfera pública.

Los procesos de ciudadanía, protagonizados desde el sector juvenil, proponen una esfera que involucra procesos y prácticas que pasan por lo cultural, a través de las cuales se han hecho visibles demandas, posiciones, conflictos, acuerdos y posibilidades. La expresión de identidades juveniles particulares ha hecho de la esfera pública un mundo con nuevas reglas, que es preciso reconocer y alentar. Para contar con un México incluyente es necesario que, además de contribuir a que las personas jóvenes tengan acceso a condiciones satisfactorias de prosperidad, bienestar y participación, se generen acciones que atiendan y den respuesta a la diversidad de características de cada grupo social juvenil y se brinde igualdad de oportunidades para su desarrollo.

Por inclusión se entiende la capacidad de revertir los procesos de desigualdad y de acumulación de desventajas que tienen como consecuencia la incapacidad de ciertos jóvenes para acceder a los recursos sociales, económicos, políticos y culturales y participar plenamente en la vida social.

Se requiere de un diálogo social entre los diferentes agentes que intervienen en el diseño e instrumentación de las políticas y programas de juventud, que los hacedores de política y los operadores (maestros, policías, médicos, enfermeras, legisladores y medios de comunicación, ministerios públicos, jueces, por nombrar sólo algunos) comprendan, en su complejidad, la heterogeneidad del sector juvenil y la importancia que tiene su rol en el desarrollo nacional. La promoción de acciones y políticas de inclusión que contribuyan a la reducción de condiciones que limitan el pleno desarrollo de las y los jóvenes requiere del fuerza coordinado de los tres niveles de gobierno, de las instancias de juventud a nivel estatal y municipal y de organizaciones de la sociedad civil.

Para lograr una eficaz y efectiva armonización en materia de políticas públicas para los jóvenes, se debe fortalecer la Coordinación Intergubernamental e Interinstitucional de las diferentes instancias en los tres ámbitos de gobierno.

Fuentes

- Banco Mundial (2012). La violencia juvenil en México. Documento preparado por el Equipo para la Prevención de la Violencia (Departamento de Desarrollo Social) y el Equipo de Seguridad Ciudadana para Latino América y el Caribe del Banco Mundial.
- Borges et al. (2010). Suicidio y conductas suicidas en México: retrospectiva y situación actual. *Salud Pública, México*; vol. 52(4), pp. 292-304.
- Datos del Informe de Pobreza en México (2014) del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social Base de datos consultada desde: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/>.
- Conapo. Proyecciones de la población en México 2010-2050.
- Conapo. Proyecciones de la población de las Entidades Federativas 2010-2030.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Informe de Pobreza en México (2014).
- Encuesta Nacional de Adicciones 2011. Resultados nacionales.
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados nacionales.
- Gutiérrez y Hernández-Ávila (2013). Cobertura de protección en salud y perfil de la población sin protección en México, 2000-2012. *Salud Pública, México*, vol. 55 (sup 2):83-90.
- IMJUVE (2012) Encuesta Nacional de Valores en Juventud, 2012. Base de datos.
- IMJUVE (2011). Encuesta Nacional de Juventud 2010. Base de datos
- IMJUVE (2011). Encuesta Nacional de Juventud 2010. Base de datos.

■ **Desarrollo e igualdad social.**
Legislación en materia de jóvenes ■

- IMJUVE Conapred (2011). Encuesta Nacional sobre discriminación en México, 2010. Resultados de las y los jóvenes.
- INEGI. ENOE 4o. Trimestre de 2013.
- INEGI (2009). Módulo de capacitación y empleo (mece).
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (enoe).
- INEGI (2009). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009. Base de datos.
- INEGI (2011). Estadísticas de mortalidad. Consultadas desde: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/default.aspx>
- INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Datos históricos (1er Trimestre 2016).
- INEGI (2013). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013. Base de datos.
- INEGI (2012). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012. Base de datos.
- INEGI (2012). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011. Base de datos.
- Informe de movilidad social en México 2013. Imagina tu futuro. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Iniciativa para una vida mejor, México, OCDE, 2011, consultado en: http://www.oecd.org/centrodemexico/Working%20draft%20Mexico%20Report_FINAL.pdf
- Un sistema de indicadores para el seguimiento de la COHESIÓN SOCIAL en América Latina, ONU-CEPAL, 2007, consultado en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/33903/LCG2362e.pdf>
- OCDE (2013). Education at a Glance 2013. Indicadores y anexos. Tabla C1.1a
- Programa Nacional de Juventud 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014, México, D.F., Sec. Extraordinaria.
- Programa Nacional de Juventud 2014-2018, Op. Cit., p. 66.
- Proyecciones de la población en México 2010-2050.
- Datos obtenidos desde el sitio:
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_de_la_Poblacion_2010-2050.
- Rodríguez Ernesto, (2002) Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el siglo XXI. México, sep, Instituto Mexicano de la Juventud.
- SEP. Sistema Nacional de Indicadores Educativos, Consultado en http://www.sniesep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html
- Sistema Nacional de Indicadores Educativos, Consultado en http://www.sniesep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html
- The World Bank, World Development Report 2007. Development and The Next Generation, Washington, 2006.

Youth Development Index. Results Report, The Commonwealth, September 2013, p. 12
consultado en: http://www.youthdevelopmentindex.org/cms/cms-youth/_images/197918019952385f3219c75.pdf

http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Programas_y_BD_2010_y_2012.aspx

<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>

<http://www.unesco.org/new/es/popular-topics/youth>

El fuero constitucional

Xochitl Garmendia Cedillo

Introducción

E

l fuero fue concebido como una medida para proteger a las personas que ocupaban un cargo como legisladores y que diferían de las ideas del Presidente, garantizaba su derecho a expresarse libremente en contra del gobierno en el poder, sin embargo, en México se ha confundido ese papel protector del fuero con la idea de la impunidad, se ha hecho un uso abusivo e ilegal del fuero porque los funcionarios públicos piensan que pueden violar las leyes por el hecho de poseer un fuero, eso es contrario al propósito para lo cual fue creada esta figura constitucional”¹

1
ESPINOZA TOLEDO, profesos de Ciencia Política, de la Universidad Autónoma Metropolitana UAM campus Iztapalapa.

En un principio fue considerado el fuero como una garantía del buen funcionamiento del poder legislativo, luego se extendió a los altos funcionarios de los demás poderes del Estado, incluyendo a los Organismos Constitucionales Autónomos, lo cual no queda muy claro cuál era el objetivo de otorgar este beneficio a funcionarios que su función es aplicar la norma y en su caso interpretarla, lo que no les acarrea ningún enemigo por el cumplimiento de ley.

Este privilegio se convirtió con el tiempo en un escudo que han utilizado malos funcionarios para abusar y delinquir, lo que provocó un cuestionamiento serio de su razón de ser.

Definición de Fuero

La Real Academia Española en su Diccionario, señala varias acepciones, cita entre otras al Fuero Juzgo,² Fuero Real³ lo constituyen una compilación de leyes

- 2 Fuero Juzgo Código visigodo o compilación de leyes establecidas en España por los reyes godos. Es uno de los más dignos de atención por los jurisconsultos, tanto por la naturaleza de sus leyes como por la conexión esencial que tienen éstas con la constitución política, civil y criminal de Castilla (Escríche). Fue llamado también *Codex Legum*, *Liber Legum*, *Liber Gotharum* y *Liber Iudicium*. Fue arrobado en 681 por el Concilio XVI de Toledo. Lo componen 12 libros, subdivididos en 54 títulos y 559 leyes. San Fernando encargó que se tradujera del latín al romance y lo otorgó como fuero particular de Córdoba en 1241 y de Sevilla en 1248, al concretar la reconquista de las dos capitales andaluzas.
FUERO REAL Código legal dispuesto por el rey Alfonso el Sabio, publicado a fines de 1254 ó principio de 1255, con objeto de reducir a unidad la legislación del reino, suplir el vicio de los fueros municipales y remediar los inconvenientes que se seguían de sus diferentes y opuestas leyes. Se conoció asimismo con el nombre de Libro de los concejos de Castilla, Fuero del Libro, Fuero de la Corte, Fuero castellano y Flores de las leyes. Ver en: Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales 1ª Edición Electrónica; de Manuel Ossorio documento localizable en: https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf
- 3 Este código, Fuero Real, vino a satisfacer la necesidad de que a la multiplicidad de leyes en el siglo XIII en el reino de Castilla y León, sucediese la unidad del derecho y de que por unos o por otros caminos se llegase a lo que la razón reclamaba con urgencia, a la constitución y a la unidad del Estado, que realizó Alfonso X «El Sabio», con su promulgación. Este fuero se conoció también con los siguientes nombres:
 - Fuero del libro.
 - Fuero castellano.
 - Flores de las leyes (nombre que así mismo se da a la "Suma" del maestro Jacome).
 - Diferentes opiniones ha habido con respecto a la autoridad que se propuso darle el legislador y algunas opiniones son las siguientes.
 - Fue redactado con el solo objeto de concederle por fuero municipal a varios pueblos.
 - Otros han juzgado que la intención de don Alfonso fue la de hacer un código general.
 Esto último parece lo más exacto por lo siguiente:

sobre cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a una comunidad, a una provincia, a una ciudad o una persona⁴.

El Fuero como privilegio, se define:

1. Del lat. privilegium.
 - a. m. Exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia.
 - b. m. Documento en que consta la concesión de un privilegio.

El Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales,⁵ lo define:

Fuero. La palabra fuero es ambigua, pues aplícasela para designar tres cosas diferentes: Ámbito dentro del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones; en este sentido y aplicada a los tribunales de justicia, es sinónimo de jurisdicción (v.). | Nombre de algunas compilaciones de ciertas leyes o como leyes dadas para un municipio en la Edad Media.

| Conjunto de privilegios otorgados a ciertas personas, en razón de su cargo o empleo.⁶

Si se atiende a las palabras del Prólogo, en que el rey sabio manifiesta las causas de su formación: *Entendiendo que la mayor partida de nuestros regnos no hobieran fuero fasta el nuestro tiempo e juzgabase por fazañas e por alvedrios de partidos de los homes e por usos designados, sin derecho, de que nascien muchos males e muchos daños a los pueblos e a los homes..E mandamos que este fuero sea guardado por siempre jamás e ninguno no sea osado vivir contra él.*

La frase, la mayor parte de nuestros regnos, y aunque en algunos códigos están sustituidas estas palabras por el nombre de una población, como sucede en el de Valladolid, esto no destruye la afirmación de que la intención del legislador fuera hacer un código general, pues sólo indica que al darse por fuero municipal a algunas ciudades y villas se justificaba esta concesión por la falta que hasta entonces había tenido de un cuaderno legal.

Ley 5ª, título VI, libro I del Fuero Real, que prohíbe juzgar por otras leyes que las contenidas en este Código y que en realidad puede decirse que esta copiada del Fuero Juzgo.

Más aunque que parece que el objeto del rey sabio fue el darle como ley general a toda la Monarquía, quiso ir preparando los ánimos de sus súbditos, haciéndole conocer y extendiéndole con el carácter de fuero municipal por varias poblaciones: Aguilar de Campoo. Sahagún.; Niebla. Valladolid. Alarcón. Burgos y Otros municipios.

Ver en: http://enciclopedia.us.es/index.php/Fuero_Real

- 4 Ver en: Diccionario de la Lengua española; Edición del Tricentenario; <http://dle.rae.es/?id=IYqmDg> consultado el 10 de octubre de 2017
- 5 Manuel Ossorio. Diccionario de. Ciencias Jurídicas. Políticas y Sociales. 1ª Edición Electrónica. https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf
- 6 Op. Cit. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales 1ª Edición Electrónica; de Manuel Ossorio;

El Fuero se define jurídicamente como las compilaciones o conjunto de leyes, —fuero juzgo, Fuero Real, etcétera—; para señalar situaciones de privilegio derivadas de la condición social de las personas y para aludir al conjunto de órganos jurisdiccionales creados en beneficio de círculos cerrados de personas, quienes quedarían fuera de la jurisdicción ordinaria.

El artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente prohíbe los fueros que implican privilegios y los que remiten a órganos jurisdiccionales creados ex profeso para ciertas personas o corporaciones.

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. **Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.** Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Artículo original DOF 05-02-1917

Lo que dispone el artículo 13 constitucional, tiene una excepción, la que establece el artículo 61 que señala: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.

Este artículo establece el “fuero constitucional” para los parlamentarios.

Aunque solo menciona, que no serán reconvenidos por sus opiniones, el fuero se ha extendido a que no podrán ser procesados jurisdiccionalmente, para ello deberá emitirse la declaración de procedencia, procedimiento que se explica más adelante.

El Ministro Juventino V. Castro y Castro sintetiza el concepto de fuero constitucional en los siguientes términos: “(...) es una referencia a un privilegio procesal —o requisito de procedibilidad— reconocido a ciertas funciones públicas, pero que se materializada en los titulares de ellas”⁷

7 Juventino V. Castro y Castro, El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia (desafueros), Porrúa, México, 2005, p. 5.

La Suprema Corte de Justicia, ha interpretado al fuero en la siguiente tesis:

... no obstante que la palabra fuero tiene varias acepciones, la interpretación histórica y sistemática del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación.⁸

Se ha interpretado que el Fuero Constitucional, al haberse extendido a los tres poderes incluido el legislativo, buscó dar igualdad de protección a los altos funcionarios de los tres poderes, con la finalidad de otorgarles igualdad en cuanto a este beneficio, y ahí es justo donde se desvirtuó el objetivo principal del Fuero, pues este nació para otorgar inmunidad parlamentaria, en la expresión de ideas diversas.

Al respecto estimo, —que no puede existir igualdad entre funcionarios de diferentes poderes porque sus funciones son diferentes, para unos es vital la expresión de diferentes ideologías en la construcción de una ley, y un parlamento diverso, justamente está constituido por diferentes partidos con ideologías diversas, que se contraponen y coinciden en el debate de ideas—.

Para Ignacio Burgoa, el fuero constitucional que se ha extendido a otros funcionarios señalado en la misma constitución, con *la finalidad no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado para posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.*

El mismo autor incluye en su argumento lo señalado por: Don Jacinto Pallares, quien sostiene que "La necesidad de que los funcionarios a quienes están encomendados los altos negocios del Estado, no estén expuestos a las pérfidas asechanzas de sus enemigos gratuitos; el evitar que una falsa acusación sirva de pretexto para eliminar a algún alto funcionario de los negocios que le están encomendados y el impedir las repentinas acefalías de los puestos importantes de la administración pública, son los motivos que han determinado el establecimiento del fuero que se llama constitucional,(...)"⁹

Sin embargo al paso de los años, se ha observado lamentablemente que el fuero ha servido de escudo para cometer actos de corrupción por algunos gober-

8 Tesis P. CXXXVI/97 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, y. VI, septiembre de 1997, p. 204.

9 BURGOA Ignacio, "Derecho Constitucional mexicano", p. 553

nadores. Por ello, la necesidad de que esta figura sea eliminada o en su defecto acotada, coinciden académicos y especialistas en política.

Entre otros abusos que se han cometido al amparo de esta figura se han denunciado están el tráfico de influencias, el uso de bienes del estado para uso personal, desvío de recursos, presuntos vínculos con el narcotráfico y enriquecimiento ilícito, son algunas de las acusaciones en contra de las administraciones gubernamentales. Pero a la fecha ningún mandatario estatal en funciones ha sido encarcelado. El motivo: el fuero constitucional.

Es por ello que la apreciación que se tenía del fuero años atrás ha cambiado la perspectiva de sus objetivos primigenios.

Tomando en cuenta el terrible panorama de corrupción que tenemos en México, es que se estima que no debe ser objetivo del fuero el otorgar inmunidad al resto de los poderes, pues en el ejercicio del poder ejecutivo y judicial inclusive los organismos constitucionales autónomos, ya que todos ellos aplican e interpretan la ley. No existe conflicto cuando se apega al cumplimiento de la norma, de ahí que no se justifique el otorgar inmunidad procesal a los funcionarios públicos que su misión es apegarse al cumplimiento o a la interpretación del orden jurídico que los legisladores emitieron después de un debate de ideas.

El no incurrir en faltas administrativas o delitos, depende de seguir los procedimientos establecidos, que en cada procedimiento se encuentran regulados, pero principalmente en la formación ética y la honradez de las personas que asumen un puesto dentro de cualquiera de los poderes del Estado.

Se ha convertido en un problema muy serio la honradez de los funcionarios. Y no sirve de nada un Código de Ética, que no coincide con la formación conductual del funcionario, o se trata de una persona horrada o no lo es, y por consecuencia los principios establecidos en los códigos de ética, son aspiraciones, no constituyen un filtro, ni un corrector de personas mal formadas.

El Fuero, se ha desvirtuado, por tratar de dar garantías de libertad de expresión, se han convertido en un escudo que utilizan las personas para ampararse del cumplimiento de la ley.

Funcionarios que gozan de Fuero

De acuerdo a la Constitución, el Fuero son el conjunto de prerrogativas que gozan los altos funcionarios. El artículo 110 señala que podrán ser sujetos de juicio político:¹⁰

- los senadores y diputados al Congreso de la Unión,
- los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- los consejeros de la Judicatura Federal,
- los secretarios de Despacho,
- el Fiscal General de la República,
- los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito,
- el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral,
- los magistrados del Tribunal Electoral,
- los integrantes de los órganos constitucionales autónomos,
- los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

10 El Juicio Político es: El Procedimiento de orden constitucional que realizan las cámaras del Congreso —la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia—, para hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos que la Constitución establece, y que incurrir en responsabilidad durante el ejercicio de sus cargos, con independencia de los juicios penales que se sigan en su contra por dicha razón. Este juicio puede comenzar durante el ejercicio de las funciones del servidor público o dentro del año posterior a la conclusión de su encargo, y deriva en una resolución administrativa y una sanción política. Se exige responsabilidad en juicio político por cometer actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho tales como: ataques a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno democrático, representativo y federal; a la libertad de sufragio; por violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal; por usurpación de atribuciones; también por cualquier infracción a la Constitución o a leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a una o varias entidades federativas o a la sociedad; o porque motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones. No procede juicio político contra el Presidente de la República; sin embargo, puede operar la declaración de procedencia, es decir, se le puede exigir responsabilidad penal. Ver en: Juicio político; sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=138

El segundo párrafo del artículo 110 enumera los funcionarios de las entidades federativas:

- Los ejecutivos de las entidades federativas,
- Diputados locales,
- Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales,
- los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como
- los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía,

Sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Sanciones

Se aplicarán, de acuerdo al mismo artículo 110:

La Destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para poder aplicar la sanciones, deberá iniciarse un procedimiento ante la Cámara de Diputados que procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

De acuerdo a lo que señala el artículo 110 constitucional, se incluyen a todos los altos funcionarios de los cuatro poderes del Estado, en los dos niveles federal y estatal, lo que se estima excesivo, ya que estos funcionarios no exponen sus ideas en un debate, lo que realizan es la aplicación de la ley en el caso del poder ejecutivo y de los órganos constitucionales autónomos, e interpretan y aplican la ley en el caso del poder judicial, como ya se mencionó con anterioridad.

El cuestionamiento que se hace al fuero, es que ha servido para proteger a funcionarios que delinquen, abusan de su estatus de su posición, y lamentablemente se ha demostrado en los hechos, que son los gobernadores, la cabeza de los gobiernos estatales que han abusado del poder y han delinquido,¹¹ a la fecha se contabilizan 16 gobernadores, de 32 Estados. La mitad de los estados de la república, es una muestra de que el Fuero permite que funcionarios deshonestos actúen al amparo de éste, causando un gran daño patrimonial;

A todo esto se le ha llamado corrupción,¹² que engloba todas las acciones para obtener provecho económico, de los recursos públicos o del poder que el puesto les otorga. La corrupción se ha convertido en el mayor mal de México, y se busca por todos los medios poner remedio a este mal. Por lo que la figura jurídica del Fuero Constitucional, ha sido objeto de críticas, como más adelante se verá.

El objetivo primigenio del fuero que es proporcionar un marco legal de protección procesal para la libertad de expresión de los parlamentarios.

En el momento actual, no se justifica que existan “fueros” de inmunidad procesal para funcionarios que su deber es aplicar la ley.

Lo increíble es que se prevé en el segundo párrafo que “sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

Ya se prevé en la misma constitución que los funcionarios podrán hacer un manejo indebido de fondos y recursos federales. Lo que deberíamos esperar es que las personas que ingresan al servicio público, fueran personas honradas, con la conciencia de que entran a servir, no para aprovecharse del puesto.

11 Nota periodística: 16 gobernadores presos, procesados o prófugos. por “Joaquín López Dóriga”. “(...) Gobernadores encarcelados: Los priistas Mario Villanueva Madrid de Quintana Roo; Andrés Granier, de Tlaxcala, Jesús Reyna de Michoacán y Flavio Ríos, de Veracruz, y el panista Guillermo Padrés, de Sonora. Sujeto a proceso bajo Amparo: Luis Armando Reynoso, panista de Aguascalientes, y Rodrigo Medina, priista de Nuevo León. Investigados cuatro: Cesar Duarte de Chihuahua, Roberto Borge de Quintana Roo, Fidel Herrera de Veracruz, quien renunció al Consulado de Barcelona para venir a defenderse de Miguel Ángel Yunes, según dijo al dejar el cargo, y Gabino Cúe de Oaxaca. Prófugos, tres, Tomás Yarrington, que actualmente está en proceso de extradición, Jorge Torres de Coahuila Y Javier Duarte de Veracruz actualmente en reclusión en Veracruz y sujeto a proceso”. Ver en: http://www.milenio.com/firmas/joaquin_lopez-doriga/gobernadores-presos-procesados-profugos_18_941485884.html

12 El Diccionario de la Lengua Española, define a la Corrupción en varias acepciones, la que se aplica para este efecto es: En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores. Ver en: <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>

Se estima que debe conservarse el fuero parlamentario, y considerar el acotamiento o desaparición en los demás casos.

Sin embargo el objeto de este estudio es analizar y describir lo que es el Fuero Constitucional desde su origen hasta la actualidad.

Regulación del Fuero Constitucional en la Carta Magna

El “Fuero Constitucional¹³ se define en la Carta Magna como “aquella prerrogativa para los senadores y diputados —así como de otros servidores públicos señalados en este documento— que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen: Parlamento, Congreso o Asamblea”.

El término es de uso coloquial o común y suele utilizarse como sinónimo de inmunidad parlamentaria que es la imposibilidad de la autoridad competente para detener o someter a un parlamentario a un proceso penal por la posible comisión de algún delito.

Este privilegio, conocido también como fuero constitucional, se otorga además de a los parlamentarios a aquellos funcionarios públicos que indica la Constitución.

Por otra parte, en los casos de responsabilidad civil de los parlamentarios —diputados y senadores— puede ocurrir que no se requiera el procedimiento de declaración de procedencia ya que, en su carácter de particulares, se les podrá demandar por la realización u omisión de actos o el incumplimiento de obligaciones señaladas en el Código Civil, los cuales siempre tienen una obligación reparadora o, en su caso, el otorgamiento de una indemnización.

Para efectos del párrafo anterior, la Declaración de Procedencia, es el acto legislativo conocido comúnmente como desafuero. Con esta figura concluye el procedimiento que refiere a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados¹⁴

13 Ver en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=106>

14 Derecho que asigna la Constitución a las Cámaras del Congreso de la Unión, para realizar actividades específicas y que sólo le conciernen a uno de los órganos legislativos correspondientes. Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, destacan: 1) aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación; 2) revisión de la Cuenta Pública del año anterior; 3) aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; y, 4) la ratificación de los funcionarios federales establecidos en la Constitución. Por otro lado, entre las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, destacan: 1) analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que suscriba; 2) declarar la desaparición de los poderes constitucionales

establecido en el artículo 76 fracción VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.¹⁵ para conocer y resolver las acusaciones de los ciudadanos, los particulares con derecho o el Ministerio Público en contra de los servidores públicos que señala la Constitución, para ponerlos a disposición de una autoridad judicial a fin de que ésta los juzgue por delitos cometidos durante el desempeño de su cargo. Cuando la Cámara emite la declaración de procedencia no prejuzga sobre la posible responsabilidad del acusado, aunque considera que existen elementos para suponer su probable responsabilidad.

La Cámara de Diputados se erige en Jurado de Procedencia para discutir y votar el dictamen preparado por la Comisión Jurisdiccional,¹⁶ a través de la Sección Instructora, en el que se declara que ha lugar a proceder en contra del inculgado, caso en el cual éste será destituido de su cargo y quedará sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

La sección instructora es la instancia integrada por cuatro diputados miembros de la Comisión Jurisdiccional, que tiene a su cargo llevar a cabo todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho de responsabilidad política y/o penal de algún servidor público incluido en el artículo 110 constitucional, establece las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el denunciado.

de una entidad federativa; 3) erigirse en Jurado de Sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho; y, 4) la ratificación de los funcionarios federales establecidos en la Constitución.

15 Fracción reformada DOF 28-12-1982

16 La COMISIÓN JURISDICCIONAL Es el Órgano legislativo que tiene por objeto intervenir en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos, a través de la figura conocida como Juicio Político.

Las funciones de control político de la Comisión Jurisdiccional en la Cámara de Diputados se llevan a cabo a través de la Sección Instructora, cuya principal función consiste en analizar y recabar las pruebas para declarar o no que ha lugar para proceder en contra de un funcionario público, por las conductas establecidas en la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La función de control político-jurídico en el Senado, lo realiza la Comisión Jurisdiccional a través de la Sección de Enjuiciamiento, la cual propone la sanción en contra del servidor público y el fundamento legal empleado para ello. El Senado se erige en Jurado de Sentencia para decidir sobre la responsabilidad del servidor público enjuiciado.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Párrafo reformado DOF 10-08-1987, 31-12-1994, 22-08-1996, 02-08-2007, 07-02-2014, 10-02-2014, 29-01-2016

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Párrafo reformado DOF 31-12-1994, 07-02-2014, 29-01-2016

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo reformado DOF 28-12-1982

El Juicio político, que señala el artículo 110, establece el procedimiento que realizan las cámaras del Congreso —la Cámara de Diputados como órgano de acusación y la Cámara de Senadores como órgano de sentencia—, para hacer efectivo el principio de responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos que la Constitución establece, y que incurrir en responsabilidad durante el ejercicio de sus cargos, con independencia de los juicios penales que se sigan en su contra por dicha razón. Este juicio puede comenzar durante el ejercicio de las funciones del servidor público o dentro del año posterior a la conclusión de su encargo, y deriva en una resolución administrativa y una sanción política.

Se exige responsabilidad en juicio político por cometer actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho tales como:

- ataques a las instituciones democráticas;
- a la forma de gobierno democrático, representativo y federal;
- a la libertad de sufragio; por violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal;
- por usurpación de atribuciones; también por
- cualquier infracción a la Constitución o a leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a una o varias entidades federativas o a la sociedad; o
- porque motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.

No procede juicio político contra el Presidente de la República; sin embargo, puede operar la declaración de procedencia, es decir, se le puede exigir responsabilidad penal.

Para efectos del párrafo anterior, la declaración de procedencia, es un acto del poder legislativo, conocido también como “desafuero”. Con esta figura concluye el procedimiento que refiere a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para conocer y resolver las acusaciones de los ciudadanos, los particulares con derecho o el Ministerio Público en contra de los servidores públicos que señala la Constitución, para ponerlos a disposición de una autoridad judicial a fin de

que ésta los juzgue por delitos cometidos durante el desempeño de su cargo. Cuando la Cámara emite la declaración de procedencia no prejuzga sobre la posible responsabilidad del acusado, aunque considera que existen elementos para suponer su probable responsabilidad.

Como ya se señaló, la Cámara de Diputados erigida en Jurado de Procedencia discute y vota el dictamen preparado por la Comisión Jurisdiccional, a través de la Sección Instructora, en el que se declara si ha lugar a proceder en contra del inculpado, caso en el cual éste será destituido de su cargo y quedará sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.¹⁷

El fuero o la inmunidad se entienden también como un privilegio conferido a determinados servidores públicos, para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos, y salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento.

En el caso de la responsabilidad civil de los legisladores no se requiere del procedimiento de declaración de procedencia, ya que, en cuanto particulares, se les podrá demandar por la realización u omisión de actos o el incumplimiento de obligaciones señaladas en el Código Civil, los cuales siempre tienen una obligación reparadora o bien el otorgamiento de una indemnización”.

Antecedentes históricos en México de la Inmunidad Parlamentaria

El primer antecedente que tiene influencia sobre la legislación de México, en relación con la inmunidad parlamentaria, es el de la Constitución Política de la Monarquía Española, es decir, la Constitución de Cádiz de 1812, que en su artículo 128, segunda parte, señala que las causas criminales contra los diputados serán juzgadas por el tribunal de las Cortes (unicameral).

17 La Cámara de Diputados llevará a cabo el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y es atribución de la Sección Instructora abrir un periodo de pruebas, recibirlas, allegar otras que considere convenientes, calificarlas y una vez terminada la instrucción poner el expediente a la vista del denunciante para que pueda formular alegatos. Las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que hay o no lugar a proceder en contra del servidor público denunciado por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento. El dictamen que contiene las conclusiones se entrega a los secretarios de la Cámara de Diputados para que el presidente convoque a sesión y se resuelva la imputación. Reunida la Cámara se erige en órgano de acusación, previa declaración del presidente y, en ese momento, concluye sus funciones la Sección.

Al expedirse la Constitución de Cádiz (1812), los fueros quedaron abolidos nominalmente, pues tras la Independencia se suprimieron unos y se crearon otros.

La Constitución gaditana conservó el fuero de Senadores y Diputados en las Cortes y el de los Cuerpos de Casa Real —militares encargados de velar por el rey—. Sus miembros eran juzgados por un tribunal especial con arreglo a procedimientos privativos y con derecho a apelación ante el Tribunal Supremo de Guerra y Marina.

En cuanto al fuero para Diputados y Senadores, se estableció la inviolabilidad de sus personas por las opiniones expresadas en el desempeño de sus funciones y, en cuanto a los procedimientos criminales intentados contra ellos, se previó que sólo podían ser juzgados por el Tribunal de Cortes; Durante las sesiones y un mes después de concluidas, no podían ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814),¹⁸ dispuso en el artículo 59 que los diputados fueran inviolables por sus opiniones; en ningún momento ni bajo circunstancia alguna se les haría cargo de ellas, pero se sujetarían al juicio de residencia por la parte que les tocara en la administración pública. Además, podían ser acusados durante el tiempo de su diputación y en la forma prevista por los reglamentos, por los delitos de herejía y apostasía y por los de Estado, específicamente por los de infidencia (abuso de confianza), concusión (exacción arbitraria hecha por un funcionario público en provecho propio) y dilapidación del caudal público. Los tres integrantes del Supremo Gobierno quedaban también sujetos al juicio de residencia, pero durante el ejercicio de su encargo sólo podían ser acusados por los delitos señalados para los Diputados y por detención arbitraria, al igual que los miembros del Supremo Tribunal de Justicia y los fiscales letrados.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1814,¹⁹ únicamente hacía referencia a la protección por las opiniones manifestadas, es decir,

18 "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1854". Ver documento en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1814.pdf>

19 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS-UNIDOS MEXICANOS. Dada en México a 4 del mes de octubre del año del Señor de 1824, 4o de la independencia, 3o de la libertad y 2o de la federación. Firmado por: Lorenzo de Zavala, Diputado por el estado de Yucatán, Presidente Florentino Martínez, Diputado por el estado de Chihuahua, Vicepresidente Los otros miembros del Congreso General Constituyente. Ver Documento en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

a la inviolabilidad parlamentaria. Se previó la inviolabilidad de los representantes en lo tocante a sus opiniones.²⁰

Artículo 59. Los Diputados serán inviolables por sus opiniones y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de resistencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento por los delitos de herejía y por apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos.²¹

Se previno que, sin importar la índole del delito cometido, común u oficial, no podrían ser acusados desde el día de su elección instados meses después de haber concluido su desempeño sino ante la Cámara respectiva, que, previa formación de la causa por dos tercios de sus miembros, podría suspender al funcionario acusado en el ejercicio de su encargo para que respondiera ante el tribunal competente. En cuanto al Presidente de la República, en el transcurso de su ejercicio sólo podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras por los delitos de traición, contra la independencia nacional o la forma de gobierno, así como por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo o por actos dirigidos a impedir las elecciones de los poderes federales o que las Cámaras desempeñaran cualquiera de sus facultades legales. Dichas acusaciones sólo podían formularse durante el ejercicio del encargo o dentro de un año después contado desde que el Presidente cesara en sus funciones, así como por otros, siempre que fueran cometidos durante su empleo. Transcurrido un año después de su separación, se entendía prescrita la acción penal por todos los delitos. El Vicepresidente de la República podía ser acusado por cualquier delito cometido durante los cuatro años de su ejercicio ante la Cámara de Diputados.

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Secretarios de Estado podían serlo ante cualquiera de las cámaras por los delitos cometidos durante su empleo, procediéndose a su desafuero para que quedasen a disposición de la Justicia Ordinaria. Los gobernadores de los Estados sólo eran responsables por infracciones al Pacto Federal, a las leyes expedidas por el Congreso o a las órdenes del Presidente de la República que no fueran manifiestas.

20 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824; Artículo 42. Los Diputados y Senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvencidos por ellas. Ver documento en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf:

21 Ver documento en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1814.pdf>, consultado el 27 de noviembre de 2017

tamente violatorias de la Constitución y las leyes generales, así como por la publicación de decretos o leyes de las legislaturas de sus respectivos Estados contrarias al Pacto Federal.

La Constitución de 1824 reprodujo los principios sustentados en el derecho inglés, principalmente en el sistema parlamentario estadounidense. Según las reglas observadas en ése derecho, los miembros del Parlamento están libres, en todo momento, de persecuciones y pesquisas por las expresiones que hayan pronunciado en asamblea y mientras durara el privilegio; ni ellos ni sus mujeres ni las personas de su comitiva podían ser perseguidos civilmente por vía de arresto personal, ni apresados en ejecución de una sentencia, aunque ésta se hubiera dictado antes de la existencia del privilegio; ni sujetarse a causa alguna ni ser llamados o emplazados ante los tribunales, ni ser citados como jurados o testigos; ni embargados sus bienes ni maltratadas sus personas de hecho, de palabra o por escrito.

El mandamiento de prisión expedido contra un miembro del Congreso era nulo. El representante preso podía ser liberado mediante un mandamiento de *habeas corpus*²² expedido por cualquier Juez, o bien por una orden dada por la Cancillería; quienes ejecutaran y tomaran parte en esta prisión ilegal delinquían y quedaban sujetos a los procedimientos y penas determinados contra actos de esta naturaleza. El tribunal del territorio que recibiera la información del mandamiento de arresto estaba obligado a proceder en el caso de prisiones ilegales, pudiendo interponerse apelación de sus actos ante los tribunales superiores.

En Inglaterra, el privilegio parlamentario consistió en el derecho de no ser arrestado durante el tránsito y regreso del domicilio del representante al Parlamento, quien quedaba exento de todas las órdenes judiciales a que los demás debían someterse, so pena de arresto personal para quien ejecutara la detención, teniendo en cuenta el desempeño de funciones de superior naturaleza.

La primera regulación sobre inmunidad parlamentaria en el México independiente, son las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, que protegía a los senadores durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después de haber terminado su mandato.

La Constitución de 1836, señala en su artículo 47:

En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después

22 VALLARTA, Ignacio L., *El juicio de amparo y el writ off habeas Corpus*, 4a. ed. Facsimilar, México, Porrúa, 1989, pp. 38-41.

de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado”.

El 23 de febrero de 1856 se expidió un decreto que, otorgaba inmunidad a los diputados. En sus dos primeros artículos, se establecía, que los diputados no podían ser perseguidos criminalmente, sin antes haber declaración expresa del Congreso, si el Congreso se declaraba por retirar la inmunidad parlamentaria se seguiría un proceso ante tribunales ordinarios. Las siete Leyes Constitucionales, originaron el sistema que actualmente nos rige, para juzgar a los altos funcionarios; En la tercera ley se disponía:

En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación contra el Presidente de la República ni contra los senadores, sino ante la Cámara de Diputados. Si el acusado fuese diputado ante el Senado. En los delitos oficiales, la Cámara de Diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta. En caso de ser los delitos oficiales, dos de sus miembros sostendrán la acusación ante el Senado”.

Los proyectos de 1842, las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843) y el Acta de Reformas (1847)²³ no modificaron el régimen de fueros, que, sin perder su carácter de privilegio, continuaron rigiendo alternativamente según los intereses de las distintas facciones que se disputaron el poder²⁴. Benito Juárez, al promulgar la Ley de 23 de noviembre de 1855, suprimió los fueros de privilegio; pero se mantuvieron subsistentes el constitucional, el militar y el de imprenta.

23 BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA ACORDADAS POR LA HONORABLE JUNTA LEGISLATIVA. Establecida conforme á los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, y sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo á los mismos decretos el día 12 de junio del año de 1843. México. Imprenta de J. M. Lara, calle de la palma núm. 4. Documento localizable en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

24 ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS, SANCIONADA POR EL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE LOS ESTADOS-UNIDOS MEXICANOS, el 18 de mayo de 1847. JURADA Y PROMULGADA EL 21 DEL MISMO. (imprenta de I. Cumplido, calle de los Rebeldes núm. 2). Art. 12. Corresponde exclusivamente á la cámara de diputados erigirse en gran jurado para declarar, á simple mayoría de votos, si ha ó no lugar á formación de causa contra los altos funcionarios, á quienes la constitución ó las leyes conceden este fuero. Se transcribe texto original)

Mientras se elaboraba la Constitución de 1857 rigió el Estatuto Provisional Orgánico de la República Mexicana,²⁵ donde se reafirmó la inviolabilidad de los Diputados por sus opiniones y se mantuvo el procedimiento especial creado por el centralismo para el juicio político, por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo por los Secretarios de Estado, los Jueces de Distrito y los demás funcionarios públicos de elección popular, así como para enjuiciar al Presidente de la República, quien solamente podía ser acusado por delitos graves del orden común.

El eventual juicio debía tramitarse ante un Jurado de Acusación, integrado por un individuo de cada Estado de la República y nombrado por las Legislaturas locales. Dicho Jurado recibía las quejas por actos cometidos por los altos funcionarios en el tiempo de su encargo y, después de oír al acusado e investigar los cargos existentes en su contra, por mayoría de dos tercios de sus miembros formulaba su acusación ante el Congreso General, que actuaba como Jurado de Sentencia y que podía absolver o destituir, sin perjuicio de que el funcionario condenado, resuelto el juicio político, quedara sujeto a las leyes y tribunales ordinarios por los delitos comunes que hubiera cometido.

El Constituyente de 1857, sin ocuparse de examinar los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación, que quedarían sujetos al juicio político, dejó en manos del Gran Jurado²⁶ calificar la conducta atribuida al enjuiciado para que, obrando con prudencia y en vista de las circunstancias, decretara la separación del funcionario en los casos de traición a la patria, ataques directos a la Constitución y notoria malversación de fondos. Para preservar las delicadas funciones encomendadas a los altos funcionarios federales —principalmente los legisladores-, se les proveyó de fuero constitucional para que por ningún motivo fueran reconvenidos por lo que opinaran al ejercer sus funciones. Asimismo, se mantuvo subsistente el juicio político, y el fuero contemplado para los altos funcionarios operó en cuanto a los delitos comunes y los oficiales que cometieran en el ejercicio de su encargo.²⁷

25 ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA. Documento localizable en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>

26 Las Cámaras de Diputados y de Senadores podían constituirse como Gran Jurado para dictaminar sobre la procedencia de imputaciones en cuanto a delitos comunes, así como para juzgar sobre la culpabilidad de delitos oficiales de los funcionarios públicos. Actualmente se le denomina Jurado de Sentencia. GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "Gran jurado", en VV.AA., *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. 11, México, Porrúa/UNAM, 2001, pp. 1826-1828.

27 GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, op. cit., pp. 46 y 51-55.

Se crearon sistemas de enjuiciamiento por razón de la competencia; uno correspondiente a la jurisdiccional para que los altos funcionarios federales, una vez desaforados por los delitos del orden común que cometieran durante su encargo, quedaran a disposición de la justicia ordinaria. Por su parte, el otro se refería a la competencia constitucional, en que por ningún motivo podía intervenir un Juez ordinario, pues de 10s delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios debían conocer exclusivamente los cuerpos políticos de la nación. Para los delitos comunes, sujetos al conocimiento de la justicia ordinaria, era indispensable separar de su cargo al funcionario acusado, privándolo de su investidura mediante el antejuicio o autorización para proceder. Esta clase de fuero-licencia para enjuiciar —o condición de procedibilidad—, no prejuzgaba en caso de rechazarse la petición del desafuero, para que el responsable quedara en manos de la justicia cuando hubiera concluido el tiempo de su representación. Sin embargo, la redacción del artículo 104 de la Constitución de 1857 originó distintas interpretaciones. Aquel precepto constitucional establecía:

Artículo 104. Si el delito fuere común, el Congreso erigido en Gran Jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

(Reforma de 13 de noviembre de 1871)²⁸

Tanto en la redacción original del artículo como en su reforma decretada por la Ley de 13 de noviembre de 1874 parecía entenderse que, si la Cámara negaba el permiso para proceder, al dejar el acusado de gozar de fuero para convertirse en un simple ciudadano, no podía enjuiciársele por los delitos comunes cometidos durante su encargo, por establecer la Constitución que al negar el Congreso la autorización para proceder no habría lugar a procedimiento ulterior alguno.

El artículo 103 de la Constitución quedará en estos términos:

Los Senadores, los Diputados, los individuos de la Suprema Corte de justicia y los secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los

28 Constitución de 1857. Con sus adiciones y reformas hasta el año de (90). El artículo original decía: "Si el delito fuere común, el Congreso, erigido en gran jurado, declarará, á mayoría absoluta de votos ó no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes"

Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Se agregará al artículo anterior, 103 de la Constitución, lo siguiente:

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero.

Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.

Los artículos 104 y 105 de la Constitución, quedarán en estos términos: "104. Si el delito fuere común, la Cámara de representantes, erigida en Gran jurado, declarará a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

105. De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de Diputados como Jurado de acusación, y la de Senadores como Jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Cámara de Senadores.

Ésta, erigida en Jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.²⁹

29 Decreto dado por Sebastián Lerdo de Tejada, presidente de la República, para probar las Reformas para el funcionamiento de las cámaras. Palacio Nacional de México. 13 de noviembre de 1874 El C. Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue: Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente: El Congreso de la Unión decreta: El Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 127 de la Constitución federal, declara: estar aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y ser parte de la misma Constitución, las reformas que a continuación se expresan. Estas reformas comenzarán a regir el 16 de septiembre del año próximo de 1875. Ver documento en: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1874/11/13-noviembre-1874-Decreto-de-reformas-para-e-funcionamiento-de-las-cameras-de-lerdo-de-tejada.pdf>

Reformado dicho precepto por la Ley de 13 de noviembre de 1874 —que restableció el bicameralismo—, la Suprema Corte de Justicia dejó de tener el carácter de Jurado de Sentencia, y se le encomendó a la Cámara de Senadores, cuerpo esencialmente político y, por tanto, idóneo para juzgar cuestiones políticas. Posteriormente, el 6 de junio de 1896, se expidió la Ley Reglamentaria del artículo constitucional citado.

El Constituyente de 1917 no alteró el sistema seguido por su antecesora para juzgar a los altos funcionarios de la Federación. El uso de los términos empleados para distinguir los delitos comunes de los oficiales provino de las Constituciones promulgadas en la época del centralismo. No podía hablarse de delitos federales por encontrarse abolido el régimen federalista. Los delitos comunes eran los cometidos por los funcionarios o empleados públicos fuera del desempeño de la función. En cuanto a los delitos oficiales, se clasificaban así en razón del carácter oficial del agente del delito, y en relación con el hecho punible ejecutado que lesionara los intereses públicos.

Cuando Carranza presentó su proyecto de Constitución, se le propuso adicionar al artículo correspondiente los delitos que pudiera cometer el Presidente de la República durante su ejercicio, con las violaciones a la Ley Fundamental, dado que, al ser dicho funcionario un ciudadano más, también debía hacerse responsable; no obstante, la propuesta fue desechada. Salvo las observaciones mínimas sugeridas por algunos Diputados, no se modificó el dictamen rendido por la comisión encargada de examinar el artículo relativo a las responsabilidades oficiales de los altos funcionarios. Se aprobó por unanimidad la conveniencia de mantener el juicio político para los delitos cometidos por los sujetos precisados en el artículo 108 constitucional, a fin de salvaguardar el principio de la división de poderes.³⁰ Por tanto, ninguna autoridad judicial, por elevada que fuera, podría enjuiciar a los altos funcionarios federales por delitos de carácter oficial, al ser esta atribución exclusiva de los cuerpos políticos de la República.

En cuanto a los delitos del orden común ejecutados por los altos funcionarios, la procedencia del enjuiciamiento requeriría el previo permiso del Congreso, mediante la votación del desafuero; es decir, de un antejuicio o fuero-licencia.³¹

En el Código Penal de 1871 se estableció que se destituiría y se multaría al juez que procediera contra funcionarios que tuvieran fuero.

30 Ver: La división de poderes. Grandes temas del constitucionalismo mexicano, serie, núm. 1. La supremacía constitucional. Garantías individuales núm. 4, colección las garantías de libertad 2a. edición.

31 GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, óp. cit., pp. 67-70.

El texto original del artículo 61 de la Constitución de 1917 consagró únicamente a la inviolabilidad por las opiniones manifestadas.

Artículo 61.- "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar"

Es hasta 1977 cuando se adiciona un segundo párrafo a dicho artículo constitucional, que contempla en forma expresa a la protección procesal o "fuero constitucional" de los parlamentarios respecto de los actos u omisiones que puedan generar una responsabilidad penal.

En México a este vocablo doctrinalmente se le conoce como inmunidad parlamentaria, pero no así en el texto constitucional de 1917 vigente, ya que su artículo 61 emplea el término fuero constitucional, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, mientras otros artículos constitucionales hacen referencia a la declaración de procedencia, considerada esta última como la forma o procedimiento para superar la inmunidad parlamentaria o procesal en materia penal (art. 111 constitucional).³²

32 Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

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

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

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 61 establece el fuero parlamentario, en los artículos 109 y 110, el juicio político y la declaración de procedencia en el artículo 111, como se detalla a continuación.

Juicio Político

Procedencia del juicio político³³

“Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Constitución redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho

Artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece la procedencia:

ARTÍCULO 6o.- Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho

Es oportuno dejar claro que no procede el juicio político por la mera expresión de ideas señalado en el penúltimo párrafo del artículo 7.

ARTÍCULO 7o.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

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

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

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

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

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

33 Información de la Dirección General del Centro de Documentación Información y Análisis. Localizable en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iiiiju.htm>

- III. Las violaciones a los derechos humanos;
Fracción reformada DOF 24-03-2016
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Fe de erratas al párrafo DOF 10-03-1983

Los actos que puede motivar el ejercicio del juicio político son aquellos que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos enumera de la siguiente manera:

Asimismo, los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

ARTÍCULO 5o.- En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Corresponde al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones. Cuando éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Promovente.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de diputados por las conductas antes señaladas.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse estas en posesión de una autoridad, la subcomisión de examen previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento Art. 9o de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos

ARTÍCULO 9o.- Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 7 de esta propia Ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 5 de esta misma Ley, por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. En el caso de ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, si así lo solicitan. Dicha denuncia podrá presentarse por escrito en la lengua indígena.

Párrafo reformado DOF 13-06-2003

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse éstas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

Artículo reformado DOF 21-07-1992

ARTÍCULO 10.- Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley.

Artículo reformado DOF 21-07-1992

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, regula el procedimiento del Juicio Político del artículo 12 al artículo 24.

Procedimiento de declaración de Procedencia

La declaración de procedencia es el acto legislativo, por el que se determina quitar la protección de inmunidad judicial al funcionario que gozaba de este privilegio, lo, que equivale al desafuero.

Con esta figura concluye el procedimiento que solo la Cámara de Diputados, puede ejercer para conocer y resolver las acusaciones de los ciudadanos, los particulares con derecho o el Ministerio Público en contra de los servidores públicos que señala la Constitución, para ponerlos a disposición de una autoridad judicial a fin de que ésta los juzgue por delitos cometidos durante el desempeño de su encargo. Cuando la Cámara emite la declaración de procedencia no prejuzga sobre la posible responsabilidad del acusado, aunque considera que existen elementos para suponer su probable responsabilidad

En este procedimiento la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Procedencia discute y vota el dictamen preparado por la Comisión Jurisdiccional a través de la Sección Instructora en el que se declara que ha lugar a proceder en contra del inculpado, caso en el cual éste será destituido de su cargo y quedará sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

Cualquier ciudadano, podrá presentar acusación ante la Cámara de Diputados y está, a través de la mayoría absoluta de los miembros presentes, resolverá si hay o no a proceder contra el inculpado.

Si dicha resolución es negativa, la protección procesal continuará en tanto dure el mandato parlamentario de diputado o senador, pero, una vez que haya concluido el cargo del representante popular, se podrá seguir el proceso penal. Si la declaración de procedencia es afirmativa, la protección procesal cesará quedando el parlamentario separado de su cargo en tanto esté sujeto al proceso penal. Y si dicho proceso termina con una sentencia absoluta, el inculpado podrá reasumir su función como diputado o senador, según sea el caso. Con lo cual, en México los parlamentarios están sujetos a un procedimiento de desafuero o declaración de procedencia, considerada como el mecanismo constitucional para separar al parlamentario de sus funciones y ponerlo a disposiciones de las autoridades penales. Lo anterior en relación con los artículos 108, párrafo primero, 109, fracción II y párrafo último, así como el artículo 111, párrafos primero al tercero, sexto y séptimo, constitucionales.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Párrafo reformado DOF 22-08-1996, 13-11-2007, 29-01-2016

1. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los

demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Párrafo reformado DOF 31-12-1994. Fe de erratas DOF 03-01-1995.

Reformado DOF 07-02-2014, 17-06-2014, 29-01-2016

2. Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Párrafo reformado DOF 26-05-2015, 29-01-2016

3. Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

Párrafo adicionado DOF 27-05-2015

Artículo reformado DOF 28-12-1982

Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

- I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.
- II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.
1. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.
 2. Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.
 3. La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.
 4. Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución. Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y
- IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales,

locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

1. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.
2. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.
3. En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.
4. La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.
5. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Artículo reformado DOF 28-12-1982, 27-05-2015

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Párrafo reformado DOF 10-08-1987, 31-12-1994,
22-08-1996, 02-08-2007, 07-02-2014, 10-02-2014, 29-01-2016

1. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.
2. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.
3. Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Párrafo reformado DOF 31-12-1994, 07-02-2014, 29-01-2016 Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.

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

6. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.
7. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo reformado DOF 20-08-1928, 21-09-1944, 08-10-1974, 28-12-1982

En el procedimiento de declaración de procedencia, interviene únicamente la Cámara de Diputados, que, por una resolución de la mayoría absoluta de los miembros presentes, esto es más del 50 por ciento, determinará si ha de procederse o no contra el inculpado. Sin embargo, dicho procedimiento no será necesario si existe una solicitud de licencia o si ya la tiene propiamente el diputado o senador, ya que se considera que el parlamentario se encuentra separado de su cargo y, por lo mismo no tiene inmunidad o protección procesal (art. 112 constitucional).

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Artículo reformado DOF 28-12-1982

Lo anterior en relación con el art. 12 de la LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.³⁴

Artículo 12.

1. Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con permiso del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.
2. El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la invio-

34 Ver ley en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_071217.pdf

labilidad de los recintos parlamentarios; cuando sin mediar autorización se hiciera presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

Por último, es importante mencionar que la inmunidad contemplada en el artículo 61 y 111 constitucionales se aplica de igual forma a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios públicos, así como a ciertos miembros del Poder Judicial y no sólo a los parlamentarios, es decir, que esta figura jurídica es característica del Ejecutivo, Legislativo y del Judicial. Algunos señalan que el otorgar el mismo tratamiento a los tres poderes es por equidad, a pesar de ser un sistema en donde predomina el primero sobre los otros dos³⁵, de ahí que como se señaló en un inicio, no se pueden equiparar las funciones de los tres poderes, ni de los órganos constitucionales autónomos.

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Párrafo adicionado DOF 06-12-1977

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Párrafo reformado DOF 10-08-1987, 31-12-1994, 22-08-1996, 02-08-2007, 07-02-2014, 10-02-2014, 29-01-2016

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

35 Susana Thalia Pedroza De La Llave. "Comenta al artículo 61", en *Derechos del pueblo mexicano*, México a través de sus constituciones, Cámara de Diputados-Porrúa, México, 1994, t. VII.

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Párrafo reformado DOF 31-12-1994, 07-02-2014, 29-01-2016

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

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

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

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

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

Artículo reformado DOF 20-08-1928, 21-09-1944, 08-10-1974, 28-12-1982

La sanción que se prevé la encontramos en el Código Penal Federal³⁶ vigente en su:

36 Código Penal Federal. Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 07-04-2016; Ver en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_070416.pdf

Artículo 148. Se aplicará prisión de tres días a dos años y multa de cien a dos mil pesos, por:

III.- La violación de la inmunidad de un parlamentario, o la que da un salvoconducto, y

(...)

ÚLTIMO PÁRRAFO:

En el caso de la fracción III, y si las circunstancias lo ameritan, los jueces podrán imponer hasta seis años de prisión.

Naturaleza Jurídica del Fuero Constitucional y/o Inmunidad Parlamentaria

En el mundo se considera al fuero (o inmunidad parlamentaria) como una garantía de independencia de los parlamentarios y otros servidores públicos ante el acoso judicial, en años recientes han sido caracterizados y percibida como un mecanismo de impunidad.³⁷

Se ha entendido al Fuero, como una inmunidad judicial, La percepción de impunidad de esta figura, es por la mala imagen de algunos beneficiados, que bajo esta protección han abusado y actuado mal.

Esto ha dado origen a diferentes propuestas presentadas en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales que buscan eliminar o modificar esta figura jurídica.

También desde diferentes centros de investigación tanto académicos como legislativos, se ha analizado al Fuero, para definir sus alcances y valorar los aspectos positivos de esta figura

La inmunidad parlamentaria tiene su origen en el Reino Unido, cuando surge el gobierno parlamentario.³⁸ Sin embargo los parlamentarios británicos carecen

37 "Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México". Ver en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3400/reporte_41_webVF.pdf?sequence=5&isAllowed=y

38 Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México; "(...) A raíz de la creación de la Carta de Derechos de 1689, los parlamentarios británicos han gozado de lo que ellos han conocido como privilegio parlamentario, el cual los protege de la persecución política por expresar sus opiniones mientras son miembros del Parlamento". Ver documento en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3400/reporte_41_webVF.pdf?sequence=5&isAllowed=y

de lo que se hoy se entendería como inmunidad judicial, es decir, están exentos de ser perseguidos judicialmente, la protección que tienen se refiere a la imposibilidad de ser perseguidos por expresar su opinión en el ejercicio de su función en el pleno parlamentario.³⁹

Respecto al Fuero se regula de forma diferente la “inmunidad judicial”, pero en general, hay dos atributos que la caracterizan: la inacatabilidad y la inviolabilidad.

- Una de las características es que los legisladores no pueden ser reconvenidos, ni sancionados por las opiniones que expresen como parte del ejercicio de su función.
- Una segunda característica es la, se refiere a que el legislador no puede ser privado de su libertad mientras ejerza el cargo.

Las diferentes regulaciones nacionales limitan, por ejemplo, los delitos por los cuales un legislador puede ser perseguido o detenido, o solo permitir una detención si se comete un delito en flagrancia. En cualquier caso, es un privilegio de los parlamentos del mundo (parliamentary privilege, según la literatura británica especializada), especifica si a uno de sus miembros se le debe remover dicha inmunidad

La inmunidad judicial, tiene como origen el otorgar protección a ciertos funcionarios que por el tipo de resoluciones que deben tomar, se vean protegidos de revanchas o agresiones. Pero todo esto ha ocurrido de acuerdo el contexto histórico y social en cada país.

En México tanto la inmunidad parlamentaria como la inmunidad judicial para los funcionarios del Poder Ejecutivo, se entiende como fuero constitucional, por encontrarse señalados estos funcionarios en la Constitución.

Se puede decir que se trata de tres tipos de protección o prerrogativas:

1. La Inmunidad Judicial, dirigida a los altos funcionarios como secretarios de estado, gobernadores, presidentes municipales, magistrados y titulares de órganos constitucionales autónomos), quienes no pueden ser procesados penalmente hasta que la Cámara de Diputados otorgue su aprobación para hacerlo, mediante la figura de declaración de procedencia coloquialmente conocida como “desafuero”.

39 Anthony W. Bradley y Cesare Pinelli; The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law; Publicado en impresión mayo de 2012 | ISBN: 9780199578610 ; Publicado en línea noviembre de 2012 DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0032> ; Serie: Oxford Handbooks in Law

2. Fuero Parlamentario, que es la protección con la que cuentan los diputados y senadores federales y locales para evitar que sean perseguidos o sancionados por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus funciones; y,
3. Fuero presidencial, que se trata de una inmunidad otorgada al presidente de la República, quien sólo podrá ser acusado penalmente por traición a la patria y delitos graves del orden común

La Jurisprudencia, como se señaló en la definición del concepto al inicio de este estudio, señala que el fuero constitucional es definido como inmunidad del servidor público oponible al Poder Judicial, por la consignación del Ministerio Público de algún delito común de algún delito en común”.

La Corte también ha señalado que “no obstante que la palabra fuero tiene varias acepciones la interpretación histórica y sistemática del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite concluir que la proscripción que realiza de los fueros se refiere a la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación”⁴⁰

Se trata de un acto de naturaleza jurisdiccional por tratarse de un proceso legal, ejercido por el poder Legislativo, no se trata de un acto administrativo, cuenta con la formalidad de un procedimiento jurisdiccional donde se valoran pruebas y argumentos para definir la procedencia sobre sí someter a un servidor público a una causa penal, suspendiéndolo de su cargo para esos efectos. Para emitir la declaración de procedencia se necesita la mayoría absoluta.

Sólo la Cámara de Diputados puede conocer del procedimiento de la declaración de procedencia (un senador tendría que atenerse también a la resolución de dicho órgano legislativo). No obstante, en el caso del presidente de la República el procedimiento recae en el Senado. La resolución de procedencia es inatacable por otros medios de defensa, tiene como consecuencia la separación inmediata del cargo ante la sujeción a proceso penal.

La Constitución solo establece lineamientos procesales generales, quedando a los reglamentos y a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos la delimitación del proceso interno de la declaración de procedencia.

40 Tesis P. CXXXVI/97, 97, Semanario Judicial de la Federación, Gaceta, Novena época, t. VI, septiembre de 1997, p. 204.

Iniciativas para acotar el fuero

El Pacto por México, suscrito por la Presidencia de la República y todos los partidos políticos en el año 2012, estableció en los Acuerdos por la gobernabilidad democrática,⁴¹ el Compromiso 92 en el que se prometió una revisión global de los fueros y reordenar y reordenar “el marco de fueros para que nadie tenga privilegios”.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el 2013 retomó y aprobó un proyecto de modificación de la Constitución sobre temas de fuero y juicio político que le había sido enviado del Senado en 2011.

Este proyecto se fundamentaba en diversas iniciativas presentadas desde 2007 y 2011 por el entonces senador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Pablo Gómez Álvarez y los entonces legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), los senadores Guillermo Tamborel Suárez y Sebastián Calderón Centeno y el diputado Javier Corral Jurado.

Las principales disposiciones de esta iniciativa son:

- Sustituir el término “fuero constitucional” por “inmunidad constitucional”, para que sea entendido como un instrumento jurídico que la Constitución otorga a los legisladores en función de su ejercicio, para consolidar sus funciones.
- El proyecto marca, para el artículo 61, que “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten o hayan expresado durante el tiempo en el que desempeñen sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, procesados ni juzgados por ellas.”
- Permitir que los servidores públicos puedan ser sujetos de proceso penal, sin ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo. Dichos funcionarios son: diputados y senadores; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial; consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho; diputados de la Asamblea del Distri-

41 Pacto Por México; Acuerdos 1.5. Revisión global de los fueros. Se reordenará el marco de fueros para que nadie tenga privilegios. (Compromiso 92). — Documento localizable en: <https://es.scribd.com/document/115226400/Pacto-Por-Mexico-TODOS-los-acuerdos>.

to Federal;⁴² jefe de gobierno del Distrito Federal; procurador general de la República, y procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como los consejeros del Instituto Nacional Electoral.

- Si se dicta sentencia en contra del servidor público, y ésta es incompatible con el ejercicio de su cargo, se le separará de sus funciones y quedará a disposición de las autoridades.
- En el caso de los gobernadores, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, las constituciones de las entidades federativas preverán lo conducente, cuando alguno de ellos sea sometido a un proceso penal por la comisión de delitos del orden común.
- Cuando un servidor público sea sometido a proceso penal durante el tiempo en que se encuentre separado de su cargo, y una vez dictado el auto de vinculación a proceso penal, no gozará de inmunidad.
- La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.
- Aplicar al presidente de la República la misma norma y procedimiento que a los demás servidores públicos, con la salvedad de que la Cámara de Diputados obrará como acusador ante la Cámara de Senadores, la cual resolverá en definitiva dentro de los 10 días hábiles a partir de que hubiera recibido la acusación.

El 5 de marzo del 2013,⁴³ "El Pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 376 votos a favor, 56 en contra y 5 abstenciones, en lo general y con modificaciones,

42 La reforma política de la Ciudad de México, del 21 de enero de 2016, eliminó de esta lista a las autoridades de la Ciudad de México y la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, en su Artículo 72 fracción 1: Artículo 72 De la responsabilidad penal.

1. Las personas servidoras públicas son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo. En la Ciudad de México nadie goza de fuero. establece la prohibición de los fueros. Ver: "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Artículos aprobados por el Pleno de la Asamblea Constituyente hasta el 30 de enero de 2017". Ver documento en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170130-AA.pdf>

43 Ver en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/marzo_marzo/05_05/1030_aprueba_el_pleno_reformas_constitucionales_en_materia_de_inmunidad

el dictamen a la minuta que reforma los artículos 61, 111, 112 y 114 de la Constitución Política, en materia de inmunidad de servidores públicos.⁴⁴

44 Por medio del Boletín 1030, La Cámara de Diputados, publica lo sucedido el día 5 de marzo del 2013 en la sesión de ese día, en la que el Pleno aprueba las reformas constitucionales en materia de inmunidad:

“Luego de la discusión en lo particular, el presidente de la Cámara de Diputados, Francisco Arroyo Vieyra, devolvió con modificaciones el dictamen al Senado de la República.

En lo particular, se excluyó del dictamen el quinto párrafo del artículo 111 que establecía: “Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 de la Constitución Política, y en este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”.

Previo a ello, Arroyo Vieyra puso a votación del Pleno, y en términos del dictamen, el párrafo quinto del artículo 111, mismo que obtuvo 212 votos a favor y 215 en contra.

Arroyo Vieyra dijo: “No se cumplió la votación calificada para una reforma constitucional. Esta parte del dictamen se excluye de lo que eventualmente se regresa a la honorable Cámara de Senadores”. Con las reformas al artículo 61, se cambia el término “fuero constitucional” por el de “inmunidad constitucional”, entendida ésta como un instrumento jurídico que la Constitución otorga a los legisladores en función de su ejercicio, con el único afán de consolidar la función legislativa.

Se establece que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten durante el tiempo en el que desempeñen sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos, procesados ni juzgados por ellas.

Para ello, el presidente de cada Cámara del Congreso velará por el respeto de la inmunidad constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Las modificaciones al artículo 111 constitucional permitirán que los servidores públicos puedan ser sujetos de proceso penal, sin ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo.

Dichos servidores son: diputados y senadores del Congreso de la Unión; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral; consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho; diputados de la Asamblea del Distrito Federal; Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En el caso de los gobernadores, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, magistrados electorales e integrantes de los órganos superiores de dirección de los organismos electorales de las entidades federativas, cuando alguno de ellos sea sometido a un proceso penal por la comisión de delitos del orden común, las constituciones de las entidades federativas preverán lo conducente.

La reforma al artículo 112 precisa que cuando alguno de los servidores públicos sea sometido a un proceso penal durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, y una vez dictado el auto de vinculación a proceso penal, no gozará de inmunidad.

Se establece en el artículo 114 que la responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años.

El presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, diputado Julio César Moreno Rivera (PRD), señaló que con la reforma al artículo 61 se consolida la función legislativa a través de la inmunidad constitucional, y que dicha figura radica en que las opiniones de diputados y senadores son inviolables durante el tiempo en que se desempeñen en su cargo, y por tanto, jamás podrán ser reconvenidos, procesados ni juzgados por ellos.

Respecto al artículo 111, se aclara que el catálogo de servidores públicos no goza de inmunidad

En México, la legislación actual no suspende el fuero en casos de flagrancia, ni

parlamentaria, sencillamente se protege su función al establecer el procedimiento para actuar penalmente contra ellos, eliminar la figura de la declaración de procedencia, y permitir así que los órganos jurisdiccionales cumplan en forma ininterrumpida el ejercicio de sus funciones.

Agregó que los servidores públicos no podrán ser privados de su libertad durante el ejercicio de su cargo, pero sí puedan ser sometidos a proceso penal en la comisión de un delito, continuarán en funciones hasta en tanto se dicte la sentencia condenatoria respectiva y ésta haya causado ejecutoria, en atención al principio de presunción de inocencia.

Esta sentencia, puntualizó, deberá ser del conocimiento del órgano al que pertenezca el servidor público, con la única finalidad de separar al sentenciado de su cargo, el cual quedará a disposición de la autoridad correspondiente.

Moreno Rivera indicó que en todas las materias distintas a la penal en la que sean parte los servidores públicos, el procedimiento se seguirá de forma general como a todos los ciudadanos; es decir, para estos casos no se aplica la inmunidad parlamentaria.

Con esta reforma, subrayó, se aspira a que los servidores públicos, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados, los secretarios de despacho, los diputados locales, el procurador General de la República, los gobernadores, el procurador del Distrito Federal, respondan ante la justicia penal y “no se escuden en el desempeño de sus cargos públicos”.

Por ello, hizo votos por eliminar las impunidades y al mismo tiempo renovar y modernizar el sistema político de la Constitución, con la terminación del fuero y establecer en su lugar una inmunidad que sólo garantiza la libertad durante el proceso.

“No es de ninguna manera ni fuero e inmunidad, sino una figura para proteger el funcionamiento normal de los poderes públicos. Es imperativo votar a favor de la reforma, ya que se estará transitando hacia una república constitucionalista más igualitaria, y se fortalecen los principios de igualdad y justicia entre los mexicanos”, aclaró.

En los posicionamientos, la diputada Paulina Alejandra del Moral Vela (PRI) señaló que esta reforma representa un avance democrático, pues suprime la figura del fuero y establece la de inmunidad constitucional, “con esta medida, esta legislatura pretende ponerle un hasta aquí a los abusos, arbitrariedades y prepotencia en el mal uso en que derivó el fuero en algunos de los casos y que hoy resulta ofensivo para los ciudadanos”.

Puntualizó que apoya el dictamen porque contiene con toda responsabilidad y justicia la inmunidad de la institución presidencial, ya que representa un asunto de protección a las instituciones mexicanas; “porque el Presidente representa el interés nacional, y la Presidencia es una institución que representa a la unidad nacional, la representante del país frente a otras naciones y ésta institución no puede ser vulnerada o expuesta por procedimientos judiciales dolosos o frívolos”.

Por Acción Nacional, el diputado Marcos Aguilar Vega mencionó que la inmunidad constitucional amplía los alcances que tendrá cualquiera de los representantes populares, tanto diputados como senadores, para que durante el tiempo de su encargo puedan realizar toda clase de expresiones que estén vinculadas con la función que le encomendaron los mexicanos, sin que sean sujetos de juicio, reconvencidos o procesados por esa causa.

Relató que un tema del dictamen que va en contra de los anhelos de Acción Nacional es el referente al presidente de la República. “Nuestro principio es justamente que en este país ningún mexicano debe gozar de un privilegio por encima de un ciudadano. La igualdad entre unos y otros tendrá una excepción, al Presidente de la República”.

El diputado Silvano Aureoles Conejo (PRD) resaltó que el dictamen plantea modificaciones trascendentes para la vida de la nación, porque impactan enormemente en la relación entre los representantes de los órganos del poder público del sistema político. “Nos parece importante que haya quedado el concepto de inmunidad, en sustitución del fuero y se garantice la inviolabilidad del espacio en el que llevamos a cabo nuestra principal tarea”.

Afirmó que el grupo parlamentario del PRD apoya en lo general el dictamen, pero los avances que se estarían logrando en esta materia, no son suficientes. “Acotar el fuero de servidores públicos y de legisladores es un gran acierto y es un triunfo; por el contrario, eximir de toda responsabilidad al Presidente de la República es un grave error de concepción en base al cual pretenden mantener intocable al Ejecutivo y fortalecer el presidencialismo caduco y arcaico”.

Del PVEM, la diputada Ruth Zavaleta Salgado manifestó el voto a favor en lo general de su grupo parlamentario y dijo que la inmunidad constitucional tiene que estar acotada y limitada, para que no sea una herramienta de abuso de poder. “El abuso que han hecho de esta figura algunos malos funcionarios públicos y políticos, ha derivado en una creciente demanda ciudadana para desaparecerlo; se debe lograr que los ciudadanos tengan mayor confianza en sus diputados y sus senadores”. Argumentó que una inconformidad del dictamen, es el de la inmunidad de la que goza el Presidente de la República. “Las reflexiones que se han vertido tienden a polarizar entre el argumento de volver al presidente en un ciudadano común, o incluso, en un estatus de legislador, pero no olvidemos que estamos en un sistema presidencial y que es el titular del Poder Ejecutivo y la prerrogativa que discutimos era para todo el órgano legislativo y no para un solo diputado o un solo senador”.

Por Movimiento Ciudadano, el diputado Ricardo Monreal Ávila expresó que el dictamen constituye un “adefesio legislativo”, ya que erradica del texto constitucional la figura de declaración de procedencia, para dar paso a la inmunidad procesal penal. “Pareciera que el Congreso y el Poder Legislativo se autodenigran, se hace harakiri y afecta sus responsabilidades”.

Agregó que no debe alterarse la esencia del fuero y destacó que “quienes están a favor no les asiste la historia, no están revisando la connotación y la profundidad que esto tendrá. Es un problema muy delicado. Si tú suprimes el fuero en Estados totalitarios, en Estados que son autoritarios, no van a cejar los embates, el hostigamiento y la persecución contra los legisladores”.

La diputada Lilia Aguilar Gil (PT) expresó que lo que se vota es una farsa, pues se cambió el nombre de fuero por el de inmunidad legislativa y recordó que el fuero es en realidad evitar la persecución penal por parte del Ministerio Público; genera el equilibrio de la República, y representa que todos —nosotros— funcionemos como un poder real en igualdad de circunstancias ante el Poder Ejecutivo y al Poder Judicial.

Cuestionó qué va a pasar ahora con los diputados locales y federales cuando sean perseguidos por el Presidente o los gobernadores; quién se va a atrever a levantar la voz contra un gobernador autoritario, o cómo se va a estructurar el manejo del fuero en el tema de los delitos del fuero común y del federal. “Que el tema vuelva a la Cámara”.

Previo a los posicionamientos, el diputado Ricardo Mejía Berdeja (Movimiento Ciudadano) dio a conocer su voto particular y calificó a la reforma como “un engendro político, en que al mismo tiempo que debilita al Poder Legislativo, constituye un monumento al presidencialismo autoritario y sin contrapeso. No seamos recordados como la Legislatura que entregó al Poder Legislativo”, agregó.

También participaron para hablar a favor del dictamen, los diputados Ricardo Anaya Cortés (PAN), Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro (PRD), Pedro Ignacio Domínguez Zepeda (PRI), Amalia Dolores García Medina (PRD), Rubén Camarillo Ortega (PAN) y Tomás Torres Mercado (PVEM).

En contra, los diputados Francisco Alfonso Durazo Montaño (MC), Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara (PT), Ricardo Mejía Berdeja (Movimiento Ciudadano), Lilia Aguilar Gil (PT) y Ricardo Monreal Ávila (Movimiento Ciudadano) y Roberto Carlos Reyes Gámiz (PRD).

Votación en particular

Con 323 votos a favor y 114 en contra, se aprobó la reserva de los diputados Héctor Humberto Gutiérrez De la Garza (PRI), Marcos Aguilar Vega (PAN), Tomás Torres Mercado (PVEM) y Luis Antonio González Roldán (Nueva Alianza) a los párrafos segundo y cuarto del artículo 111.

La del segundo párrafo establece que, tratándose de delitos del fuero común, el servidor público podrá solicitar, en cualquier momento, a las autoridades federales que se aboquen al conocimiento de la investigación o proceso correspondiente, debiendo éstas atraer de inmediato el asunto.

cuando se cometen delitos graves o, como lo señalan algunas de las iniciativas que se han presentado, cuando los servidores públicos que gocen de dicha figura puedan ser procesados en libertad y sólo ser removidos de su cargo ya que haya una sentencia condenatoria.

En el caso de la inmunidad parlamentaria, el objetivo es proteger a los parlamentarios sobre la expresión de sus ideas cuando debaten en el seno del congreso.

Ambas protecciones como ya se vio, se pueden retirar de acuerdo al procedimiento que la misma ley establece.

El problema surge cuando las autoridades competentes de ejercer esta facultad de revisar y en su caso iniciar el procedimiento de procedencia, no lo hacen por factores de protección política, sin importar las evidencias de los hechos delictivos.

Generalmente se han hecho sobre presiones políticas, tal como lo señala el estudio que el Senado realizó al respecto en el que dice:

“Como se ha documentado,⁴⁵ los casos de remoción de la inmunidad judicial en América Latina, vinculados con juicios políticos a funcionarios del Poder Ejecutivo, parecen estar más relacionados con intentos de persecución política. Un ejemplo reciente y destacado es la remoción de la presidenta de Brasil, Dilma Roussef, cuyo proceso fue considerado como irregular, arbitrario y sin garantías procesales para la expresidenta por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. Por otro lado, respecto de la declaración de procedencia en el ámbito parlamentario, un caso ilustrativo es el de Turquía, donde en abril de 1998 seis parlamentarios

En tanto, que al cuarto párrafo se precisa que cuando se dicte sentencia condenatoria, el órgano jurisdiccional la notificará al ente público del cual forme parte el servidor público sentenciado en un plazo de diez días a partir de que esta cause ejecutoria, para los efectos legales a que haya lugar.

Se añade que en caso de que la sanción impuesta haga incompatible el ejercicio del cargo en términos de la fracción III del artículo 38 de la Carta Magna, se separará al sentenciado de sus funciones con sujeción a lo establecido en la legislación aplicable, quedando a disposición de la autoridad correspondiente. La separación del cargo tendrá efectos mientras se extingue la pena.

Asimismo, se aceptó como 378 votos en pro, 35 en contra y 5 abstenciones, la reserva del diputado Tomás Torres Mercado (PVEM), al artículo sexto transitorio, para establecer que se suprimen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Administrativas, aquellas disposiciones que tengan que ver con la declaración de procedencia.

Las reservas a los artículos 61; 111; 111, párrafo primero; 111, párrafo primero; 111, segundo párrafo; 111, párrafo cuarto; 111, párrafo cuarto; 111, párrafo sexto; 111, párrafo octavo, y 114, quedaron en términos del dictamen.

45 Pérez-Liñan, Anibal (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.

quedaron sin inmunidad, acusados por el gobierno por ser parte del Partido Democrático, de filiación kurda (partido nacionalista en rebelión contra el gobierno turco), en oposición al gobierno nacional⁴⁶

El 13 de abril de 2016, la Comisión de Transparencia y Anticorrupción de la Cámara de Diputados, aprobó el dictamen que reforma la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos,⁴⁷ para que la Cámara de Diputados, al sustanciar el procedimiento de juicio político, lo haga por conducto de las comisiones unidas de Gobernación y de Justicia, descartando a la de Puntos Constitucionales que la norma actual contempla.⁴⁸

El objetivo de las modificaciones de los artículos 10,11 y 12⁴⁹ de la ley en men-

46 Ver en: http://bibliodigitalibid.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3400/reporte_41_webVF.pdf?sequence=5&isAllowed=y

47 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. Ver en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf

48 Ver en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2016/04-Abril/13/2694-Aprueban-que-comisiones-unidas-de-Gobernacion-y-de-Justicia-integren-Subcomision-de-Examen-Previo-de-denuncias-de-juicio-politico>

49 Actualmente la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 18-07-2016. Ver en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115_180716.pdf, señala en los artículos 10, 11 y 122:

ARTÍCULO 10. Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que, en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley.

Artículo reformado DOF 21-07-1992

ARTÍCULO 11.- Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas.

ARTÍCULO 12.- La determinación del juicio político se sujetará al siguiente procedimiento:

- a) El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse ante ella dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación;

Inciso reformado DOF 13-06-2003

ción, aprobadas con 19 votos, fue dotar de certeza jurídica el marco que regula dicho procedimiento, estableciendo que las comisiones unidas de Gobernación y Justicia deberán ser responsables de la integración de la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicio político.

La reforma, promovida por el diputado José Hugo Cabrera Ruiz (PRI), sustituye en la ley la figura de la Gran Comisión por la de Junta de Coordinación Política,⁵⁰ ya que la primera quedó extinta cuando se promulgó la Ley Orgánica del

- b) Una vez ratificado el escrito, la Secretaría General de la Cámara de Diputados lo turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente. Si se trata de una denuncia presentada en lengua indígena, ordenará su traducción inmediata al español y lo turnará conforme al procedimiento establecido;

Inciso reformado DOF 13-06-2003

- c) La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o., de esta Ley, así como si la denuncia contiene elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida corresponde a las enumeradas en el artículo 7o. de la propia Ley, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado y por tanto, amerita la incoación del procedimiento.

En caso contrario la Subcomisión desechará de plano la denuncia presentada. En caso de la presentación de pruebas supervivientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya hubiese desechado por insuficiencia de pruebas;

- d) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo, desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los Presidentes de las Comisiones o a solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas Comisiones, y

Fe de erratas al inciso DOF 22-07-1992

- e) La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara.

Artículo reformado DOF 21-07-1992

50 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 07-12-2017. Ver documento en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_071217.pdf
ARTICULO 31.

1. La Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario.
2. La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados.

Numeral adicionado DOF 13-09-2006

3. Será Presidente de la Junta por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara.

Numeral recorrido DOF 13-09-2006

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en 1999.

Posterior a la emisión de la Resolución que emitan las comisiones; la sección instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de aquella; estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. Dentro de los tres días naturales siguientes a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

La Sección Instructora abrirá un período de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias. Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente, o es preciso allegarse otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesaria. En todo caso, la Sección Instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio sean improcedentes.

Cuando quede terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante, por un plazo de tres días naturales, y por otros tantos a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento.

Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

4. En el caso de que ningún Grupo Parlamentario se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política. Numeral reformado y recorrido DOF 13-09-2006. Ver documento en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_071217.pdf

En el caso de que se determine la inocencia del encausado, la propia ley señala que si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia, que dio origen al procedimiento.⁵¹

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente.⁵²

- I. Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia; II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;⁵³
- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de esta Ley, y
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos. De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.⁵⁴

Una vez emitidas las conclusiones a que se refieren los artículos precedentes, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

La Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, conforme a los artículos anteriores, dentro del plazo de sesenta días naturales, contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso

51 Fe de erratas al párrafo DOF 10-03-1983.

52 Párrafo reformado DOF 21-07-1992.

53 Fracción reformada DOF 21-07-1992

54 Fe de erratas al párrafo DOF 22-07-1992.

podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días. Fe de erratas al párrafo DOF 10-03-1983

Los plazos a que se refiere este artículo se entienden comprendidos dentro del período ordinario de sesiones de la Cámara o bien dentro del siguiente ordinario o extraordinario que se convoque.

El día señalado, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos. El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora. Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado. Recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento.

Transcurrido el plazo que se señala en el artículo anterior, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde. La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones. Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, al acusado y a su defensor. A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
- Acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos;
- Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Iniciativas que se han promovido para reformar, adicionar, o eliminar el Fuero

- La Gaceta Parlamentaria publicó el 5 de marzo del 2013, el Dictamen a discusión De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 61, 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, En el Dictamen a discusión se incluyeron los proyectos de decreto que proponían modificaciones al fuero en materia de inmunidad de servidores públicos.⁵⁵

55 Ver Documento en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/mar/20130305-III.pdf>

- A nivel estatal se han presentado 33 iniciativas en discusión en 19 Congresos estatales:
 - ◆ En Aguascalientes (2);
 - ◆ Baja California Sur (1);
 - ◆ Chihuahua (1);
 - ◆ Coahuila (1);
 - ◆ Colima (4);
 - ◆ Durango (1);
 - ◆ Guerrero (1);
 - ◆ Michoacán (1);
 - ◆ Nayarit (1);
 - ◆ Nuevo León (2);
 - ◆ Oaxaca (3);
 - ◆ Puebla (2);
 - ◆ Quintana Roo (1);
 - ◆ San Luis Potosí (1);
 - ◆ Sinaloa (3);
 - ◆ Sonora (2);
 - ◆ Tabasco (2);
 - ◆ Yucatán (2); y,
 - ◆ Zacatecas (2).
- Se ha eliminado el fuero en 7 entidades federativas:
- Jalisco, Querétaro, Campeche, Guanajuato, Morelos, Baja California y Ciudad de México, aunque en este último caso la normativa constitucional entrará en vigor en septiembre de 2018.
- 2 estados donde el fuero no se eliminó por completo, pero sí fue acotado: Morelos y Chiapas.

- 1 estado donde la reforma fue invalidada por la SCJN: Veracruz
- 4 estados sin iniciativas en discusión: Estado de México, Hidalgo, Tamaulipas y Tlaxcala. No obstante, en todos los casos, algunos grupos parlamentarios en los congresos locales, o el titular del Ejecutivo estatal han anunciado su intención de presentar una iniciativa en el corto plazo.
- En Aguascalientes el Congreso rechazó una iniciativa para eliminar el fuero pero después de presentaron dos nuevas iniciativas. En Veracruz no hay iniciativas en discusión por el momento, pues a finales de enero de 2017 se votó en contra de una propuesta del diputado local Bingen Rementería Molina (PAN).⁵⁶

Consideraciones finales

El fuero constitucional, nació con la finalidad de otorgar inmunidad procesal a los parlamentarios que exponen sus ideas en la construcción de argumentos que defienden y en su caso rechazan o aprueban las leyes que forman parte del sistema jurídico de un país.

La importancia de la exposición de ideas de diferentes corrientes suma riqueza y diversidad en la formación de las leyes, los puntos de vista desde diferentes enfoques deben estar salvaguardados por un sistema que permita esa libertad sin la amenaza de una sanción, o de su acallamiento; tal como lo establece el artículo 61 de la constitución: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”.

El fuero constitucional en México actualmente protege a funcionarios no solo a los parlamentarios del poder legislativo, sino a los funcionarios de alto nivel tanto en poder ejecutivo, poder judicial, órganos constitucionales autónomos incluyendo en forma especial al Presidente de la República, quien solo podrá

56 Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México; Estudio del Senado que presenta Resumen del estatus actual de las iniciativas en materia de fuero por entidad federativa. Información localizable en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3400/reporte_41_webVF.pdf?sequence=5&isAllowed=y

ser acusado de delitos del orden común y de traición a la patria de acuerdo a lo que establece el artículo 108 constitucional segundo párrafo “El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

El último párrafo del artículo 108 constitucional fue reformado recientemente para incluir la obligación a los funcionarios públicos de presentar su declaración patrimonial: “Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley”. El artículo 110 enumera los funcionarios federales y estatales que podrán ser sujetos a juicio político, para poder desaforarlos, lo que implica que todos ellos gozan de fuero.

En este punto se observa que el otorgar fuero a funcionarios del poder ejecutivo, legislativo y órganos constitucionales no se justifica en virtud de que ellos aplican e interpretan la ley, no exponen sus ideas. Lo que tienen que hacer en todo caso es hacer honor a su palabra de cumplir y hacer cumplir la constitución de manera honesta.

Los fines del fuero en una sociedad democrática que funcione con responsabilidad y rinda cuentas, se justifica.

El problema radica en que actualmente, la corrupción en México nos ha avasallado al grado que no hay espacio gubernamental donde no se identifiquen actos de corrupción, lo que ha provocado el cuestionamiento de esta figura de privilegio del que gozan muchos funcionarios en los tres poderes incluyendo a los organismos constitucionales autónomos.

Se concluye que el fuero parlamentario, debe permanecer en cuanto a la expresión de ideas en el foro legislativo, no así en los demás casos.

Bibliografía

- CASTRO Y CASTRO Juventino V., "El sistema constitucional en las declaratorias de procedencia" (desafueros), Porrúa, México, 2005, p. 5.
- BRADLEY ANTHONY W. Y CESARE PINELLI; The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law; Publicado en impresión mayo de 2012 Publicado en línea noviembre de 2012 DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0032>; Serie: Oxford Handbooks in Law
- BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano; Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1984.
- GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "Gran jurado", en VV.AA., Nuevo diccionario jurídico mexicano, t. 11, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- PEDROZA DE LA LLAVE Susana Thalía. "Comenta al artículo 61", en Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Cámara de Diputados-Porrúa, México, 1994, t. VII.
- PÉREZ-LIÑAN, Aníbal), Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America, Cambridge University Press, Nueva York. 2007
- VALLARTA, Ignacio L., El juicio de amparo y el writ off habeas Corpus, 4a. ed. Facsimilar, México, Porrúa, 1989
- LA DIVISIÓN DE PODERES. GRANDES TEMAS DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO, serie, núm. 1. La Supremacía Constitucional. Garantías individuales núm. 4, colección las garantías de libertad 2a. edición.

Revistas

- Fuero, inmunidad parlamentaria y juicio político en México", Temas Estratégicos. Instituto Belisario Domínguez
- Pacto por México; Acuerdos 1.5. Revisión global de los fueros. Se reordenará el marco de fueros para que nadie tenga privilegios. (Compromiso 92). — Documento localizable en: <https://es.scribd.com/document/115226400/Pacto-Par-Mexico-TODOS-los-acuerdos>.

Jurisprudencias

- Tesis P. CXXXVI/97Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, y. VI, septiembre de 1997, p. 204.

Leyes

- CONSTITUCIÓN DE CADIZ DE 1812. <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812.pdf>

- DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGÁN a 22 de octubre de 1854. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1814.pdf>
- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS-UNIDOS MEXICANOS DE 1824. Dada en México a 4 del mes de octubre del año del Señor de 1824, 4o de la independencia, 3o de la libertad y 2o de la federación. Firmado por: Lorenzo de Zavala, Diputado por el estado de Yucatán, Presidente Florentino Martínez, Diputado por el estado de Chihuahua, Vicepresidente Los otros miembros del Congreso General Constituyente. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf
- BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA ACORDADAS POR LA HONORABLE JUNTA LEGISLATIVA. Establecida conforme á los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, y sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo á los mismos decretos el día 12 de junio del año de 1843. México. Imprenta de J. M. Lara, calle de la palma núm. 4.
- ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS, SANCIONADA POR EL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE LOS ESTADOS-UNIDOS MEXICANOS, el 18 de mayo de 1847. JURADA Y PROMULGADA EL 21 DEL MISMO. (Imprenta de I. Cumplido, calle de los Rebeldes núm. 2).
- ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA. Documento localizable en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>
- CONSTITUCION FEDERAL de los Estados Unidos MEXICANOS DE 1857; <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 15-09-2017
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- CÓDIGO PENAL FEDERAL. Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 07-04-2016

Diccionarios

- DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS POLÍTICAS Y SOCIALES 1ª Edición Electrónica; de Manuel Ossorio documento localizable en: https://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Traduction_docs%20generaux/Diccionario%20de%20Ciencias%20Juridicas%20Politicas%20y%20Sociales%20-%20Manuel%20Ossorio.pdf
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA; Edición del Tricentenario; <http://dle.rae.es/?id=IYqmDg>

Páginas Web

SIL, SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA. sil.gobernacion.gob.mx/

CÁMARA DE DIPUTADOS. http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013

Periódicos.

MILENIO http://www.milenio.com/firmas/joaquin_lopez-doriga/gobernadores-presos-procesados-profugos_18_941485884.html

Nueva ley de asentamientos humanos: Una norma, varios retos

José de Jesús Ruiz Munilla

Introducción

E

l pasado 28 de noviembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, instrumento que actualizó la normatividad en la materia después de casi 40 años de la primera Ley de Asentamientos Humanos, promulgada desde la época del Presidente Luis Echeverría, así como de la Ley de 1993.

Como norma jurídica supone una actualización de conceptos, sin embargo ante la nueva realidad existe la duda de que algunos de los temas que han sido abordados por el legislador no han sido lo suficientemente tratados o bien será necesario desarrollarlos con mucho más detalle.

De ahí que nuestro estudio parte de una revisión somera de la legislación aprobada, para posteriormente iniciar una visión de la problemática que la norma enfrenta partir del Municipio, base jurídica territorial y de varios problemas del orden territorial.

Asimismo analizaremos los retos a los que se enfrentará la aplicación de la Ley de Asentamientos Humanos, algunos ya conceptualizados y otros que no han sido debidamente abordados.

Finalmente veremos algunas posibilidades que en su momento deberán ser abordadas.

La nueva Ley, análisis de contenido

En un plano esquemático, la nueva Ley se compone de 119 artículos divididos en 13 títulos que abarcan desde disposiciones generales, hasta denuncias y sanciones por los actos que deban ser castigados.

En el artículo 3 se realiza la mención de diversos conceptos que deben ser atendidos para la mejor aplicación de la norma, entre ellos el de Área urbanizable y área urbanizada, que aunque parecieran lo mismo, en realidad son conceptos que deben quedar claros al momento de llevar la aplicación de la norma.

El capítulo segundo aborda los principios que normarán la aplicación de la Ley y es ahí en donde podemos encontrar un primer tema que abordaremos al momento de los retos, el de Derecho a la Ciudad, se lee textualmente:

Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados internacionales suscritos por México en la materia.¹

Este principio es interesante, pero limitativo, como lo revisaremos con posterioridad, ya que, como incluso algunos colectivos lo han afirmado,² no necesariamente se debe ser habitante del asentamiento, pues incluso los transeúntes y paseantes, por ejemplo en la Ciudad de México; adicionalmente existe el pro-

1 Todas las menciones a la norma se toman de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5462755&fecha=28/11/2016

2 Entre ellos el colectivo TECHO

blema que esa limitación llegue a crear de manera tácita ghettos estratificados, como la llamada gentrificación.

El capítulo tercero inicia con el artículo sexto señalando qué deberá entenderse por causa de utilidad pública glosando lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que conviene citar para su mejor comprensión:

Artículo 27. ...

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.³

La enumeración de las causa de utilidad pública que señala el artículo 6 de la nueva Ley da pautas por las cuales la autoridad podría aplicar la expropiación, sin embargo es de señalar que a pesar de estar enunciadas, no podrá simplemente señalarse que la expropiación se hace por causa de utilidad pública sino que deberá motivarse debidamente.

El título segundo de la Ley contiene un solo artículo en su primer capítulo y es el referido a la concurrencia entre los tres órdenes de Gobierno para la aplicación de las normas en materia de Asentamientos, dejando para los capítulos segundo y subsecuentes las atribuciones específicas de cada orden de Gobierno.

3 Cfr. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

El ámbito municipal nos deja una nueva problemática que deberemos estudiar, la manera como se empata la norma aprobada con la realidad de varios Municipios que en ocasiones han dado permisos de manera indiscriminada para los diversos fraccionamientos que han ocasionado diversas problemáticas pendientes de resolución.

Adicionalmente, debemos señalar que las atribuciones otorgadas a la Federación y los Municipios para la atención de los asentamientos irregulares, así como lo dispuesto en materia de faltas y sanciones, de lo que nos ocuparemos en su momento, corren el riesgo de criminalizar los asentamientos irregulares y no, como debiera ser, solucionar un problema social.

El título tercero crea los órganos deliberativos llamados Consejo Nacional y *Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Evidentemente la idea es buena si se lleva a la práctica, pero si, como ocurre en cada órgano que se crea, las ideas, proyectos y normas llegan planchadas, es decir, acordadas de antemano sin dar lugar a una verdadera discusión y análisis, nos encontraremos con otro de los tantos elefantes blancos que existen en los organigramas jurídicos.

El título cuarto señala todo lo relativo al sistema de planeación en materia de ordenamiento territorial, con temas como planeación nacional, estatal y municipal, la gobernanza metropolitana, que evidentemente tomará nuevos bríos con el crecimiento de las ciudades que darán paso a nuevas zonas metropolitanas.

El título quinto norma lo relativo a la regulación de propiedad en centros de población, lo que abarca temas como el respeto al artículo 27 de la Constitución, las formas de fundar nuevos centros de población y los requisitos que deberá cumplir la declaración que se emita.

De igual forma se refiere lo relativo a la legislación sobre fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, con las atribuciones de los tres órdenes de gobierno.

Ante lo que hemos revisado es importante señalar que muchas de las atribuciones que se han creado y otorgado se enfrentaran a la falta de capacitación, lo que abre por un lado un nuevo sector de la educación, pero por el otro puede dar lugar al surgimiento de estafadores y actos de corrupción, por lo que deberá trabajarse en la capacitación y la prevención de dichas situaciones, además de dar acceso en aras de la transparencia en temas de asentamientos a organizaciones de la sociedad civil.

Un título muy interesante es el séptimo que se ocupa del tema de la movilidad, el cual en nuestros días ha cobrado mucha relevancia, pues por un lado las viviendas se encuentran lejanas a los centros de trabajo y por el otro el sistema de transporte público no sólo es caro e ineficiente sino también inseguro, tanto por el riesgo de choferes poco capacitados como por los constantes robos y abusos de la delincuencia en los transportes.

El artículo 71 señala las características mínimas que los programas en materia de movilidad deben contemplar, así como las competencias de cada orden de gobierno, sin embargo hay algo que lamentar: que más allá de lo que se dice que se tiene que hacer, no hay acciones claras y precisas para solucionar la problemática derivada de la falta de medios de transportes eficientes y por otra parte el alto coste de la vivienda impide adquirir alguna cercana a los centros de trabajo.

El título octavo habla sobre el espacio público, qué es, cómo será utilizado, definido territorialmente y protegido, sin embargo existe un riesgo a la luz de la experiencia del proceso jurídico constitucional de la Ciudad de México, pues por ejemplo la fracción V del artículo 74, así como la fracción XII del artículo 75 que permiten la ocupación o uso diverso del espacio público, puede convertirse en herramienta de negociación política con los llamados comerciantes informales o ambulantes, los que en la Constitución de la Ciudad de México quedaron integrados como trabajadores no asalariados, pero en las demás entidades enfrentan persecución y uso electoral.

El título noveno abre otro frente de análisis, al señalar el artículo 77 fracción II que los niveles de gobierno llevarán acciones coordinadas a efecto de evitar la especulación de inmuebles aptos para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, pareciendo que desconocen el fenómeno de la gentrificación, que no es otra cosa que la expulsión de los habitantes originarios de determinadas zonas a efecto de especular con los costos de renta o venta de vivienda, lo que ha generado sobreprecio en los inmuebles y desplazamientos forzados de moradores de las viviendas, lo que violentaría su derecho a ella.

Trata también esta Ley en su título noveno sobre la gestión del suelo y entre los temas se maneja lo relativo a la propiedad agraria, lo que por un lado permitirá una mejor gestión de este tipo de territorio y por el otro, se espera, permitirá evitar que se lucre en perjuicio de las comunidades agrarias con sus terrenos.

Los polígonos de desarrollo son una forma de agrupamiento que pretende ser interesante, pero debe cuidarse y la Ley no lo contempla, lo relativo a su tama-

ño, pues se trata de una agrupación territorial de menor tamaño que el centro urbano, de modo alguno un gemelo o sustituto.

El título décimo, en su capítulo primero, artículos 88 y 89 señala una forma de financiamiento de desarrollo que resulta inequitativa en su formulación. En efecto, al señalar que será a partir de mecanismos financieros o mejor dicho, el predial y que este se deberá aplicar preferentemente a los beneficiarios directos genera que comunidades muy ricas y con alto índice de captación dejen en menor posibilidad de desarrollo a las comunidades más pobres y sin recursos. De ahí que deba plantearse una forma de reparto más adecuada.

El título décimo primero se refiere a los instrumentos de participación ciudadana y a la transparencia, lo que por supuesto implica un avance, el cual queda trunco cuando señalan las materias en que deberán promover las autoridades la participación y en ellas no mencionan lo relativo a los procesos de diagnóstico de la problemática, pues cuando se presenta un diagnóstico ya generado sin participación se trunca el proceso, lo que deberá complementarse en una mención al menos en el artículo 92.

La idea del observatorio ciudadano puede ser buena si se acota su integración y funcionamiento, pues al enunciarlo de manera tan amplia se genera una masa amorfa donde los egos, intereses y deseos pueden complicar, cuando no impedir, la marcha de sus actividades, las que además no quedan del todo claras, salvo cuando más adelante se señala que pueden denunciar incumplimientos, lo que los deja en un mero papel de gendarmes y no de órganos acompañantes en los procesos de reordenamiento, planeación y creación del entorno.

El título décimo segundo habla de las formas de fomento de desarrollo y da lineamientos generales que incluso se relacionan con la Ley de Disciplina Financiera de los Municipios, pero deberá ser modificada para dar mayores parámetros, pues se corre el riesgo con la redacción actual que los niveles de Gobierno únicamente concesionen obras a diestra y siniestra y al momento de cobrar cuotas, por autopistas o transportes, por ejemplo, el supuesto beneficio de las obras se acote a quien pueda pagar por ellas.

Finalmente el título décimo tercero habla de lo relativo a lo que llama denuncia ciudadana y sanciones y de inmediato se cae en una incongruencia, cuando en el artículo 106 señala los requisitos que debe cumplir la denuncia, pero en el párrafo final dice que no se aceptarán denuncias que no contengan fundamento, se debe inferir artículos violados, lo que no señala como requisitos,

porque finalmente si los hechos son lo suficientemente claros se tendría por aplicado el criterio *Da mihi factum, dabo tibi ius*, es decir, dame los hechos te daré el derecho, máxime si el denunciante no es abogado o no se encuentra asesorado por uno.

Finalmente el capítulo dedicado a las sanciones es cuando menos débil, por no decir oscuro, pues hace un catálogo de faltas, pero siempre remitiendo a que se hará acreedor a la sanción que corresponda según las normas aplicables, sin llegar a por lo menos enunciar cuáles son esas normas.

El régimen transitorio y su materialización

Como ya quedo indicado esta Ley se promulgó el 28 de noviembre de 2016, así que debemos dar una rápida revisión para ver si a la fecha se ha dado cumplimiento al régimen transitorio de la norma, que abarca quince artículos y varios de ellos contienen términos a cumplir para ciertos actos o la emisión de normas reglamentarias.

Señala el transitorio primero que el Decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, es decir el 29 de noviembre de 2016, lo que en efecto sucedió.

El transitorio tercero otorga un término de un año para adecuar la legislación legal y reglamentaria que se relacione con esta norma, a partir de la entrada en vigor, es decir, tienen hasta el 29 de noviembre de 2017 para generar o adecuar su régimen jurídico. Será conveniente realizar una revisión a más de seis meses de entrar en vigor para ver cómo han avanzado las entidades. De una simple revisión al orden jurídico nacional se observó que Aguascalientes y Chihuahua conservan normas locales o estatales en materia de asentamientos irregulares que datan incluso del año 2014, lo que incluso no está debidamente regulado en esta Ley.

El artículo cuarto transitorio señala que en seis meses se reformarían las disposiciones para ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, es decir al 29 de mayo de este año, de la revisión a la página de Cámara de Diputados se observa que la última reforma a la Ley Agraria es del 27 de marzo de este año, pero se refiere a la protección de la mujer campesina,⁴ por lo que se

4 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_270317.pdf, pág 13 de 52.

desprende que no se ha llevado a cabo la modificación preceptuada, pues el artículo 136 que habla de las facultades de la Procuraduría Agraria permanece tal y como se promulgó.

De igual forma, al revisar el portal de internet oficial del gobierno mexicano, www.gob.mx, se aprecia que la última modificación a la página relativa al marco jurídico aplicable de la Procuraduría es de agosto 2016, es decir, tres meses antes de la promulgación de esta Ley.⁵

El Quinto transitorio da el plazo de dos años para formular o adecuar los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, a lo que habrá que estar atentos.

El sexto y séptimos transitorios dan un término de seis meses y no mayor a seis meses para la instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y para la publicación de los lineamientos de funcionamiento del mismo por parte de la SEDATU, respectivamente.

A este respecto debe señalarse el cumplimiento por parte de la Secretaría, pues el 26 de abril de 2017 se informó de la instalación del Consejo⁶ y para el día 26 de mayo de 2017, tres días antes para expirar el plazo, se publicaron en el Diario Oficial los mencionados lineamientos.⁷

El octavo transitorio señala que en un término de un año la SEDATU deberá expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno, lo que al día de hoy no ha ocurrido y debe ser realizado a la brevedad.

El noveno indica que en un año la SEDATU emitirá los lineamientos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones, así como los lineamientos para establecer métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con la materias de interés metropolitano cumplan con su objetivo, a la fecha al menos de la búsqueda en el portal de transparencia,⁸ dichos lineamientos no se han publicado, pero se encuentran todavía en tiempo.

5 <http://www.gob.mx/pa/acciones-y-programas/marco-legal-de-la-procuraduria-agraria>

6 <http://www.gob.mx/sedatu/prensa/instala-la-sedatu-el-consejo-nacional-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano>

7 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5484425&fecha=26/05/2017

8 http://portaltransparencia.gob.mx/pot/marcoNormativo/buscar.do?method=buscar&_idDependencia=15#resultados

Nueva ley de asentamientos humanos: una norma, varios retos

El décimo transitorio indica que seis meses la SEDATU debería crear e iniciar operaciones del sistema de información territorial y urbano, lo que al menos de la búsqueda en el sitio de la Secretaría e internet no se ha dado.

El artículo décimo primero señala que en seis meses la SEDATU establecería los lineamientos para la certificación de especialistas en gestión territorial, lo que de la revisión realizada aún no parece haberse realizado.

El décimo segundo señala que en un año las entidades adecuarán sus códigos penales para configurar las conductas de los sujetos privados o públicos que se beneficien de la ocupación irregular de áreas o predios. A este respecto, tenemos dos observaciones: la primera, que habrá que verificar el cumplimiento de dicho extremo; y, la segunda, que se debe tener cuidado en la redacción de los artículos para no criminalizar la falta de vivienda y la ausencia de recursos para allegarse de una vivienda digna.

El artículo transitorio décimo tercero indica que en un año deberán adecuarse las disposiciones penales aplicables a quienes autoricen la construcción de asentamientos en zona de riesgo, las observaciones del párrafo anterior aplican aquí.

El décimo cuarto indica que en no más de seis meses el Congreso de la Unión debería adecuar la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para incorporar el Subsistema Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, lo que de la simple lectura a la Ley respectiva se observa no se ha llevado a cabo.⁹

Como podemos observar en términos generales no se ha logrado un avance ni del cincuenta por ciento pues entre lo que no se ha cumplido al llegar a los plazos establecidos o lo que falta por cumplirse se encuentra, cosa no rara, atrasado el proceso de adecuación del marco jurídico y administrativo respectivo.

Una norma que se reforma

El artículo 6 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, señala de manera textual lo siguiente:

Artículo 6. En términos de lo dispuesto en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son de interés público y de beneficio social los actos públicos tendentes a establecer Provisiones, Reser-

9 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG_270117.pdf

vas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios de los Centros de Población, contenida en los planes o programas de Desarrollo Urbano.

Son causas de utilidad pública:

...

IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los Centros de Población;

...¹⁰

Para llevar adelante tal proceso se contaba hasta el mes de diciembre de 2016 con la Comisión Reguladora para la Tenencia de la Tierra (CORETT), la que a partir del 16 de diciembre de 2016 pasó a denominarse Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS).

Para mayor sustento de su nueva condición se decretó una modificación a su actuación, pues un simple cambio de nombre no era suficiente y así observamos que se le otorgaron las siguientes potestades, las que podemos identificar a lo largo de la redacción de la nueva Ley de Asentamientos, señala el artículo de mérito:

Artículo Cuarto. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, tiene las atribuciones siguientes:

- I. Apoyar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la planeación y ejecución de la Política Nacional de Suelo;
- II. Constituir reservas territoriales y suelo apto para el desarrollo, así como coordinarse con las instituciones financieras para acercar a la población instrumentos que permitan adquirirlas y transmitir las;
- III. Adquirir y transmitir bienes inmuebles por cualquier forma prevista en la legislación aplicable, con el fin de generar una oferta de suelo apto para el desarrollo, atendiendo a la demanda y vocación del suelo;
- IV. Realizar y ejecutar acciones y programas de regularización del suelo, en sus diferentes tipos y modalidades;
- V. Proponer a las autoridades correspondientes la incorporación de terrenos nacionales al patrimonio del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, para ser destinados al cumplimiento de su objeto, salvo aquellos que por disposición de ley estén destinados a otro fin;
- VI. Desarrollar programas y ejecutar acciones para la promoción de distintas figuras jurídicas e instrumentos que permitan adquirir, enajenar y habilitar suelo en apoyo a la producción social, la autoproducción, la autoconstrucción, el mejoramiento de vivienda, el desarrollo de infraestructura, la regularización y otras demandas de suelo;

10 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

■ Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos ■

- VII. Suscribir los instrumentos en los que se hagan constar los actos de traslación de dominio de los inmuebles que regularice o enajene a favor de las personas de escasos recursos para satisfacer necesidades habitacionales, de conformidad con la legislación aplicable;
- VIII. Celebrar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, convenios de colaboración y coordinación a efecto de establecer programas que impulsen acciones de regularización del suelo en favor de personas de escasos recursos para satisfacer necesidades habitacionales;
- IX. Coadyuvar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la regularización de los derechos de vía y en la obtención del suelo que requieran;
- X. Promover la incorporación de suelo social para acciones y proyectos de desarrollo, conforme a la normatividad aplicable, mediante la interlocución y asociación con los ejidatarios y comuneros, así como la creación de instrumentos que permitan una distribución equitativa de cargas y beneficios generados por la habilitación de suelo;
- XI. Promover y gestionar ante las instituciones y entidades correspondientes, esquemas diversos para la adquisición de suelo habilitado para el desarrollo y lotes con servicios;
- XII. Apoyar con asesoría administrativa, técnica y operativa a los núcleos agrarios que lo soliciten, en los procesos de desincorporación de suelo de origen social;
- XIII. Asistir a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la elaboración de las estrategias y procesos para la modernización de los registros públicos de la propiedad y de los catastros; así como en la planeación, elaboración, diseño, desarrollo e implementación de un sistema para homologar los mismos, en apoyo a las entidades federativas y los municipios que lo soliciten;
- XIV. Coadyuvar con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la integración y coordinación de un inventario nacional de suelo, sin perjuicio de los inventarios cuya integración y operación corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal;
- XV. Auxiliar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en los procesos de asesoría y asistencia técnica, jurídica, social y financiera a las entidades federativas, municipios y la Ciudad de México en materia de planeación urbana, suelo, regularización territorial y vivienda, y

- XVI. Las demás acciones que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto, contando con las facultades que se establezcan en las disposiciones jurídicas aplicables.¹¹

Como podemos observar, el nuevo Instituto se convierte en el brazo armado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para el cumplimiento de los objetivos trazados en el desarrollo de la nueva Ley de Asentamientos, así como en los objetivos que tiene el mismo Instituto.

De igual manera se lee que se crea una Junta de Gobierno que tomará determinadas decisiones y que se integra de la siguiente manera:

Artículo Séptimo. La Junta de Gobierno estará integrada por los miembros siguientes:

- I. El Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; quien la presidirá con derecho a voz y voto;
- II. El Subsecretario de Ordenamiento Territorial;
- III. El Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- IV. El Subsecretario de Desarrollo Agrario, y
- V. Los representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social y de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de la Comisión Nacional de Vivienda; del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares; así como del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y de la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

Los miembros de la Junta de Gobierno designarán a sus respectivos suplentes, mediante oficio turnado al Instituto Nacional del Suelo Sustentable.

El nivel jerárquico de los miembros propietarios de la Junta de Gobierno deberá corresponder, cuando menos, al de Director General de la Administración Pública Centralizada o su equivalente, y, tratándose de los suplentes, al de Director de Área o equivalente.

La Junta de Gobierno, a propuesta de su Presidente, designará de entre sus miembros a un Secretario y a propuesta del Director General, a un Prosecretario, quien podrá ser un servidor público del Instituto Nacional del Suelo Sustentable.

11 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5465842&fecha=16/12/2016

■ Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos ■

Los miembros de la Junta de Gobierno ejercerán sus cargos a título honorífico, por lo que no recibirán retribución, emolumento ni compensación por su participación.¹²

Podemos apreciar que los integrantes se encuentran en mayor o menor grado ligados a la cuestión de los asentamientos humanos y el desarrollo territorial y urbano.

Por supuesto esto transformó la estructura orgánica de la Institución, por lo que el 26 de junio de este año se publicó en el DOF el nuevo Estatuto Orgánico del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, que entre otros puntos señala lo siguiente con relación a la Junta de Gobierno:

Artículo 7.- La Junta de Gobierno tendrá además de las atribuciones previstas para los órganos de gobierno que se prevén en la Ley y en la demás normatividad que resulte aplicable, las siguientes:

- I. Aprobar el Estatuto Orgánico del Instituto, así como cualquier modificación al mismo, a propuesta fundada y motivada de cualquiera de sus miembros propietarios o del propio Director General;
- II. Aprobar cualquier modificación del Decreto;
- III. Aprobar el calendario de sesiones ordinarias de la Junta de Gobierno;
- IV. Aprobar la integración y funcionamiento del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés del Instituto;
- V. Aprobar el Código de Conducta del Instituto;
- VI. Aprobar los programas institucionales que formule el Instituto por conducto del Director General en congruencia con los objetivos y atribuciones del Instituto;
- VII. Revisar y, en su caso, aprobar los proyectos de presupuestos del Instituto y las propuestas de erogaciones e inversiones necesarias para el buen funcionamiento del mismo que presente el Director General, así como las modificaciones a unos y otras que le proponga, en términos de la legislación aplicable;
- VIII. Vigilar que las actividades realizadas por el Instituto se desarrollen conforme al decreto de su creación, al presente Estatuto, así como a los programas y presupuesto aprobados y demás disposiciones aplicables;
- IX. Establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el Instituto, en relación con las actividades que tienen encomendadas;

.....
12 Ídem.

- X. Fijar y ajustar, en su caso, los precios de los bienes y servicios que produzca o preste el Instituto, con excepción de los que determine el Ejecutivo Federal;
- XI. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento del Instituto y de las actividades que desarrolla con créditos internos y externos, de conformidad con lo que dispongan las leyes aplicables;
- XII. Aprobar trimestral y anualmente los estados financieros del Instituto y autorizar la publicación de los mismos;
- XIII. Aprobar las políticas, bases y programas generales que de conformidad con las leyes aplicables, regulen los contratos, convenios, pedidos o acuerdos que deba celebrar el Instituto con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios relacionados con bienes muebles;
- XIV. Aprobar la estructura básica de la organización del Instituto y las modificaciones a la misma;
- XV. Aprobar el Manual General de Organización del Instituto y las modificaciones al mismo;
- XVI. Acordar la realización de operaciones inherentes al objeto del Instituto;
- XVII. Aprobar los planes o programas específicos que le presente el Director General;
- XVIII. Nombrar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos del Instituto, que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, así como concederles licencias;
- XIX. Nombrar y remover al Secretario y al Prosecretario de la Junta de Gobierno, este último a propuesta del Director General;
- XX. Autorizar la creación de los comités de apoyo y de grupos de trabajo para el desarrollo de las actividades que tiene encomendadas el Instituto;
- XXI. En los casos de excedentes económicos, proponer la constitución de reservas para su determinación por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XXII. Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General del Instituto;
- XXIII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Instituto cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- XXIV. Revocar el nombramiento de los miembros propietarios que sean repre-

Nueva ley de asentamientos humanos: una norma, varios retos

sentantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Comisión Nacional de Vivienda, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y de la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, cuando no asistan a por lo menos el setenta por ciento de las sesiones que se hayan convocado en un ejercicio, siempre que dichas ausencias no se justifiquen a juicio de la Junta de Gobierno y en cualquier otro supuesto previsto en el presente Estatuto;

- XXV. Tomar conocimiento del establecimiento de Delegaciones en las entidades federativas que lleve a cabo el Instituto;
- XXVI. Tomar conocimiento de las donaciones de bienes de conformidad con la normatividad que resulte aplicable;
- XXVII. Las facultades indelegables previstas para los órganos de gobierno en el artículo 58 de la Ley; y
- XXVIII. Las que le confiera las demás disposiciones que resulten aplicables.¹³

Indudablemente la nueva integración y disposiciones jurídicas pretenden agilizar la actividad del Instituto, así como impulsar la consecución de los objetivos de la Ley aprobada, no obstante sigue existiendo la cuestión de los problemas que afectan el cumplimiento pleno de los objetivos trazados, al menos en el discurso, de regularizar los asentamientos de manera ordenada y para el desarrollo armónico, aunque muchos, trataremos de identificar algunos de ellos.

Los problemas

Toda norma jurídica de origen es imperfecta, lo que lleva a que desde el momento mismo de su discusión y posterior aprobación sea cuestionada, revisada, observada y en muchos casos, atacada. Por lo que esta Ley no puede ser la excepción.

De ahí que en nuestro papel de analistas debamos plantear algunas problemáticas que han quedado omitidas, o bien han sido abordadas de manera general, sin profundizar en los subsecuentes problemas.

¹³ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488047&fecha=26/06/2017

A) Derecho a la Ciudad

Cuando se ha hablado del derecho a la ciudad de inmediato nos debemos plantear cuál será el alcance de dicho derecho y así, aunque repetimos el texto del primer principio señalado en el artículo cuarto de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que señala que por derecho a la ciudad debe entenderse:

Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados internacionales suscritos por México en la materia.¹⁴

Resulta interesante la mención que se hace respecto a los derechos reconocidos en la Constitución y en los Tratados suscritos en la materia, sin embargo omiten una norma que ha significado un avance en el tema del derecho a la Ciudad y es la nueva Constitución de la Ciudad de México que señala en su artículo 12:

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.
2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.¹⁵

Si comparamos, vemos que mientras para la Ley el derecho a la ciudad se trata de garantizar a los habitantes del centro urbano, en la Constitución de la Ciudad de México, se trata de un derecho colectivo, que asegura inclusión social y distribución equitativa de bienes públicos, tema este que también afecta al momento de analizar el tema de la recaudación y el uso de lo recaudado.

Aunque pudiera pensarse que el señalamiento resulta nimio, podemos llegar a extremos de segregación no muy lejanos, baste ver la barda perimetral que divide el exclusivo fraccionamiento Bosque Real de la Colonia la Mancha Tres, en los Municipios de Huixquilucan y Naucalpan respectivamente.¹⁶

14 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

15 <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/589/746/ef5/589746ef5f8cc447475176.pdf>

16 http://internacional.elpais.com/internacional/2017/05/23/actualidad/1495508814_102376.html

Y por supuesto este derecho, como lo propuso el legislador nos deja en una situación inquietante de que los textos internacionales se encuentran más en consonancia con el texto de la Constitución de la Ciudad de México que con el texto de la Ley, baste ver el texto de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en su primer principio llamado precisamente derecho a la ciudad:

ARTICULO I. DERECHO A LA CIUDAD

1. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.
2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.¹⁷

El legislador debería leer entre otros textos el informe del derecho a la Ciudad de Global, el cual trata a profundidad el tema desde diversas aristas y con el objetivo de lograr una implementación adecuada, de hecho trata de casos concretos como el brasileño y aborda la propuesta que se realizó en torno al caso de México, desde 2008.¹⁸

Como podemos observar, el derecho a la Ciudad no es una acción de carácter separador o clasista, sino el impulso a formas democráticas de convivencia y desarrollo comunitario para llegar a la posibilidad de un justo aprovechamiento de los recursos no sólo para los habitantes de la demarcación, sino para quienes transitan, trabajan o son simples transeúntes de la ciudad.

17 <http://www.hic-al.org/documentos/cartaderechociudad.pdf>

18 <http://www.global.net/iepala/global/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=11616&opcion=documento>

B) Gentrificación

El llamado fenómeno de la gentrificación es intuitivo, pero a la vez complejo. Una persona compra o renta una propiedad en una zona popular o pauperizada de la ciudad. Los precios son bajos, la ubicación es ideal y, en algunos casos, el encanto del barrio es especial. La oportunidad es tan buena que se mudan cada vez más inquilinos. Surgen negocios para la nueva clientela, se construyen edificios, a veces aumenta la oferta cultural y, con ello, sube el precio de los alquileres y de los servicios, hasta que los habitantes originales no pueden pagarlos y están bajo una amenaza constante de ser expulsados de sus hogares. El que paga se queda y el que no, se va.¹⁹

La nueva Ley señala que se evitará la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda, la gran pregunta aquí es como van a enfrentar el fenómeno de la gentrificación, descrito en el párrafo que antecede, podemos analizar las razones que han detonado este fenómeno: necesidad de vivienda barata, búsqueda de mejores espacios de vivienda, generación de modas generacionales (hipsters y millenials por ejemplo), de igual manera podemos ver los efectos nocivos de esta situación: desalojos, aumento en el costo de la vivienda que obviamente no pueden pagar los moradores originarios, encarecimiento del espacio público.

Entonces la pregunta que queda es: ¿cómo va a reaccionar el legislador?, pues en el artículo 77 se lee lo siguiente:

Artículo 77. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de Reservas territoriales para el Desarrollo Urbano y la vivienda, con objeto de:

...

II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el Desarrollo Urbano y la vivienda;²⁰

Evidentemente la especulación ya existe, es necesario abatir sus efectos nocivos, pues en la medida que se extienda la problemática se generará la depauperización de las condiciones de vida de las comunidades originarias y se generará un corrimiento estamental que ocasione que las antiguas clases medias de colonias como la Juárez o la Santa María la Rivera (de la Condesa ni

19 https://internacional.elpais.com/internacional/2017/06/02/mexico/1496433731_922169.html

20 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

hablar, el proceso ya concluyó), sean eliminadas y caigan en una clase baja para ser desplazadas por una nueva clase media alta que tenga para pagar los arrendamientos o costos de venta de los inmuebles y a su vez, al elevarse el costo de los servicios, la gente sea desplazada de la convivencia social que de alguna manera lleva implícito el llamado derecho a la ciudad.

En este tenor conviene tener presente el estudio *First we take Manhattan. La destrucción creativa de las ciudades (Catarata)*,²¹ del sociólogo Daniel Sorando y el arquitecto Álvaro Ardura, en el cual si bien es cierto analizan casos como Manhattan y algunos poblados poco conocidos de España, su revisión del proceso de gentrificación en sus etapas de abandono, estigma, regeneración, mercantilización, los cuales basta revisar sucintamente para encontrar su existencia en la cotidianidad de las colonias que hemos señalado y ubicarla en los ejemplos de otras colonias que han sido modificadas en su estructura poblacional a partir de los procesos que hemos mencionado.

De ahí que debe analizarse una adecuación a la Ley para proteger a los grupos poblacionales que pueden resultar afectados por las modificaciones poblacionales y económicas de sus comunidades y para evitar que estas mismas personas afectadas se conviertan en carne de cañón o capital político de grupos o partidos, con la consiguiente complicación de la problemática social.

Una primera idea podría ser la aplicación de la llamada hipoteca inversa que ya se encuentra regulada dentro del Código Civil de la Ciudad de México, que si bien en un inicio es sólo para adultos mayores, en el caso del proceso de gentrificación suelen ser los más afectados, por sus propias condiciones económicas, de ahí que podría aplicarse el proceso dentro de la Ley (por ejemplo en el mismo título noveno, donde se aplica el artículo 77 ya comentado), o en las normas reglamentarias.²²

Es evidente que no pueden detenerse los procesos económicos, pero si pueden prevenirse o atenuarse en la medida de lo posible sus efectos nocivos, al final del día el sentido de pertenencia de los individuos, aunque sea un mero patrón cultural, es parte del proceso de construcción de ciudad o espacio.

21 <https://www.amazon.es/First-Manhattan-Daniel-Sorando-Ort%C3%ADn/dp/8490971595>

22 Cfr. <http://expansion.mx/dinero/2017/03/27/la-hipoteca-inversa-ahora-es-una-posibilidad-para-los-adultos-mayores-de-la-cdmx>

C) Criminalización de la pobreza

Uno de los aspectos más preocupantes de la nueva Ley es el derivado de las facultades otorgadas a las autoridades para evitar los asentamientos irregulares, si bien es cierto a partir de una condición económica depauperada se generan las condiciones para que la gente busque opciones para habitar, lo que ocasiona entre otras problemáticas la falta de servicios públicos adecuados, el encarecimiento del ya de por sí pobre espacio, el uso político de los grupos con esta situación, entre otros.

Debemos recordar adicionalmente en el caso de la Ciudad de México que existen asentamientos irregulares que se generaron a partir del sismo del 19 de septiembre de 1985 y que a la fecha no han sido reubicados ni existen visos de que se vayan a reubicar, dando origen a territorios de autogobierno como el barrio del Hoyo, que incluso para ingresar a él se requiere de permisos especiales.²³

El que la Ley señale que se sancionara a quien dé permisos, apoye o gestione asentamientos irregulares solamente abate una parte del proceso, pues al momento que la autoridad pretenda ubicar liderazgos sobre quien generar la responsabilidad tenemos la posibilidad de que los mismos pobladores respondan al son de *Fuente Ovejuna*, en lugar de entregar la información.

Los transitorios también ya lo hemos analizado, ordenan que en el término de un año se adecuen las normas legales de las entidades federativas, lo que puede dar pie a la criminalización de quien se encuentre en asentamientos irregulares, lo que no es sino una forma de criminalizar la pobreza de esos individuos, por lo que resulta procedente transcribir lo que la organización TECHO señaló en el mes de septiembre de 2016, al aprobarse en el Senado la actual Ley:

Es necesario integrar un capítulo en el que se reconozca a los habitantes de los asentamientos irregulares como sujetos de derechos y prevenir su criminalización. El capítulo debe contemplar: 1) que los asentamientos humanos irregulares en condición de pobreza representan un reto en materia de derechos humanos; 2) que cerca de 70% del suelo en que han crecido las ciudades mexicanas es informal, por lo que es necesario determinar estrategias in situ de integración y mejoramiento participativo y alternativas de reubicación adecuada en el caso de las zonas de riesgo; 3) que son consecuencia de procesos de exclusión social, urbanización desigual y un mercado del suelo disfuncional, por lo que su prevención debe estar acompañada de acciones afirmativas que reduzcan la

23 <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/06/21/1171112>

Nueva ley de asentamientos humanos: una norma, varios retos

desigualdad; 4) la necesidad de generar información sobre el fenómeno y sus características, ya que en la actualidad ni los censos ni los catastros cuentan con información detallada sobre las irregularidades jurídicas que impiden a algunas personas el acceso a vivienda adecuada, lo cual dificulta la atención de esta problemática; 5) la seguridad de la tenencia como parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.²⁴

Los asentamientos irregulares han sido consecuencia directa de las fallas gubernamentales, pues ante la inadecuada planeación, la corrupción más o menos solapada, los usos políticos que se han dado a los grupos demandantes de vivienda, entre otras cuestiones; se ha permitido así la creación de un monstruo de condiciones alarmantes que no parece tener una pronta solución.

Se debe pues legislar de manera expresa en torno a los asentamientos irregulares para poder hacer frente al problema y no únicamente sancionar, sin especificar en la misma Ley el cómo, una parte de la cuestión, en tanto no se generen los mecanismos para que se acceda a vivienda económica, uno de los tantos principios de la Ley, no tenemos muchas opciones para enfrentar el tema.

D) Recaudación desigual, desarrollo desigual

Señala la ley que:

Artículo 88. En términos de las leyes locales y federales aplicables, y sin perjuicio de lo previsto por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponderá a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno la **aplicación de mecanismos financieros y fiscales que permitan que los costos de la ejecución o introducción de infraestructura primaria, servicios básicos, otras obras y acciones de interés público urbano se carguen de manera preferente a los que se benefician directamente de los mismos**. Así como aquellos que desincentiven la existencia de predios vacantes y subutilizados que tengan cobertura de infraestructura y servicios. **Para dicho efecto, realizará la valuación de los predios antes de la ejecución o introducción de las infraestructuras, para calcular los incrementos del valor del suelo sujetos a imposición fiscal**²⁵ (Los resaltados son nuestros).

24 <http://www.techo.org/paises/mexico/wp-content/uploads/2016/10/Observaciones-Ley-Gral-Asentamientos-Humanos1.pdf>

25 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf

Una primera lectura de esta Ley podría suponer que se trata de incentivar la recaudación vía el denominado impuesto predial para impulsar el desarrollo de las mismas comunidades recaudantes, sin embargo la realidad topa con una situación lacerante: la desigualdad económica que crea una brecha que lejos estará de cerrarse si se aplica estrictamente lo aquí indicado.

Para muestra basta un ejemplo: El Municipio más rico de México es San Pedro Garza, en el Estado de Nuevo León, en tanto que las comunidades más pobres de México se localizan en el Estado de Chiapas, curiosamente en los extremos no sólo económicos, sino territoriales y como consecuencia de ello los montos que podrían recaudarse serán diametralmente opuestos y los beneficios que pudieran darse lo serán también, por ello el legislador deberá crear mecanismos de distribución de esos recursos para compensar el déficit de recaudación, sin que ello signifique el dejar de lado la obligación contributiva de las personas, sino compensar los montos recaudados según la condición socioeconómica del contribuyente.

De ahí la importancia de abatir la brecha entre la recaudación y el beneficio de lo recaudado como señala en un reportaje reciente el Diario El País.²⁶

Conclusiones

1. La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano busca actualizar los criterios que vienen desde la primera Ley de 1976, así como la reforma de 1993.
2. Dicha norma aborda distintos temas, sin embargo algunos de ellos generan dudas y desconfianza, pues se corre el riesgo de que su interpretación creen riegos jurídicos o criminalización de la pobreza.
3. La antigua CORETT se transformó en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable y será el principal apoyo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para las labores encomendadas.
4. Los artículos transitorios contemplan distintos plazos para determinadas acciones, algunas que se han realizado en tiempo y forma, otras camino a cumplirse y algunas rezagadas, debe estarse atento al correr de los tiempos para prevenir una violación por incumplimiento de acciones.

26 https://economia.elpais.com/economia/2017/06/25/actualidad/1498427695_168845.html

■ Nueva ley de asentamientos humanos:
una norma, varios retos ■

5. Hay una serie de problemáticas que deben estudiarse para evitar conflictos o estarse atento a la adecuación de la norma, entre ellos: La definición de derecho a la Ciudad, la gentrificación, la criminalización de la pobreza a partir de los asentamientos irregulares y la desigualdad en la recaudación.

Esto es una breve revisión que más que ser el final, debe marcar un principio para ir revisando cada cierto tiempo la norma jurídica y en el proceso se lleve a cabo la adecuación de la misma para su perfeccionamiento.

Los residuos sólidos urbanos en México

Francisco Javier Rodríguez Carvajal

Introducción

E

n México los residuos sólidos urbanos (RSU) son materia de especial atención tanto de los legisladores federales y locales, así como de los tres órdenes de gobierno, ya que representan en muchas ciudades toda una problemática ambiental por la contaminación que provocan y por las afectaciones a la instalaciones de servicios públicos como el drenaje por las grandes cantidades de desechos que se generan.

En la medida en que las poblaciones están aumentando, también los residuos sólidos se incrementan de forma muy rápida, teniendo cada vez menos espacio para el depósito y manejo de los mismos.

El presente documento pretende realizar un estudio de caso sobre los residuos sólidos urbanos en México y conocer las principales estadísticas en la materia en los tres niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, además de señalar las iniciativas que se han presentado sobre este tema en la LXIII legislatura de la Cámara de Diputados.

En primer término hay que establecer que son los residuos sólidos urbanos, ya que también existen otros tipos de desechos como los especiales o peligrosos, ¿Que son los residuos sólidos urbanos? de acuerdo a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos son "los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos".¹

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y otros ordenamientos

La problemática sobre los residuos sólidos urbanos no es un problema nuevo en las comunidades urbanas ni rurales pues durante varios siglos y a medida que hay mayor industrialización más grande es el volumen de residuos que producimos, por ello el 28 de abril del año 2003 el legislativo federal a prueba la nueva Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la cual tiene por objeto "garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación".²

El proceso legislativo de dicha ley inició el 27 de noviembre del año 2001 con la iniciativa que presentaron los diputados de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, la cual fue aprobada en 27 de abril de 2002 el pleno de la Cámara de Diputados.

1 Fracción XXXIII del artículo 5 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

2 Artículo 1º de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

El 29 de abril del 2002 la Cámara de Senadores recibió de la Cámara de Diputados la Minuta con proyecto de Decreto para expedir la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos la cual se turnó a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y Estudios Legislativos Primera, para su estudio y dictamen. En el proceso de discusión y análisis el Senado de la República incorporó al dictamen algunos aspectos de la iniciativa de Ley General de Residuos que presentó el 11 de abril de 2002, el senador Oscar Cantón Zetina, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y de la iniciativa de Ley General de Residuos del Senador Jorge Nordhausen González, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentada el 1º de octubre de 2002.

El día 13 de diciembre de 2002, el pleno del Senado de la República aprueba el dictamen de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos el cual pasa a la Cámara de Diputados para su revisión.

La Cámara de Diputados recibe y envía a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Honorable Cámara de Diputados la minuta para su análisis y discusión, dictaminando el 1 de abril de 2003 en sentido positivo las modificaciones propuestas por la Cámara de Senadores, mismas que el pleno de la cámara baja aprobó el 28 de abril de 2003 y el Ejecutivo Federal publica en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre del mismo año.

Cabe señalar, que el que se aprobara esta nueva ley no significaba que el tema de los residuos no estuviera contemplado en alguna norma legal pues el antecedente de este nuevo ordenamiento fue la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, publicada en 1988.

Asimismo, existe toda una serie de ordenamientos legales que se relacionan con los residuos sólidos urbanos los cuales además de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos hay un reglamento, Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y Normas Mexicanas (NMX).³

Normatividad Residuos Sólidos Urbanos ¹⁹⁸	
Leyes	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos
Reglamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos
Normas Oficiales Mexicanas (NOM)	<ul style="list-style-type: none"> • NOM-083-SEMARNAT • NOM-098-SEMARNAT

3 <http://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/normatividad-aplicable-al-tema-de-residuos>

Normatividad Residuos Sólidos Urbanos ¹⁹⁸	
Normas Mexicanas (NMX)	<ul style="list-style-type: none"> • NMX-AA-015-1985 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Muestreo-Método de cuarto. • NMX-AA-016-1984 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación de humedad. • NMX-AA-018-1984 Protección al ambiente-Contaminación de suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación de cenizas. • NMX-AA-019-1985 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Peso volumétrico "in situ". • NMX-AA-021-1985 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación de materia orgánica. • NMX-AA-022-1985 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Selección y cuantificación de sub-productos. • NMX-AA-024-1984 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación de nitrógeno total. • NMX-AA-025-1984 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos-Determinación del PH-Método potenciométrico. • NMX-AA-031-1976 Determinación de azufre en desechos sólidos. • NMX-AA-032-1976 Determinación de fósforo total en desechos sólidos (método del fosfavanadomolibdato). • NMX-AA-033-1985 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación de poder calorífico superior. • NMX-AA-052-1985 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Preparación de muestras en el laboratorio para su análisis. • NMX-AA-061-1985 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación de la generación. • NMX-AA-067-1985 Protección al ambiente-contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación de la relación carbono / nitrógeno. • NMX-AA-068-1986 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación de hidrogeno a partir de materia orgánica. • NMX-AA-080-1986 Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación del porcentaje de oxígeno en materia orgánica. • NMX-AA-091-1987 Calidad del suelo-Terminología. • NMX-AA-092-1984 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación de azufre. • NMX-AA-094-1985 Protección al ambiente-Contaminación del suelo-Residuos sólidos municipales-Determinación de fósforo total.

Leyes Estatales sobre Residuos Sólidos Urbanos.

El artículo quinto transitorio de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos dice que las entidades federativas deberán de expedir y en su caso adecuar sus leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas, actualmente todas las entidades federativas cuentan con una ley estatal sobre residuos sólidos urbanos.

Entidad	Ley
Aguascalientes	Ley de Protección Ambiental
Baja California	Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos y su Reglamento
Baja California Sur	Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente
Campeche	Ley para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, de Manejo Especial y Peligrosos
Chiapas	Ley Ambiental
Chihuahua	Ley del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente
Ciudad de México	Ley de Residuos Sólidos y su Reglamento
Coahuila	Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos
Colima	Ley de Residuos Sólidos
Durango	Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos y su Reglamento
Guanajuato	Ley para la Gestión Integral de Residuos y su Reglamento
Guerrero	Ley Número 593 de Aprovechamiento y Gestión Integral de los Residuos y su Reglamento
Hidalgo	Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos
Jalisco	Ley de Gestión Integral de los Residuos y su Reglamento
México	
Michoacán	Ley para la Prevención y Gestión Integral de Residuos y su Reglamento
Morelos	Ley de Residuos Sólidos y su Reglamento
Nayarit	Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
Nuevo León	Ley Ambiental
Oaxaca	Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos
Puebla	Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial y su Reglamento
Querétaro	Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos y su Reglamento
Quintana Roo	Ley para la Prevención y la Gestión Integral de Residuos y su Reglamento
San Luis Potosí	Ley Ambiental

Entidad	Ley
Sinaloa	Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Sonora	Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Tabasco	Ley de Protección Ambiental
Tamaulipas	Código para el Desarrollo Sustentable. Libro Tercero: de la Prevención y Gestión Integral de los Residuos del Estado
Tlaxcala	Ley de Ecología y Protección al Ambiente y su Reglamento
Veracruz	Ley No. 847 de Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial
Yucatán	Ley para la Gestión Integral de los Residuos
Zacatecas	Ley de Residuos Sólidos

Estadísticas de Residuos Sólidos Urbanos

La entidad responsable del cumplimiento de la normatividad en materia de residuos sólidos urbanos es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la cual cuenta con un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y otras entidades generan bases de datos sobre temas ambientales como el de residuos sólidos, como se establece en el artículo 7 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

El Banco de Indicadores del Instituto Nacional de Estadística y Geografía⁴ en sus estadísticas más recientes a nivel nacional nos muestra el comportamiento de distintos tópicos relacionados con los residuos sólidos urbanos en el año 2014, por ejemplo:

Más de 102 mil toneladas es la cantidad promedio diaria de residuos sólidos urbanos recolectados.

De los 2,457 municipios y delegaciones,⁵ 2,266 cuentan con servicios de recolección y disposición final de los residuos sólidos urbanos y 191 no cuentan con ellos.

4 <http://www.beta.inegi.org.mx/app/indicadores/?ag=00&ind=6200088960#divFV62000885856200088585#D6200088960>

5 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

Del universo de municipio y delegaciones solamente 134 tiene estudios sobre la composición de los residuos sólidos urbanos y 109 sobre su generación.

Los municipios y delegaciones que cuentan con programas locales orientados a la gestión integral de los residuos sólidos urbanos hasta el año 2014 son 108.

Las cantidades en promedios diarios recolectados en centros de acopio de residuos sólidos registrados a nivel nacional en el año 2014 son las siguientes:

Plástico 22,686.

Electrónicos y electrodomésticos 5,067.

Vidrio 10,644.

Fierro, lámina y acero 14,139.

Cobre, bronce y plomo 1,362.

Aluminio 1,386.

PET 59,195.

Papel y cartón 39,874.

El número de municipios y delegaciones que administran centros de acopio de materiales valorizables son 97.

101 municipios cuentan con estaciones de transferencia de residuos sólidos urbanos en 2014.

40,035,867 es la cantidad promedio diaria de residuos sólidos urbanos recolectados obtenido mediante el método: vehículos_capacidad_viajes.

54,235,110 es la cifra promedio diaria de residuos sólidos urbanos recolectados obtenido mediante el método de pesaje.

Número de municipios y delegaciones sin servicios relacionados con el manejo de los residuos sólidos urbanos 141.

Número de municipios y delegaciones con servicio de recolección, disposición final y tratamiento de los residuos sólidos urbanos 48.

De acuerdo a los datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016⁶ del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales podemos realizar comparativos de las cantidades y componentes de los residuos sólidos

6 http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/compendio_2016/mce_index.html

en las siguientes clasificaciones: generación, composición, disposición, número de instalaciones y capacidad de disposición final de dichos residuos.

Para las siguientes estimaciones utilizaremos de referencia las series de cifras del año 2001 al 2012 que integran el Compendio de Estadísticas Ambientales 2016.

Cabe señalar que los datos se presentan a nivel municipal, ya que de acuerdo al artículo 10 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos los municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento, y su disposición final.

Generación de Residuos Sólidos Urbanos

De acuerdo a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos “Generación” se considera como la acción de producir residuos a través del desarrollo de procesos productivos o de consumo y es uno de los indicadores que se toman en cuenta en la medición de residuos sólidos urbanos.

La generación estimada de residuos sólidos urbanos a nivel nacional ha tenido un incremento del 34 % del año 2001 al 2012, siendo las cinco entidades con mayor incremento Baja California Sur con 85%, Quintana Roo 71%, Querétaro 54%, Nayarit 48% e Hidalgo con 46%.

Las cinco entidades que tuvieron un menor incremento en residuos sólidos urbanos en este periodo son: Ciudad de México 14%, Chihuahua 27%, Sinaloa 27%, Guerrero 29% y Michoacán 30%.

Generación estimada de residuos sólidos urbanos (miles de toneladas)				
Entidad federativa	2001	2012	Incremento	%
Aguascalientes	285.31	414.28	128.97	45%
Baja California	985.15	1,425.33	440.18	45%
Baja California Sur	140.43	259.15	118.72	85%
Campeche	191.81	271.93	80.12	42%
Coahuila	700.60	985.50	284.90	41%
Colima	158.35	228.13	69.78	44%
Chiapas	909.41	1,323.12	413.71	45%
Chihuahua	1,029.30	1,310.35	281.05	27%

Los residuos sólidos urbano en México

Generación estimada de residuos sólidos urbanos (miles de toneladas)				
Entidad federativa	2001	2012	Incremento	%
Ciudad de México	4,350.69	4,949.40	598.71	14%
Durango	406.72	547.50	140.78	35%
Guanajuato	1,406.46	1,981.95	575.49	41%
Guerrero	783.28	1,012.87	229.59	29%
Hidalgo	523.70	766.50	242.80	46%
Jalisco	2,220.96	3,051.40	830.44	37%
México	5,148.33	6,798.12	1,649.79	32%
Michoacán	981.98	1,281.15	299.17	30%
Morelos	471.73	631.45	159.72	34%
Nayarit	234.25	346.75	112.50	48%
Nuevo León	1,540.15	2,153.50	613.35	40%
Oaxaca	702.53	921.62	219.09	31%
Puebla	1,386.65	1,894.35	507.70	37%
Querétaro	431.86	666.13	234.27	54%
Quintana Roo	285.14	487.28	202.14	71%
San Luis Potosí	592.74	793.87	201.13	34%
Sinaloa	776.35	989.15	212.80	27%
Sonora	675.75	961.77	286.02	42%
Tabasco	536.24	748.25	212.01	40%
Tamaulipas	877.75	1,215.45	337.70	38%
Tlaxcala	236.69	339.45	102.76	43%
Veracruz	1,754.33	2,301.32	546.99	31%
Yucatán	449.18	620.50	171.32	38%
Zacatecas	314.69	425.22	110.53	35%
Nacional	31,488.51	42,102.75	10,614.24	34%

Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.⁷

En la generación estimada de residuos sólidos urbanos de acuerdo a la clasificación del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales el tipo de residuo que más

⁷ http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/compendio_2016/dgeiawf.semarnat.gob.mx_8080/ibi_apps/WFServlet8681.html

se incrementó en el periodo de 2001 a 2002 fue el plástico con 232% y los residuos finos, pañales desechables entre otros disminuyo un 14%.

Generación estimada de residuos sólidos urbanos por tipo de residuo (miles de toneladas)			
Tipo de residuo	2001	2012	Porcentaje de incremento
Papel, cartón, productos de papel	4,430.44	5,822.82	31%
Textiles	469.18	602.06	28%
Plásticos	1,379.20	4,584.99	232%
Vidrios	1,857.82	2,475.66	33%
Metales: Aluminio	503.82	728.38	44%
Metales Ferrosos	253.48	456.36	80%
Metales: otros no ferrosos (incluye cobre, plomo, estaño y níquel)	155.87	263.51	69%
Metales: Total	913.17	1,448.25	58%
Basura de comida, de jardines y materiales orgánicos similares	16,500.00	22,070.27	33%
Otro tipo de basura (residuos finos, pañal desechable, etc.)	5,938.74	5,098.70	-14%

Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales

Las ciudades medias son las que tienen un mayor incremento en la generación estimada de residuos sólidos urbanos con un 48% más de lo que producían en 2001.

Generación estimada de residuos sólidos urbanos por tipo de localidad (miles de toneladas)			
Localidad	2001	2012	Porcentaje de Incremento
Zonas Metropolitanas	13,844.45	18,004.14	30%
Ciudades medias	10,702.59	15,824.48	48%
Ciudades pequeñas	2,620.70	3,548.13	35%
Localidades rurales o semiurbanas	4,320.91	4,726.00	9%

Fuente: Elaboración Propia con datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales

Recolección de Residuos Sólidos Urbanos

En México el promedio diario de residuos sólidos Urbanos recolectados a nivel nacional es de 102,887,315 Kg. y a nivel entidad federativa el que más recolecta es la Ciudad de México con 16,486,550 Kg. Mientras que Campeche es la que menos promedio diario de recolección tiene con 710,000 Kg. Asimismo, en el plano municipal o delegacional la Delegación Iztapalapa es la que mayor promedio diario de recolección tienen con 3,500.000 Kg. promedio mayor del que recolectan 24 entidades del país.

El reporte del promedio diario de residuos sólidos urbanos que recolectan todos los municipios y delegaciones es muy amplio ya que estamos hablando de casi 2,500 unidades administrativas lo cual nos llevaría un gran número de cuartillas, por ello basaremos el análisis en señalar el promedio diario de recolección estatal y cuáles son sus municipios con mayor y menor promedio de recolección como se muestra a continuación:

2014, Promedio Diario de recolección residuos sólidos urbanos (Kg)

Entidad	Estatal	Municipio con mayor promedio		Municipio con menor Promedio	
Aguascalientes	838,720	Aguascalientes	593,440	San José de Gracia	5,240
Baja California	2,823,930	Tijuana	1,485,300	Tecate	84,000
Baja California Sur	928,361	La Paz	431,631	Loreto	13,000
Campeche	710,000	Campeche	264,000	Hopelchén	12,000
Coahuila	2,193,563	Saltillo	574,400	Abasolo	438
Colima	713,320	Manzanillo	202,000	Ixtlahuacán	6,500
Colima				Minatitlán	6,500
Chiapas ⁸	2,649,551	Tuxtla Gutiérrez	530,000	Bejucal de Ocampo	250
Chihuahua	3,405,179	Juárez	1,270,250	Cusihuirachi	200
Ciudad de México	16,486,550	Iztapalapa	3,500,000	Milpa Alta	80,000
Durango	1,145,040	Durango	420,000	Hidalgo	1,000
Guanajuato	3,729,200	León	973,000	Atarjea	300
Guerrero ⁹	2,443,208	Acapulco de Juárez	950,000	Copalillo	500

8 Chiapas, los municipios de Chalchihuitán, Zinacantán, Aldama, Marqués de Comillas y Santiago el Pinar no cuentan con información.

9 Guerrero, en municipio de Atlamajalcingo del Monte, no cuenta con información.

Entidad	Estatal	Municipio con mayor promedio		Municipio con menor Promedio	
Hidalgo ¹⁰	1,812,445	Pachuca de Soto	320,000	San Agustín Metzquitlán	160
Jalisco	6,935,929	Guadalajara	1,898,930	Cuatla	840
México	13,014,809	Ecatepec de Morelos	3,000,000	Zacazonapan	1,500
Michoacán	4,181,184	Morelia	1,400,000	Zináparo	1,089
Morelos	1,453,941	Cuernavaca	402,390	Tlalnepantla	3,000
Nayarit	1,715,150	Tepic	600,000	Del Nayar	4,500
Nuevo León	4,037,198	Monterrey	898,670	Parás	445
Oaxaca ¹¹	1,635,716	Oaxaca de Juárez	550,000	74 municipios	Menor de 100
Puebla ¹²	4,330,254	Puebla	1,700,000	3 municipios	Menor de 100
Querétaro	1,788,602	Querétaro	1,059,000	San Joaquín	5,230
Quintana Roo	2,075,590	Benito Juárez	1,000,000	José María Morelos	17,000
San Luis Potosí	2,255,776	San Luis Potosí	995,790	Santa Catarina	300
Sinaloa	2,990,250	Culiacán	950,000	Badiraguato	8,100
Sonora ¹³	2,436,667	Hermosillo	570,000	Opodepe	200
Tabasco	1,805,900	Centro	536,000	Jonuta	18,000
Tamaulipas ¹⁴	2,943,489	Reynosa	550,000	Palmillas	470
Tlaxcala	1,026,430	Tlaxcala	100,000	Lázaro Cárdenas	1,000
Tlaxcala				Lázaro Cárdenas	1,000
Veracruz ¹⁵	6,030,154	Veracruz	900,000	llamatlán	Menor de 100
Yucatán	1,284,996	Mérida	850,000	Mama	250
Zacatecas ¹⁶	1,066,213	Fresnillo	126,300	Susticacán	400

Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales

- 10 Hidalgo, el municipio de Yahualica no cuenta con información.
- 11 Oaxaca, 114 municipios no cuentan con información.
- 12 Puebla, los municipios con recolección menor de 100 Kg son Chiautla, San Juan Atzompa y San Miguel Ixtilán y los municipios de Ahuehuetitla, Jopala, Nicolás Bravo, San Diego la Mesa y Tochimilzingo no cuentan con información.
- 13 Sonora, el municipio de Fronteras no cuenta con información.
- 14 Tamaulipas, los municipios de Miquihuana y San Nicolás no cuentan con información.
- 15 Veracruz, los municipios de Acula, Alpatláhuac, Astacinga, Atlahuilco, Comapa, Chumatlán, Ixmattlahuacan, Magdalena, Paso del Macho, Rafael Delgado, Los Reyes, Texcatepec, Tonayán y Xoxocotla no cuentan con información.
- 16 Zacatecas, el municipio de El Salvador no cuenta con información.

A nivel nacional la recolección estimada de residuos sólidos urbanos ha crecido, en cuanto a la población beneficiada, en el año de 1998 se beneficiaba a 82,168,980 y en 2012 a una población de 108,521,344, lo que representa un aumento del 32.07%.

Cabe señalar que de acuerdo a los datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales las dos entidades que crecieron menos en la población beneficiada son: la Ciudad de México tuvo un decremento en la población beneficiada del al pasar en 1998 de 8,679,119 a 2012 con 8,639,552 teniendo un —0.46% de población beneficiada y Sinaloa que paso de 2,283,764 en 1998 a 2,623,570 en 2012, que equivale a 14.88 de crecimiento.

Y las dos entidades que más aumentaron la población beneficiada en el mismo periodo son Quintana Roo y Baja California Sur con 95.45 % y 96.86% respectivamente.

Recolección estimada de residuos sólidos urbanos y población beneficiada			
Entidad Federativa	Población beneficiada 1998	Población beneficiada 2012	% crecimiento
Aguascalientes	838,099	1,223,301	45.96%
Baja California	1,986,560	3,212,592	61.72%
Baja California Sur	348,542	686,133	96.86%
Campeche	656,774	785,751	19.64%
Coahuila	1,761,182	2,709,429	53.84%
Colima	398,573	564,088	41.53%
Chiapas	2,931,209	4,703,339	60.46%
Chihuahua	2,706,877	3,325,827	22.87%
Ciudad de México	8,679,119	8,639,552	-0.46%
Durango	1,237,522	1,561,943	26.22%
Guanajuato	3,780,625	5,430,386	43.64%
Guerrero	2,478,407	3,204,993	29.32%
Hidalgo	1,915,868	2,519,705	31.52%
Jalisco	5,164,958	7,257,526	40.51%
México	10,386,858	13,801,082	32.87%
Michoacán	3,241,350	4,122,617	27.19%
Morelos	1,240,056	1,671,274	34.77%

Recolección estimada de residuos sólidos urbanos y población beneficiada			
Entidad Federativa	Población beneficiada 1998	Población beneficiada 2012	% crecimiento
Nayarit	666,377	1,033,003	55.02%
Nuevo León	3,439,520	4,743,113	37.90%
Oaxaca	2,614,191	3,823,049	46.24%
Puebla	4,579,251	5,599,048	22.27%
Querétaro	1,129,669	1,870,234	65.56%
Quintana Roo	673,178	1,315,759	95.45%
San Luis Potosí	1,996,032	2,473,645	23.93%
Sinaloa	2,283,764	2,623,570	14.88%
Sonora	1,886,867	2,577,446	36.60%
Tabasco	1,433,440	2,164,130	50.97%
Tamaulipas	2,302,591	3,125,819	35.75%
Tlaxcala	865,166	1,167,559	34.95%
Veracruz	6,119,401	7,262,587	18.68%
Yucatán	1,418,222	1,925,452	35.77%
Zacatecas	1,008,733	1,397,392	38.53%
Nacional	82,168,980	108,521,344	32.07%

Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales

Promedio diario de residuos sólidos urbanos recolectados según tipo de recolección

En 2014 el promedio diario de residuos sólidos urbanos recolectados según tipo de recolección selectiva y no selectiva a nivel nacional es de solo el 10 % de forma selectiva y lo realizan 14 entidades: Colima, Puebla, Guanajuato, Veracruz, Morelos, Querétaro, Hidalgo, Oaxaca, Tamaulipas, Michoacán, Jalisco, Yucatán, México y la Ciudad de México, siendo Yucatán la que mayor recolección hace de manera selectiva 66 % seguida de la Ciudad de México con 46%. Y 18 estados recolectan todo de forma no selectiva como se muestra en la siguiente tabla:

Los residuos sólidos urbano en México

Promedio diario de residuos sólidos urbanos recolectados según tipo de recolección (kilogramos)					
Entidad federativa	Selectiva	% Selectiva	No selectiva	% No selectiva	Total
Aguascalientes	0	0%	838,720	100%	838,720
Baja California	0	0%	2,823,930	100%	2,823,930
Baja California Sur	0	0%	928,361	100%	928,361
Campeche	0	0%	710,000	100%	710,000
Coahuila	0	0%	2,193,563	100%	2,193,563
Colima	1,000	0%	712,320	100%	713,320
Chiapas	0	0%	2,649,551	100%	2,649,551
Chihuahua	0	0%	3,405,179	100%	3,405,179
Ciudad de México	7,601,092	46%	8,885,458	54%	16,486,550
Durango	0	0%	1,145,040	100%	1,145,040
Guanajuato	30,000	1%	3,699,200	99%	3,729,200
Guerrero	0	0%	2,443,208	100%	2,443,208
Hidalgo	63,300	3%	1,749,145	97%	1,812,445
Jalisco	229,511	3%	6,706,418	97%	6,935,929
México	1,430,190	11%	11,584,619	89%	13,014,809
Michoacán	152,132	4%	4,029,052	96%	4,181,184
Morelos	33,030	2%	1,420,911	98%	1,453,941
Nayarit	0	0%	1,715,150	100%	1,715,150
Nuevo León	0	0%	4,037,198	100%	4,037,198
Oaxaca	91,281	6%	1,544,435	94%	1,635,716
Puebla	10,537	0%	4,319,717	100%	4,330,254
Querétaro	44,700	2%	1,743,902	98%	1,788,602
Quintana Roo	0	0%	2,075,590	100%	2,075,590
San Luis Potosí	0	0%	2,255,776	100%	2,255,776
Sinaloa	0	0%	2,990,250	100%	2,990,250
Sonora	0	0%	2,436,667	100%	2,436,667
Tabasco	0	0%	1,805,900	100%	1,805,900
Tamaulipas	114,324	4%	2,829,165	96%	2,943,489
Tlaxcala	0	0%	1,026,430	100%	1,026,430
Veracruz	31,350	1%	5,998,804	99%	6,030,154

Promedio diario de residuos sólidos urbanos recolectados según tipo de recolección (kilogramos)					
Entidad federativa	Selectiva	% Selectiva	No selectiva	% No selectiva	Total
Yucatán	850,000	66%	434,996	34%	1,284,996
Zacatecas	0	0%	1,066,213	100%	1,066,213
Nacional	10,682,447	10%	92,204,868	90%	102,887,315

Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales

Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos establece que la disposición final es la acción de depositar o confinar permanentemente residuos en sitios e instalaciones cuyas características permitan prevenir su liberación al ambiente y las consecuentes afectaciones a la salud de la población y a los ecosistemas y sus elementos, por ello en las siguientes líneas veremos cómo está el país en este tema.

Los sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos reportados por municipios en el año de 2012 a nivel nacional son: 216 Rellenos sanitarios, 121 Sitios controlados y 1,264 Tiraderos a cielo abierto.

Las entidades que reportaron más rellenos sanitario son; Veracruz 18, Jalisco 27 y México 28. Los estados que reportan más sitios controlados son: Hidalgo 9, México 18 y Jalisco 24. A nivel estatal se registran más tiraderos a cielo abierto en Yucatán 102, Veracruz 112 y Oaxaca 214.

Por otra parte, la Ciudad de México que es una de las entidades que más genera residuos sólidos urbanos no cuenta con ningún sitio de disposición final como relleno sanitario, sitio controlado, ni tiradero a cielo abierto.

Sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos reportados por municipios				
Entidad federativa	Total de municipios	Rellenos sanitarios	Sitios controlados	Tiradero a cielo abierto
Aguascalientes	11	1		
Baja California	5	5		

Los residuos sólidos urbano en México

Sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos reportados por municipios				
Entidad federativa	Total de municipios	Rellenos sanitarios	Sitios controlados	Tiradero a cielo abierto
Baja California Sur	5	2	2	4
Campeche	11	1		10
Coahuila	38	5	1	27
Colima	10	2		4
Chiapas	118	6	2	99
Chihuahua	67	18	2	44
Ciudad de México	16	0		0
Durango	39	7	3	26
Guanajuato	46	17	3	21
Guerrero	81	2	1	77
Hidalgo	84	5	9	43
Jalisco	125	27	24	41
México	125	28	18	42
Michoacán	113	7	7	96
Morelos	33	4	1	13
Nayarit	20	1	2	15
Nuevo León	51	5	3	10
Oaxaca	570	3	7	214
Puebla	217	1	5	44
Querétaro	18	9	5	2
Quintana Roo	10	4		4
San Luis Potosí	58	5	8	37
Sinaloa	18	5	1	13
Sonora	72	8		67
Tabasco	17	2	1	12
Tamaulipas	43	5	1	37
Tlaxcala	60	1	3	
Veracruz	212	18	8	112
Yucatán	106	5	2	102
Zacatecas	58	7	2	48

Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos en su artículo 10 señala que los municipios deberán elaborar los reglamentos y disposiciones jurídico-administrativas.

La Gestión Integral de Residuos en la ley se considera como el conjunto articulado e interrelacionado de acciones normativas, operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales, educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación, para el manejo de residuos, desde su generación hasta la disposición final, a fin de lograr beneficios ambientales, la optimización económica de su manejo y su aceptación social, respondiendo a las necesidades y circunstancias de cada localidad o región.

A continuación se muestra algunas estadísticas relacionadas con este tema.

Municipios con reglamentos relacionados con el manejo de los residuos sólidos urbanos

En México al año 2010 el 80% de los municipios no contaba con un reglamento relacionado con el manejo de residuos sólidos urbanos, estamos hablando que de los 2,456 municipios solo 486 cuentan con reglamento.

Las entidades que más porcentaje de sus municipios tienen reglamento son Quintana Roo 67%, Jalisco 66% y Aguascalientes 64% y las que menos tienen son Yucatán 93%, Guerrero 94% y Puebla 95%.

Como se puede observar en la siguiente tabla aún hace falta mucho trabajo por parte de las autoridades municipales para la creación de sus reglamentos relacionado con el manejo de residuos sólidos urbanos.

Municipios con reglamentos relacionados con el manejo de los residuos sólidos urbanos por entidad federativa, 2010 (Número)				
Entidad federativa	Total	Municipios con reglamentos	Municipios sin reglamentos	% de Municipios sin reglamento
Aguascalientes	11	7	4	36%
Baja California	5	3	2	40%
Baja California Sur	5	2	3	60%
Campeche	11	4	7	64%

Los residuos sólidos urbano en México

Municipios con reglamentos relacionados con el manejo de los residuos sólidos urbanos por entidad federativa, 2010 (Número)				
Entidad federativa	Total	Municipios con reglamentos	Municipios sin reglamentos	% de Municipios sin reglamento
Coahuila	38	21	17	45%
Colima	10	3	7	70%
Chiapas	118	12	106	90%
Chihuahua	67	21	46	69%
Ciudad de México	16	6	10	63%
Durango	39	4	35	90%
Guanajuato	46	25	21	46%
Guerrero	81	5	76	94%
Hidalgo	84	28	56	67%
Jalisco	125	82	43	34%
México	125	68	57	46%
Michoacán	113	33	80	71%
Morelos	33	3	30	91%
Nayarit	20	3	17	85%
Nuevo León	51	14	37	73%
Oaxaca	570	40	530	93%
Puebla	217	11	206	95%
Querétaro	18	6	12	67%
Quintana Roo	9	6	3	33%
San Luis Potosí	58	5	53	91%
Sinaloa	18	4	14	78%
Sonora	72	9	63	88%
Tabasco	17	6	11	65%
Tamaulipas	43	5	38	88%
Tlaxcala	60	5	55	92%
Veracruz	212	30	182	86%
Yucatán	106	7	99	93%
Zacatecas	58	8	50	86%
Nacional	2,456	486	1,970	80%

Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales

Municipios con programas orientados a la gestión integral de los residuos sólidos urbanos

De los 2,457 municipios que hay en el país sólo 108 cuentan con programas orientados a la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y las entidades de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Durango, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Sonora no tienen programa en ningún municipio.

Los estados que más programas tienen son México con 11, Ciudad de México con 16 y Jalisco con 21.

Municipios con programas orientados a la gestión integral de los residuos sólidos urbanos por entidad federativa año 2014		
Entidad	Total de municipios	Con programas
Aguascalientes	11	5
Baja California	5	0
Baja California Sur	5	0
Campeche	11	0
Coahuila	38	0
Colima	10	1
Chiapas	118	1
Chihuahua	67	1
Ciudad de México	16	16
Durango	39	0
Guanajuato	46	3
Guerrero	81	2
Hidalgo	84	3
Jalisco	125	21
México	125	11
Michoacán	113	6
Morelos	33	2
Nayarit	20	0
Nuevo León	51	0

Municipios con programas orientados a la gestión integral de los residuos sólidos urbanos por entidad federativa año 2014		
Entidad	Total de municipios	Con programas
Oaxaca	570	8
Puebla	217	9
Querétaro	18	2
Quintana Roo	10	1
San Luis Potosí	58	3
Sinaloa	18	0
Sonora	72	0
Tabasco	17	2
Tamaulipas	43	4
Tlaxcala	60	1
Veracruz	212	2
Yucatán	106	3
Zacatecas	58	1
Nacional	2,457	108

Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio de Estadísticas Ambientales 2016 del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales

Iniciativas de reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Durante la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, al 23 de junio de 2017, los diputados habían presentado 20 iniciativas de reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 5; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 5; el Partido Movimiento Ciudadano (MC), 5; el Partido de la Revolución Democrática (PRD), 3; el Partido Acción Nacional (PAN), 1; El Partido Nueva Alianza (NA), 1 y la Comisión del Distrito Federal, 1.

De las 21 iniciativas, al mes de junio de 2017, 2 se aprobaron y pasaron al Senado de la República, 2 se dictaminaron en la Comisión en sentido negativo, 2

fueron retiradas y 15 siguen pendientes de dictamen en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Iniciativas de reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos durante la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ¹⁷			
No.	Iniciativa	Partido	Proceso
1	Fecha: 2015-SEP-15 Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, para sentar bases generales para la cooperación y la construcción de políticas, programas o planes para prevenir la contaminación por residuos en caminos o puentes por parte de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Presentada por el diputado Alberto Martínez Urincho, PRD. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 29 de abril de 2016, otorgada el Lunes 14 de diciembre de 2015, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4363-II, martes 15 de septiembre de 2015. (48)	PRD	Pendiente
2	Fecha: 2016-FEB-18 Que reforma el artículo 100 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, para establecer la obligación de dar un aviso anticipado para la suspensión parcial o total de los servicios de manejo integral de residuos sólidos urbanos concesionados a particulares. Presentada por el diputado Luis Ernesto Munguía González, Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 27 de abril de 2016, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. <i>Gaceta Parlamentaria</i> , número 4471-IV, jueves 18 de febrero de 2016. (826)	MC	Pendiente

17 Base de datos de iniciativas, LXIII Legislatura, Gaceta Parlamentaria http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/63/gp63_b_QLegislacion.php3 consultada 23 de julio de 2017.

Iniciativas de reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos durante la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ¹⁷			
No.	Iniciativa	Partido	Proceso
3	Fecha: 2016-FEB-25 Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, con el objeto de que la separación de los residuos sólidos urbanos, en orgánicos e inorgánicos, sea obligatoria y no opcional. Presentada por la diputada Carmen Victoria Campa Almaral, Nueva Alianza. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 27 de abril de 2016, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4476-III, jueves 25 de febrero de 2016. (856)	NA	Pendiente
4	Fecha: 2016-MAR-31 Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos, para precisar que los residuos derivados de la industria petrolera deberán ser de competencia federal y su regulación estaría a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. Presentada por el diputado Juan Fernando Rubio Quiroz, PRD. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 31 de octubre de 2016, otorgada el miércoles 22 de junio de 2016, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4498-IV, jueves 31 de marzo de 2016. (1133)	PRD	Pendiente
5	Fecha: 2016-ABR-26 Que reforma el artículo 96 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, con el propósito de dar mayor certeza jurídica y operativa en el manejo integral de los residuos urbanos y de manejo especial. Presentada por la diputada Rosa Elena Millán Bueno, PRI. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 31 de octubre de 2016, otorgada el miércoles 22 de junio de 2016, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Dictaminada</u> en sentido negativo el jueves 15 de diciembre de 2016, se considera asunto totalmente concluido. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4503-VI, jueves 7 de abril de 2016. (1295)	PRI	Dictaminada en sentido negativo

Iniciativas de reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos durante la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ¹⁷			
No.	Iniciativa	Partido	Proceso
6	Fecha: 2016-ABR-26 Que reforma el artículo 48 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, con el propósito de dar mayores elementos de control en la generación y manejo integral de residuos peligrosos por parte de los microgeneradores. Presentada por la diputada Rosa Elena Millán Bueno, PRI. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 31 de octubre de 2016, otorgada el miércoles 22 de junio de 2016, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Dictaminada</u> en sentido negativo el jueves 15 de diciembre de 2016, se considera asunto totalmente concluido. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4503-VI, jueves 7 de abril de 2016. (1296)	PRI	Dictaminada en sentido negativo
7	Fecha: 2016-JUN-22 Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Presentada por los diputados Juan Fernando Rubio Quiroz y Alberto Martínez Urincho, PRD. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 30 de noviembre de 2016, otorgada el viernes 26 de agosto de 2016, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4562, martes 28 de junio de 2016. (1621)	PRD	Pendiente
8	Fecha: 2016-AGO-24 Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de aprovechamiento de alimentos para evitar su desperdicio. Presentada por la diputada Sylvana Beltrones Sánchez, PRI. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 19 de octubre de 2016, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Retirada el jueves 19 de enero de 2017, con base en el artículo 77, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4607, martes 30 de agosto de 2016. (1802)	PRI	Retirada

Iniciativas de reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos durante la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ¹⁷			
No.	Iniciativa	Partido	Proceso
9	Fecha: 2016-OCT-04 Que reforma diversas disposiciones de 29 ordenamientos, para actualizar el término "Distrito Federal" con el de "Ciudad de México". Presentada por diputados de la Comisión del Distrito Federal. Turnada a la Comisión del Distrito Federal. <u>Dictaminada</u> y aprobada en la Cámara de Diputados con 387 votos en pro, el jueves 15 de diciembre de 2016. <u>Votación</u> . Turnada a la Cámara de Senadores. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4628-III, jueves 29 de septiembre de 2016. (2007)	COMISIÓN	Turnada al Senado
10	Fecha: 2016-OCT-04 Que reforma diversas disposiciones de las Leyes Generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de Desarrollo Forestal Sustentable, de Vida Silvestre, y para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Presentada por el diputado José Hernán Cortés Berumen, PAN. Turnada a la Comisión del Distrito Federal. <u>Dictaminada</u> y aprobada en la Cámara de Diputados con 387 votos en pro, el jueves 15 de diciembre de 2016. <u>Votación</u> . Turnada a la Cámara de Senadores. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4631-IV, martes 4 de octubre de 2016. (2024)	PAN	Turnada al Senado
11	Fecha: 2016-DIC-14 Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Presentada por el diputado Ramón Bañales Arámbula, PRI. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 15 de febrero de 2017, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4679-VIII, martes 13 de diciembre de 2016. (2721)	PRI	Pendiente

Iniciativas de reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos durante la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ¹⁷			
No.	Iniciativa	Partido	Proceso
12	Fecha: 2017-ENE-17 Que reforma los artículos 1o., 5o., 7o., 9o. y 10 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Presentada por el diputado Jesús Sesma Suárez y el senador Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 15 de marzo de 2017, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Retirada el martes 6 de junio de 2017, con base en el artículo 77, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4699-VI, martes 17 de enero de 2017. (2885)	PVEM	Retirada
13	Fecha: 2017-FEB-02 Que adiciona el artículo 27 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, para hacer obligatorio el reciclaje del material agrícola denominado sábana plástica (acolchado). Presentada por la diputada Angie Denisse Hauffen Torres, Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga por 45 días, otorgada el miércoles 15 de marzo de 2017, con base en el artículo 183, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4712-V, jueves 2 de febrero de 2017. (2969)	MC	Pendiente
14	Fecha: 2017-MAR-07 Que adiciona el artículo 7o. de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en materia de gestión y operación de rellenos sanitarios. Presentada por la diputada Silvia Rivera Carbajal, PRI. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 29 de septiembre de 2017, otorgada el miércoles 31 de mayo de 2017, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4734-V, martes 7 de marzo de 2017. (3218)	PRI	Pendiente

Iniciativas de reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos durante la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ¹⁷			
No.	Iniciativa	Partido	Proceso
15	Fecha: 2017-MAR-21 Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a fin de prohibir el uso de bolsas de plástico. Presentada por los diputados Verónica Delgadillo García, Clemente Castañeda Hoeflich y Carlos Lomelí Bolaños, Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 29 de septiembre de 2017, otorgada el miércoles 31 de mayo de 2017, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4741-VI, jueves 16 de marzo de 2017. (3321)	MC	Pendiente
16	Fecha: 2017-ABR-05 Que reforma y adiciona los artículos 7o., 9o. y 100 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, con la finalidad de que las entidades actualicen su marco jurídico local, a efecto de que regulen y establezcan las bases para que se prohíba la entrega de bolsas de plástico con motivo de cualquier acto comercial. Presentada por el diputado Jesús Sesma Suárez, PVEM; y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 29 de septiembre de 2017, otorgada el miércoles 31 de mayo de 2017, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4753-VII, martes 4 de abril de 2017. (3437)	PVEM	Pendiente
17	Fecha: 2017-ABR-06 Que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, con la finalidad de establecer un etiquetado especial a todo envase fabricado con polietileno de tereftalato (PET) que refleje el daño ambiental que causa. Presentada por el diputado Germán Ernesto Ralis Cumplido, Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Prórroga hasta el 29 de septiembre de 2017, otorgada el miércoles 31 de mayo de 2017, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4748-VIII, martes 28 de marzo de 2017. (3468)	MC	Pendiente

Iniciativas de reforma a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos durante la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados ¹⁷			
No.	Iniciativa	Partido	Proceso
18	Fecha: 2017-MAY-24 Que adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables. Presentada por el diputado Jesús Sesma Suárez, PVEM; y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4788, lunes 29 de mayo de 2017. (4001)	PVEM	Pendiente
19	Fecha: 2017-JUN-07 Que modifica diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Presentada por diputados del Grupo Parlamentario del PVEM. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4798, lunes 12 de junio de 2017. (4040)	PVEM	Pendiente
20	Fecha: 2017-JUN-14 Que reforma los artículos 1, 5, 7, 9 y 10 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, con el objeto de transformar de modo integral el actual sistema de manejo de residuos sólidos urbanos, estableciendo regímenes de responsabilidad, obligaciones más claras para las entidades federativas y los municipios, en cada fase del manejo integral de los residuos. Presentada por el diputado Jesús Sesma Suárez, PVEM; y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4803, lunes 19 de junio de 2017. (4067)	PVEM	Pendiente
21	Fecha: 2017-JUN-14 Que adiciona y reforma diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Presentada por la diputada María Victoria Mercado Sánchez, Movimiento Ciudadano. Turnada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <u>Gaceta Parlamentaria</u> , número 4806, jueves 22 de junio de 2017. (4071)	MC	Pendiente

Separación Primaria y Secundaria de Residuos Sólidos Urbanos

Esta última parte resulta de especial interés, ya que involucra directamente a la ciudadanía. El artículo 18 de la ley dice que los residuos sólidos urbanos podrán subclasificarse en orgánicos e inorgánicos con objeto de facilitar su separación primaria y secundaria, en este aspecto la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales a puesto en marcha diversas acciones que promueven, concientizan y difunde el manejo adecuado de los residuos sólidos urbanos, como la campaña ¡la Basura en su Lugar!, “Limpiemos nuestro México”, el libro “Educación y gestión escolar para el desarrollo sustentable: Residuos sólidos y consumo responsable, Guía para docentes de educación primaria” y la campaña de “las 7 erres”, entre otros.

Ante toda la problemática que representan la generación de residuos sólidos urbanos, como la generación de contaminantes y gases de efecto invernadero, así como el adelgazamiento de la capa de ozono, la contaminación de los suelos y cuerpos de agua se deberían de intensificar programas que promuevan la separación de los residuos en inorgánicos y orgánicos con la finalidad de darles un mejor tratamiento y aprovechamiento, como se dijo en líneas atrás solo el 10% a nivel nacional realizan una separación selectiva.

La Secretaría de del Medio Ambiente y Recursos Naturales con el propósito de avanzar en la separación e identificación selectiva y aprovechamiento de los residuos elaboró la “Guía de Diseño para la Identificación Grafica del Manejo Integral de los Residuos Sólidos Urbanos”. Acción que se debería de mantener en constante promoción para lograr una cultura de separación de residuos.

La iconografía es la siguiente:



Verde: orgánico, Gris: inorgánico, Beige: Papel, Azul Marino: plástico, Azul claro: metal, Verde claro: vidrio, Café: Madera y Rosa: tela.

Cabe señalar que al tratar de identificar los colores que se utilizan de forma gráfica nos encontramos que existen algunas diferencias en los colores utilizados como en el caso del vidrio que algunas instituciones o organizaciones utilizan el color blanco o el verde.

Una de las últimas acciones por parte de las entidades del país es la de la Ciudad de México, El 27 de julio de 2017, la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que preside el diputado Arturo Álvarez Angli del Partido Verde Ecologista de México, se reunió con la Secretaria del Medio Ambiente de la Ciudad de México, Tanya Müller García, quien informo a la comisión que a partir del 8 de julio se implementará en la capital la Norma Ambiental NADF-024 para separar y recolectar la basura, la cual busca reducir, reciclar y que las toneladas de basura que llegan al relleno sanitario disminuyan y que la Ciudad de México deje de enviar su basura a rellenos sanitarios fuera de su territorio.

El objeto de la Norma Ambiental es establecer los criterios y especificaciones técnicas bajo las cuales se deberá realizar la separación, clasificación, recolección selectiva y almacenamiento para el aprovechamiento y valorización de los residuos generados en el Distrito Federal, por ejemplo indica que los residuos se deben de separar en cuatro categorías: 1.- Orgánicos, 2.- Inorgánicos reciclables, 3.- inorgánicos no reciclables y 4.- De manejo especial y voluminosos, además que la recolección se realizará de forma diferenciada.

Plena jurisdicción de la Corte Penal Internacional

Oscar Uribe Benítez

Concepto de Jurisdicción y su evolución al ámbito internacional

E

timológicamente el vocablo está compuesto de dos palabras latinas: *jus*: derecho; y *dicere*: decir; por ende, jurisdicción significa decir el derecho.¹ Históricamente la jurisdicción se descompuso en tres facultades:

1. *Notio* (potestad de conocer el asunto sometido a su resolución) integrada por *vocatio* (potestad de llamar a juicio) y *coertio* (potestad de constreñir al cumplimiento del rito procesal);

1 Becerra Bautista, José, *El Proceso Civil en México*, 2ª, editorial Porrúa, México, 1965, p. 5.

2. *Judicio* (facultad de juzgar o aplicar el derecho al caso concreto); e
3. *Imperium* (poder de ejecutar lo juzgado).²

El profesor Maurizio Fioravanti al reconstruir el origen del Estado moderno europeo, refiere como formas del mismo las siguientes: Estado Jurisdiccional, del siglo XIII al XVIII; Estado de Derecho, del siglo XIX a la primera mitad del XX; y Estado Constitucional, a partir de la mitad del siglo XX.³

Respecto al Estado jurisdiccional, lo caracteriza de la manera siguiente: un territorio con partes (ciudades, comunidades rurales, ordenamientos eclesiásticos a corporaciones) pero unitario; un derecho que cuida cada vez más al conjunto, pero no es un derecho superior al derecho de las partes, es común pero no único; un gobierno que actúa más en cuanto al territorio en su conjunto, que actúa no a través de una administración delegada para expresar la presencia y la fuerza del imperium (administración de justicia, imposición de tributos, defensa del territorio y tutela del orden y de la paz interna), sino a través de la jurisdicción que permite de manera elástica gobernar una realidad territorial compleja, con la intención de mantener la paz y mantener en equilibrio las fuerzas existentes.⁴

Con lo dicho por el profesor Fioravanti en torno al Estado Jurisdiccional, era suficiente el imperium para administrar justicia y gobernar un territorio con un derecho para mantener la paz; es decir, en el Estado jurisdiccional se carecía de soberanía.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, en su artículo 3, proclama la soberanía, en el sentido de que "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercitar una autoridad que no emane expresamente de ella". Dado que antes de la revolución francesa el imperium lo habían ejercido una gran cantidad de sujetos, el artículo en comento une el ejercicio de la autoridad al principio de soberanía, es decir, a la exclusividad del monopolio sobre el ejercicio de la autoridad.⁵

2 De Pina, Rafael, y Castillo Larrañaga, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 12ª, Porrúa, México, 1978, pp. 60 y 61.

3 Fioravanti, Maurizio, *El Estado Moderno en Europa Instituciones y derecho*, editorial Trotta, España, 2004, pp. 13-28.

4 *Ibidem*, pp. 16-18.

5 *Ibidem*, pp. 22 y 23.

Este principio de soberanía es congruente con el del artículo 6 de la precitada Declaración, respecto a que La ley es expresión de la voluntad general, limitada por los derechos individuales y principio de igualdad.⁶ Con ello, se da surgimiento al Estado de Derecho y posteriormente al Estado constitucional.

Con lo anterior, pretendemos decir que la función de la jurisdicción se ejerció por el Estado en ciernes, sin tener soberanía.

En la teoría de la división de poderes de Montesquieu, el poder político lo distribuye en el legislativo, integrado por dos cuerpos: nobles y representantes del pueblo; el ejecutivo, en manos del rey; y el judicial, confiada a todos, al pueblo, a personas elegidas por el pueblo, para mantener la libertad, constituyendo tribunales no permanentes, cuyo juez debe constreñirse a la actividad intelectual, no creadora de nuevo derecho, ya que el juez no es más que la boca que pronuncia las palabras de la ley.⁷

A manera de resumen, podemos decir que la jurisdicción es una función que ha ejercido el Estado en ciernes sin soberanía y después con soberanía, en regímenes monárquicos o liberales, respectivamente.

En la forma del Estado de Derecho, tal división de poderes fue desarrollando al judicial como un tercer poder y con mayor acento en el Estado Constitucional, en el que de una Constitución liberal se pasa a una Constitución democrática que contiene principios fundamentales que caracterizan ese régimen político, situando la Constitución por encima de la ley ordinaria del Parlamento y con un control de la constitucionalidad de la ley.⁸

En las postrimerías del Estado de Derecho, final de la primera mitad del siglo XX, Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga refieren que la jurisdicción es una función pública encomendada a órganos del Estado; y agregan que en el Estado moderno la jurisdicción corresponde, generalmente, a órganos específicos de carácter público, cuya potestad se deriva de las normas constitucionales precisas que establecen la base fundamental de la administración de justicia en cada país. Estos órganos, juzgados o tribunales, no ejercen, sin embargo, el monopolio de esta función, que se atribuye, a veces, a órganos de carácter ad-

6 Ibidem, pp. 24 y 26.

7 Montero Aroca, Juan, Derecho Jurisdiccional, Parte General, 13ª, editorial Tirant lo Blanch, España, 2004, p. 30.

8 Fioravanti, Maurizio, Op. Cit., p. 37 y 38.

ministrativo, aunque con carácter de excepción, y en materia penal, a órganos legislativos, por consideraciones diversas.⁹

En otras palabras, la anterior definición nos indica que la jurisdicción la ejerce el Estado, por medio del poder judicial a través de juzgados o tribunales, generalmente.

Consideramos que dentro de la forma del Estado de Derecho Europeo, hubo varios intentos de que la jurisdicción de carácter estatal pudiera evolucionar hacia el ámbito internacional.

El primer intento se realizó después de la Primera Guerra Mundial, 1914-1918, mediante el Tratado de Versalles de 1919, del cual Schmitt nos refiere que el artículo 227 está dirigido contra el ex emperador alemán Guillermo II de Hohenzollern, como acusado, mientras que las potencias aliadas figuran como acusador; y como hecho del crimen la violación suprema de la moralidad internacional y de la naturaleza sagrada de los tratados; agrega Schmitt que también contiene normas para el tribunal: debe guiarse por los motivos más elevados de la política internacional; integrarse por cinco jueces, nombrados cada uno por una potencia aliada; se aseguran las garantías de defensa; la pena, es la que considere imponer el tribunal.¹⁰

Schmitt realiza la crítica y refuta el artículo 227 del Tratado de Paz de Versalles, expresando que en aquella época el único sujeto jurídico en el Derecho de Gentes, aún en el caso de delito, era el Estado; un delito contra el derecho de gentes, no significaba delito en sentido criminal como en el derecho penal intraestatal; la guerra era una relación de Estado a Estado, no de individuos o de grupo; el enemigo se distinguía del criminal; las normas para el juez se referían a la moral y la política en lugar del derecho; la pena era al arbitrio del juez; se infringió el principio *nulla poena sine lege*; al nombrar a una persona determinada, un nuevo delito y una pena indeterminada, el artículo tiene mácula de un derecho de excepción demasiado personal. Inglaterra y Francia renunciaron en 1920 a este intento de juzgar ante un tribunal internacional, por haber cometido un crimen internacional, al ex Kaiser Guillermo II.¹¹

9 De Pina, Rafael, y Castillo Larrañaga, José, Op. Cit., p. 60.

10 Schmitt, Carl, *El Nomos de La Tierra en el Derecho de Gentes del *Ius publicum europaeum**, Traductora Dora Schilling Thou, editorial Comares, España, 2002, pp. 276 y 277.

11 *Ibidem*, pp. 277 y 278. Inclusive, Schmitt destaca que los delegados norteamericanos de la Comisión de Responsabilidades de Autores de la Guerra, declararon que no existe ningún precedente de creación de un Tribunal Internacional de Justicia Penal, ni tampoco está de acuerdo con las costumbres de los pueblos (p. 280).

Entendemos que Schmitt diferencia entre la guerra como tal y la violación de su regulación internacional por un Estado, y los crímenes cometidos en la guerra, lo cual denota el avance para criminalizar a individuos o grupos de personas, pero no a la guerra per se.

Jurisdicciones de Tribunales Internacionales Penales

El segundo intento de llevar la jurisdicción estatal a la sede internacional, se dio casi al finalizar la primera mitad del siglo XX. Es sabido que el nacionalsocialismo en Alemania; y el fascismo en Italia, desembocaron el estallido de la Segunda Guerra Mundial que culminó, entre otras cosas, con la creación de un Tribunal Internacional Militar, conocido como Tribunal de Núremberg, del cual según Max Radin, en 1949, refirió que no es un organismo extemporáneo ni casual, ya que la necesidad de su existencia fue reconocida en la conferencia de 1942 en el Palacio de St. James, en Londres.¹²

Sobre tal opinión, Carlos Franco Sodi discrepa en razón de que la base legal de dicho tribunal, en su integración, competencia y funcionamiento, no está en convenios de los países que asistieron a la citada conferencia de 1942 o en declaraciones de estadistas, sino en la Carta de Londres de 8 de agosto de 1945, signada por Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Rusia, ya que su artículo I crea el Tribunal Internacional Militar, para el pronto y justo procesamiento y castigo de los principales criminales de guerra del Eje europeo.¹³

Sodi describe que la Carta de Londres le dio competencia a dicho Tribunal para procesar y castigar por crímenes de guerra que agrupa en tres rubros: crímenes contra la paz; crímenes de guerra en concreto; y crímenes contra la humanidad. La acusación se puso a cargo de un Comité para la investigación y persecución de los crímenes de guerra, formado por cuatro Procuradores, designados, como los Magistrados del Tribunal, uno por cada Estado signatario de la carta de Londres. Se facultó al Tribunal imponer las penas que estime justas, como la de muerte. La ejecución de la condena se le asignó al Consejo de Control Aliado en Alemania, autoridad administrativa con cierto arbitrio para modificar la pena atenuándola, pero no agravándola.¹⁴

12 Citado por Sodi, Carlos Franco, en *Racismo, Antirracismo y Justicia Penal*, ediciones Botas, México, 1946, p. 140.

13 *Ibidem*, p. 141.

14 *Ibidem*, pp. 141-144.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Tribunal Internacional Militar, Sodi considera que obedece a un principio de derecho internacional que autoriza el funcionamiento de tribunales militares del ejército victorioso, en el territorio enemigo ocupado, lo cual evidencia que es un tribunal de excepción, ocasional, útil para fines políticos y militares, pero no independiente y neutral, creado con posterioridad a los delitos que conoce y a propósito para los hombres que juzga, pese a garantizar un fallo justo a través de un procedimiento liberal.¹⁵

Agrega Sodi, que el Jus Puniendi es un atributo de soberanía, por lo que si no hay soberano no puede existir derecho a castigar. ¿Quién es soberano titular del Jus Puniendi internacional?, responde Sodi que no existe, tampoco su derecho a castigar, ni pueden existir órganos jurisdiccionales que le sean propios; la jurisdicción, atributo también de la soberanía, para que tenga eficacia, posee el imperium y este es exclusivo del estado soberano.¹⁶

De este segundo intento de transferir la jurisdicción estatal a la sede internacional, es pertinente mencionar, como lo refiere Franco Volpi, que Carl Schmitt, un simple profesor, fue denunciado por su colega Karl Loewenstein y detenido el 26 de septiembre de 1945, permaneciendo detenido durante más de un año en diversos campos de internamiento de Berlín, ya que fue absuelto hasta el 10 de octubre de 1946; sin embargo, el 19 de marzo de 1947 fue arrestado nuevamente y enviado a la cárcel de Núremberg, en donde fue interrogado por el fiscal americano Robert Kempner, de cuyas preguntas nos interesa resaltar la primera, que fue en los términos siguientes: ¿En qué medida ha apoyado usted, con sus teorías, la política hitleriana de los grandes espacios? Los cargos que le imputaban a Schmitt eran por participar directa o indirectamente en la planificación de la guerra de agresión, de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, pero dichos cargos después fueron retirados con lo que se salvó de la acusación de los mismos.¹⁷

La pertinencia estriba en que Schmitt no era funcionario con poder del Estado Alemán y a pesar de ello fue investigado, detenido y cargado de imputaciones para ser enjuiciado y condenado por el mencionado Tribunal Internacional Militar.

El mismo Schmitt refiere que los americanos denominaron a su método arresto automático, consistente en privación de derechos e internamiento en campos

15 Ibidem, pp. 147 y 148.

16 Ibidem, p. 149.

17 Epílogo de Franco Volpi, en la obra de Carl Schmitt *Tierra y Mar*, editorial Trotta, España, 2007, pp. 101 y 102.

de concentración, al cual fue sujeto de 1945 a 1946; y en marzo de 1947 fue trasladado durante dos meses a la cárcel de Núremberg en calidad de testigo y posible acusado; señala que ni durante el arresto automático ni en los meses de prisión en Núremberg ni más tarde se le hizo acusación formal, tampoco se lo probó ninguna acción delictiva, a los que califica métodos de criminalización y cuyo encuentro lo considera como consecuencia de la teoría de la guerra justa.¹⁸

Pardos destaca que el mismo Schmitt en su *Glossarium* calificó de inquietantes los siete títulos de la conquista española de América según Vitoria, los cuales, agrega, venían a respaldar toda la lógica inquietante de la guerra justa, la transformación del enemigo en criminal condenado, el vencedor como juez, la total privación de derechos.¹⁹

¿Con el anterior antecedente del Tribunal Internacional Militar, podemos considerar que se dio paso a la creación de una jurisdicción internacional en materia penal? Consideramos que no, pues no es factible crear una jurisdicción internacional en un Estado de Derecho, en el que la soberanía es un componente básico e incompatible con una jurisdicción internacional, ya Sodi nos brindó razones suficientes para mostrar esa imposibilidad.

Sin embargo, la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, de Naciones Unidas, en su examen histórico de la evolución en materia de agresión, sostiene que la jurisdicción del Tribunal de Núremberg fue estipulada en el Estatuto de Núremberg que facultó a dicho Tribunal para juzgar y castigar a las personas, que actuando en interés de los países del eje europeo, hubiesen cometido crímenes contra la paz.²⁰ Dicha Comisión destaca que después varios Estados se adhirieron al Acuerdo de Londres en el que se anexó el Estatuto de Núremberg, tales como Australia, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, Etiopía, Grecia, Haití, Honduras, India, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Panamá, Paraguay, Polonia, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.²¹ No obstante lo polémico de la creación del Tribunal de Núremberg, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por unanimidad, confirmó los principios del

18 Schmitt, Carl, *Ex captivitate salus. Experiencias de la época 1945-1947*, Traductora Anima Schmitt de Otero, editorial Trotta, España, 2010, p. 21.

19 *Ibidem*, Citado por Julio A. Pardos en la presentación de la obra, p. 11.

20 Naciones Unidas Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional PCNICC/2002/WGCA/L.1, Grupo de Trabajo sobre el Crimen de Agresión, Nueva York, 8 al 19 de abril de 2002, Examen histórico de la evolución en materia de agresión, preparado por la Secretaría (Consultado el 21 de noviembre de 2017), disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29046.pdf>

21 *Idem*.

derecho internacional reconocidos por el Estatuto y la sentencia del Tribunal de Núremberg.²²

El propio Tribunal de Núremberg describió su Estatuto como una expresión del derecho internacional existente y no como un ejercicio arbitrario del poder por parte de las naciones victoriosas y consideró que el derecho del Estatuto le era vinculante.²³ El Consejo de Control para Alemania promulgó la Ley número 10 de 20 de diciembre de 1945, para dar cumplimiento a la Declaración de Moscú de 1943 (las personas responsables de las atrocidades de la Alemania Nazi serían enviados a los países en que habían cometido los crímenes para ser juzgados por sus crímenes, sin perjuicio de aquellos que no tenían ubicación geográfica determinada), al Acuerdo de Londres y al Estatuto de Londres, así como para establecer una base jurídica uniforme en Alemania para el enjuiciamiento de los criminales que no integraban la nómina de los principales criminales sometidos al Tribunal de Núremberg. Con base en dicha Ley número 10, los Estados Unidos de América crearon tribunales militares como parte de la administración de la ocupación de la zona de los Estados Unidos en Alemania, realizando doce juicios; y Francia, creó el Tribunal General del Gobierno Militar de la Zona Francesa de Ocupación en Alemania. Tales tribunales militares fueron considerados vinculados por el Estatuto y por la sentencia del Tribunal de Núremberg; por lo que su jurisdicción, según la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, provenía del Estatuto de Núremberg, el cual formaba parte de la citada Ley número 10 del Consejo de Control para Alemania creado por los aliados.²⁴

Un tercer intento de crear una jurisdicción penal internacional, se observa en la creación del Tribunal de Tokio creado el 19 de enero de 1946, con el fin de juzgar los principales criminales de guerra en el Lejano Oriente; tribunal que fue creado por una Proclamación Especial del Comandante Supremo de las Potencias Aliadas, General Douglas MacArthur, con arreglo a la Declaración de Potsdam de 26 de julio de 1945, en la que las potencias aliadas en guerra con Japón declararon que llevar ante la justicia a los criminales de guerra sería una de las condiciones de la rendición, y el instrumento de Rendición de Japón de 2 de septiembre de 1945, en el cual Japón aceptó las condiciones de la Declaración. El Estatuto aprobado el 19 de enero de 1946 por el Comandante Supremo

.....
22 Idem.

23 Ibidem, p. 39.

24 Ibidem, pp. 67 y 68.

de las Potencias Aliadas, General MacArthur, enmendado el 26 de abril de 1946, estableció la constitución, la jurisdicción y las funciones del Tribunal de Tokio.²⁵

Pero en la segunda mitad del Siglo XX a la actualidad ¿Qué pasó con la jurisdicción penal en el Estado Constitucional? Concepción Escobar Hernández refiere que Naciones Unidas por conducto del Consejo de Seguridad creó los tribunales penales ad hoc siguientes:

Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia por resoluciones 808 de 22 de febrero de 1993 y 827 de 25 de mayo de 1993; Tribunal Penal para Ruanda por resolución 955 de 8 de noviembre de 1994; Tribunal para Sierra Leona por resolución 1315 de 14 de agosto de 2000; y Tribunal para Camboya.²⁶

Asimismo, señala Escobar Hernández que los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda, fueron creados con base en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, lo cual excluye la necesidad de obtener el consentimiento previo de los Estados afectados para atribuir competencia a tales jurisdicciones; son jurisdicciones ad hoc creadas exclusivamente para juzgar determinados crímenes cometidos en una determinada situación, los cuales desaparecerán una vez cumplido su mandato; son jurisdicciones nacidas ex post facto; y se trata de órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, aunque autónomos funcionalmente. Tales tribunales han contribuido a definir el principio de responsabilidad penal internacional del individuo, la concreción de los tipos penales aplicables en el derecho internacional y las reglas del proceso ante tribunales penales internacionales. Según el Consejo de Seguridad tales tribunales deberán finalizar sus trabajos en 2010.²⁷ Respecto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia todavía el 22 de noviembre de 2017 condenó a cadena perpetua a Ratko Mladic por genocidio y crímenes de guerra en Srebrenica.²⁸

La misión del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia fue juzgar a los presuntos responsables de violaciones del derecho humanitario internacional;

25 Ibidem, p. 131.

26 Escobar Hernández, Concepción, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos (I)*, en *Instituciones de Derecho Internacional Público* de Manuel Díez de Velasco, 16 edición, editorial Tecnos, España, 2007, p. 676.

27 Ibidem, pp. 955 y 956.

28 ABC Internacional (Consultada el 22 de noviembre de 2017), disponible en: http://www.abc.es/internacional/abci-bosnia-dividida-espera-veredicto-mladic-carnicero-srebrenica-201711220859_noticia.html

procurar justicia a las víctimas; evitar crímenes futuros; y contribuir a la restauración de la paz promoviendo la reconciliación en la ex Yugoslavia. Los delitos que persigue son graves violaciones a las Convenciones de Ginebra de 1949; violaciones al derecho o costumbre internacionales de guerra; genocidio; y crímenes contra la humanidad. La jurisdicción del Tribunal se limita a los dichos crímenes cometidos desde 1991 en el territorio de la ex Yugoslavia y se aplica a personas no a organizaciones, partidos políticos, entidades administrativas u otras entidades legales.²⁹

La jurisdicción del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, se limitó a los crímenes de genocidio, contra la humanidad, violaciones al artículo 3 de las Convenciones de Ginebra y del Protocolo II Adicional a dichas Convenciones, cometidos entre el 1 de enero de 1991 y el 31 de diciembre de 1994, por rwan- deses en territorio de Rwanda y Estados vecinos, así como dichos crímenes cometidos por no rwan- deses en Rwanda.³⁰

¿Hasta dónde ha evolucionado el Estado Constitucional? Estimamos que en esta etapa ha evolucionado a la actualidad en su fase de Estado Convencional, por las razones siguientes:

Después de la Segunda Guerra Mundial, con una pretensión universal los Estados crearon la Organización de las Naciones Unidas, cuya Carta de creación se firmó el 26 de junio de 1945 y entró en vigor el 24 de octubre de 1945, en que fue ratificada,³¹ cuyo artículo 1 establece como propósito mantener la paz y la seguridad internacionales; en el artículo 2, párrafo 1, declara el principio de igualdad soberana de todos sus miembros. En su capítulo V instituyó un Consejo de Seguridad; y en el capítulo XIV creó la Corte Internacional de Justicia.³²

Como se puede apreciar, se creó una jurisdicción universal para resolver conflictos y mantener la paz y seguridad internacionales de manera pacífica a través de una Corte Internacional de Justicia y en su caso con el Consejo de Seguridad con funciones y poderes para actuar en contra de algún Estado.

29 Naciones Unidas, Centro de Información (Consultado el 22 de noviembre de 2017), disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/Tribunales.htm>

30 Naciones Unidas, Centro de Información (Consultado el 22 de noviembre de 2017), disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/Tribunales.htm>

31 Naciones Unidas (Consultada el 22 de noviembre de 2017), disponible en: <http://www.un.org/es/sections/history/history-united-nations/>

32 Naciones Unidas (Consultada el 22 de noviembre de 2017), disponible en: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>

En el nivel regional, en Europa se creó el Consejo de Europa cuyos miembros el 4 de noviembre de 1950 suscribieron el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en el que en su artículo 19 se instituyó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.³³ El 7 de diciembre de 2000, se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.³⁴ El 29 de octubre de 2004, veinticinco países de la Unión Europea firmaron un Tratado que establece una “Constitución Europea”, pero los votantes de Francia y los Países Bajos la rechazaron en junio de 2005, con lo cual no se ratificó, por lo que los dirigentes de la Unión Europea establecieron un período de reflexión.³⁵ Posteriormente, El Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 17 de ese mismo mes y año, modificó el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, impactando también en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.³⁶

Con lo anterior, podemos afirmar que en el viejo continente la tendencia hacia la formación del Estado Constitucional configuró su versión de los Estados de la Unión Europea en Estados Convencionales, que conllevó dos jurisdicciones: la nacional y la internacional. Al no ratificarse el Tratado por el que se establece una Constitución Europea, se advierte que una minoría de Francia y de los Países Bajos no quisieron que sus Estados renunciaran a su soberanía, a pesar de que siguen perteneciendo a la Unión Europea y vinculados a sus decisiones, con lo cual esa defensa de la soberanía es aparente.

En América, se creó la Organización de los Estados Americanos por virtud de su Carta suscrita en 1948, en la que se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros órganos.³⁷ De los diversos tratados multilaterales celebrados por los miembros de esta Organización, destacamos el de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969,

33 European Court of Human Rights (Consultada el 17 de noviembre de 2017), disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf

34 Unión Europea (Consultada el 17 de noviembre de 2017), http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0389.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC

35 Unión Europea (Consultada el 17 de noviembre de 2017), disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2000-2009_es

36 Unión Europea (Consultada el 17 de noviembre de 2017), disponible en: <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/956d7aed-ae52-4c68-8a08-ce052adbaed9/language-es/format-PDF/source-search>

37 Organización de los Estados Americanos (Consultada el 17 de noviembre de 2017), disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp

en cuyo artículo 33, se creó la Corte Interamericana de Derechos Humanos y contempló a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como medios de protección para el cumplimiento de la citada Convención.³⁸

Similarmente aconteció con la Organización de la Unidad Africana, que creó la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, cuyo artículo 30 instituyó la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, como medida de seguridad;³⁹ asimismo, suscribió el Protocolo a la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos sobre el Establecimiento de una Corte Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos.⁴⁰

En resumen, podemos afirmar que tanto a nivel universal como regional, en Europa, América y África, se han constituido jurisdicciones, reservando los Estados la propia; es decir, la nacional, pero al mismo tiempo crearon la universal y regional, como últimas instancias para resolver asuntos entre Estados, así como de violaciones y protección de derechos humanos, respectivamente, sin tener el alcance tales jurisdicciones, universal o internacional, al ámbito penal.

Como ejemplo, de que en el Estado Constitucional en su fase de Estado Convencional la soberanía no juega papel relevante, citaremos el caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos que conoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuya sentencia dictada el 23 de noviembre de 2009, en su apartado XI relativo a las Reparaciones, inciso C, correspondiente a las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, subinciso C2. i), respecto de las reformas constitucionales y legislativas en materia de jurisdicción militar, develó su facultad de ordenar a un Estado Parte, en este caso a México, para que reforme su Constitución, ya que en los párrafos 337 a 341 expresó lo siguiente:

337. Los representantes solicitaron a este Tribunal que ordene al Estado realizar una reforma al artículo 13 constitucional, que regula el fuero de guerra, en virtud de que, “[a]unque en principio el artículo pareciera no generar problema alguno, las interpretaciones que de éste se han hecho[...] llevan a la necesidad de solicitar su reforma para alcanzar la precisión necesaria que impida que elementos del Ejército mexicano sean juzgados por tribunales militares cuando han cometido violaciones a los derechos humanos”.

38 Organización de los Estados Americanos (Consultada el 17 de noviembre de 2017), disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

39 African Court on Human and People’s Rights (Consultada el 17 de noviembre de 2017), disponible en: <http://www.african-court.org/en/images/Basic%20Documents/charteang.pdf>

40 African Court on Human and People’s Rights (Consultada el 17 de noviembre de 2017) disponible en: <http://www.african-court.org/en/images/Basic%20Documents/africancourt-humanrights.pdf>

338. Para este Tribunal, no sólo la supresión o expedición de las normas en el derecho interno garantizan los derechos contenidos en la Convención Americana, de conformidad a la obligación comprendida en el artículo 2 de dicho instrumento. También se requiere el desarrollo de prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma. En consecuencia, la existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea adecuada. Es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención.⁴¹ En términos prácticos, la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política mexicana debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana y las normas pertinentes de la Constitución mexicana.

339. En relación con las prácticas judiciales, **este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico.**⁴² Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un "control de convencionalidad" ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana".⁴³

41 Cfr. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, supra nota 54, párr. 207; Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 83, y Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, supra nota 19, párr. 118.

42 Cfr. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, supra nota 19, párr. 124, y Caso La Cantuta Vs. Perú, supra nota 51, párr. 173.

43 Cfr. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, supra nota 19, párr. 124; Caso La Cantuta Vs. Perú, supra nota 51, párr. 173, y Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párr. 78. El Tribunal observa que el control de convencionalidad ya ha sido ejercido en el ámbito judicial interno de México. Cfr. Amparo Directo Administrativo 1060/2008, Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, sentencia de 2 de julio de 2009. En tal decisión se estableció que: "los tribunales locales del Estado Mexicano no deben limitarse a aplicar sólo las leyes locales sino que quedan tam-

340. De tal manera, es necesario que las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción militar en México, se adecuen a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal, los cuales han sido reiterados en el presente caso (supra párrs. 272 a 277).

341. Bajo ese entendido, este Tribunal considera que no es necesario ordenar la modificación del contenido normativo que regula el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁴

Lo anterior, nos permite reiterar que si una sentencia de una instancia supranacional obliga a un Estado a reformar su Constitución para compatibilizarla con los estándares internacionales, es evidencia de que el Estado Constitucional está en su fase de Estado Convencional.

Plena Jurisdicción de la Corte Penal Internacional

Ahora bien, nos surge otra interrogante de mucha monta: ¿Es factible jurídicamente la creación de una jurisdicción internacional penal en la última etapa de la forma de Estado; es decir, en el Estado Constitucional, en su fase que hemos denominado Estado Convencional?

Antes de responder a esta pregunta, es importante resaltar la otra vertiente de una jurisdicción internacional penal; es decir, el sujeto a enjuiciar. La escuela sociológica francesa que no admite otro sujeto del derecho internacional que los individuos, en su condición de personas privadas o de gobernantes, se va abriendo paso, tanto para los afectados o víctimas para acceder a instancias internacionales como para los responsables de la violación del derecho internacional.⁴⁵

Por medio del tratado se establecen los tipos penales y lo habitual es que el derecho interno, a través de órganos y procedimientos estatales, se encargue de dilucidar las consecuencias penales de la comisión de delitos internacionales

.....
 bien obligados a aplicar la Constitución, los tratados o convenciones internacionales y la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros organismos, lo cual los obliga a ejercer un control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas y las supranacionales, como lo consideró la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...]."

44 Corte Interamericana de Derechos Humanos (Consultada el 18 de noviembre de 2017), disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=es

45 Pérez González, Manuel, *La Subjetividad Internacional (II): La Personalidad Internacional de otros sujetos*, en *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 16ª edición, editorial Tecnos, España, 2007, p. 302.

por el individuo, como lo refieren, entre otros instrumentos convencionales, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra, artículo 49 del I Convenio; artículo 50 del II Convenio; artículo 129 del III Convenio; y artículo 146 del IV Convenio.⁴⁶

En efecto, por ejemplo, el Convenio de Ginebra para Mejorar la Suerte de los Heridos y Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña, firmado por México el 8 de diciembre de 1949 y en vigor el 29 de abril de 1953, dispone en su artículo 49 que las partes se comprometen a tomar todas las medidas legislativas para fijar sanciones penales que deban aplicarse a las personas que cometan u ordenen cometer cualquiera de las infracciones graves a dicho Convenio, definidas en el artículo siguiente. Cada parte se obliga a buscar a las personas acusadas, haciéndolas comparecer ante sus propios tribunales, sea cual fuere la nacionalidad de ellas; o si lo prefiere, según su legislación, pasar para que sean juzgadas a otra parte interesada en la persecución, si ha formulado cargos suficientes. El artículo 50 señala como infracciones graves del Convenio las siguientes: homicidio intencional, tortura o tratos inhumanos, experiencias biológicas, causar grandes sufrimientos o atentados graves a la integridad física o la salud, destrucción y apropiación de bienes, no justificadas por necesidades militares y ejecutadas en gran escala de manera ilícita y arbitraria.⁴⁷

El Código Penal Federal, en lugar de tipificar las referidas infracciones graves con sus respectivas penas, contempló en el artículo 149 un tipo autónomo denominado violación de los deberes de humanidad, con pena de 3 a 6 años de prisión.⁴⁸

La Carta de las Naciones Unidas en su artículo 13, numeral 1, inciso a), dispone que la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: a. fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación. Con esta base, la Asamblea General el 11 de diciembre de 1946 aprobó la resolución 94(I) por la que se establece el Comité sobre el Desarrollo Progresivo del Derecho Internacional y su Codificación, el cual recomendó el establecimiento de una Comisión de Derecho Internacional y estableció disposiciones destina-

46 Ibidem, p. 305.

47 Secretaría de Relaciones Exteriores (Consultada el 30 de noviembre de 2017), disponible en: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/HERIDOS%20FUERZAS%20ARMADAS%20EN%20CAMPANA.pdf>

48 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 30 de noviembre de 2017), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

das a servir de base para su Estatuto. El 21 de noviembre de 1947, la Asamblea General aprobó la resolución 174 (II), por la que se establece la Comisión de Derecho Internacional (CDI) y se aprobó su Estatuto.⁴⁹

Por resolución 177(II) de la Asamblea General de 21 de noviembre de 1947, la Comisión de Derecho Internacional se encargó de preparar un proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad, así como de formular los principios de Núremberg. En el alcance del proyecto del Código la Comisión decidió limitarlo a los delitos que contienen un elemento político y poner en peligro o perturbar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, por lo que omitió la piratería, el tráfico de drogas peligrosas, el tráfico de mujeres y niños, la esclavitud, la falsificación de moneda y el daño a los cables submarinos; decidió que trataría únicamente con la responsabilidad penal de las personas; consideró la creación de una corte penal internacional.⁵⁰

Incluso, la Comisión de Derecho Internacional, en su segunda sesión, por medio de su secretariado elaboró una bibliografía sobre el Derecho Criminal Internacional y Cortes Criminales Internacionales, publicada por la Asamblea General de Naciones Unidas el seis de junio de 1950, que abarcó los principios generales del derecho internacional; crímenes particulares; juicios de criminales de guerra; y cortes criminales internacionales.⁵¹

En ese mismo año de 1950, la Comisión de Derecho Internacional formuló los principios de Núremberg por conducto del relator especial J. Spiropoulos en su reporte contenido en el documento A/CN.4/22 de doce de abril de 1950.⁵² Principios que derivó de la Carta del Tribunal de Núremberg y de la sentencia de éste tribunal, que figuran en su parte IV, en estricto sentido, los siguientes:

- I. Cualquier persona que cometa o sea un cómplice en la comisión de un acto que constituya un crimen bajo el derecho internacional es responsable de ello y capaz para ser sancionado.

49 International Law Commission (Consultada el 1 de diciembre de 2017), disponible en: <http://legal.un.org/ilc/drafting.shtml>

50 International Law Commission, Summaries of the work of the International Law Commission, Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind (Part I) (Consultada el 1 de diciembre de 2017), disponible en: http://legal.un.org/ilc/summaries/7_3.shtml

51 International Law Commission (Consultada el 1 de diciembre de 2017), disponible en: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_28.pdf&lang=E

52 International Law Commission (Consultada el 1 de diciembre de 2017), disponible en: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/documentation/english/a_cn4_22.pdf&lang=E

- II. El hecho de que el derecho interno no castigue un acto que es un crimen internacional no libera al perpetrador de ese crimen de responsabilidad en virtud del derecho internacional.
- III. El hecho de que una persona que cometió un crimen internacional actuó como cabeza de Estado u oficial del gobierno no lo libera de responsabilidad bajo el derecho internacional o mitiga la pena.
- IV. El hecho de que una persona actuó conforme a la orden de su Gobierno o de un superior no lo libera de responsabilidad bajo el derecho internacional. Puede, sin embargo, ser considerado en la mitigación de la pena, si la justicia así lo requiere.
- V. Cualquier persona cargada con un crimen bajo el derecho internacional tiene el derecho a un juicio justo sobre los hechos y la ley.
- VI. Los crímenes que se establecen en lo sucesivo son punibles como crímenes bajo el derecho internacional:

Los crímenes que se establecen en lo sucesivo son punibles como crímenes con arreglo al derecho internacional:

- a) Crímenes contra la paz:
 - i. Planificar, preparar, iniciar o emprender una guerra de agresión o una guerra en violación de tratados internacionales, acuerdos o garantías;
 - ii. Participación en un plan común o conspirar para la realización de cualquiera de los actos abajo mencionados (i).
- b) Crímenes de guerra: violación de las leyes o costumbres de guerra que incluya, pero no están limitadas a, asesinar, maltratamiento o deportación para labor esclavizante o para cualquier otro propósito de población civil de o en territorio ocupado, asesinar o maltratamiento de prisioneros de guerra, de personas en los mares, matanza de rehenes, saqueo de propiedad privada o pública, excesiva destrucción de ciudades, pueblos, o villas, o devastación no justificada por necesidad militar.
- b) Crímenes contra la humanidad: asesinato, exterminio, esclavitud, deportación y otros actos inhumanos hechos contra cualquier población civil, o persecuciones sobre política racial o religión surgidas, cuando tales actos están hechos o tales persecuciones están extendidas en la ejecución de o en conexión con cualquier crimen contra la paz o cualquier crimen de guerra.

- VII. Complicidad en la comisión de un crimen contra la paz, un crimen de guerra, o un crimen contra la humanidad como se expone en el principio VI es un crimen bajo el derecho internacional.

La Comisión de Derecho Internacional en su 43° período de sesiones celebrado en 1991, aprobó en primera lectura el proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, que incluía el tráfico ilícito de estupefacientes, entre otros. En 1966 aprobó el texto final del proyecto de Código. En 1989, la Asamblea General consideró un nuevo tema del programa titulado "Responsabilidad penal internacional de personas y entidades dedicadas al tráfico ilícito de estupefacientes a través de las fronteras nacionales y otras actividades delictivas transnacionales: establecimiento de una corte penal internacional con jurisdicción sobre tales delitos. La Comisión aprobó el proyecto de Estatuto de una corte penal internacional. La Asamblea General en su resolución 50/46 de 11 de noviembre de 1995, decidió establecer un comité preparatorio para el establecimiento de una corte penal internacional; en diversa resolución 51/207 de 17 de diciembre de 1996, decidió celebrar conferencia diplomática de plenipotenciarios en 1998 para finalizar y adoptar una convención sobre el establecimiento de una corte penal internacional., mientras en ese mismo año el Comité Preparatorio finalizó el proyecto de una Corte Penal Internacional, que se transmitió a la Conferencia la que se reunió en Roma, con diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, adoptando el 17 de julio de ese año el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el cual entró en vigor el 1° de julio de 2002. Durante la Conferencia se adoptaron seis resoluciones que son parte integrante del acta final de la Conferencia que adoptó el precitado Estatuto de Roma, destacando la resolución E, que recomendó una conferencia de revisión considere los delitos de terrorismo y delitos de drogas con miras a llegar a una definición aceptable y su inclusión en la lista de crímenes de la competencia de la Corte. En la resolución F, la Conferencia estableció la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, la cual preparó un proyecto de Reglas de Procedimiento y Prueba y el proyecto de Elementos de los Crímenes, que fueron aprobados por la Asamblea de los Estados Partes en su primer período de sesiones en 2002.⁵³

53 International Law Commission, Summaries of the work of the International Law Commission, Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind (Part II)— Including The Draft Statute for an International criminal court (Consultada el 1 de diciembre de 2017), disponible en: http://legal.un.org/ilc/summaries/7_4.shtml

Después de la creación de la Corte Penal Internacional, el 13 de diciembre de 2005, el gobierno de la República Libanesa pidió a las Naciones Unidas que estableciera un tribunal de carácter internacional para enjuiciar a los presuntos responsables del atentado de 14 de febrero de 2005 en Beirut en el que murió el ex Primer Ministro Libanés Rafiq Hariri y 22 personas más. Conforme a la resolución 1664 (2006) del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas y la República Libanesa negociaron un acuerdo sobre el establecimiento de un Tribunal Especial para el Líbano, Aprobada la resolución 1757 (2007) del Consejo de Seguridad, de 30 de mayo de 2007, el Estatuto del Tribunal Especial entró en vigor el 10 de junio de 2007. La competencia del Tribunal puede ampliarse más allá del atentado si determina que otros ataques en el Líbano entre 1° de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005 están conectados conforme a los principios de la justicia penal al atentado de 14 de febrero de 2005 y son de naturaleza y gravedad similares. Tal conexión podría consistir en una combinación de los elementos siguientes: intención de delinquir (móvil), finalidad de los ataques, naturaleza de las víctimas, patrón de los ataques (modus operandi) y autores. Los delitos cometidos después del 12 de diciembre de 2005 podrán incluirse en la competencia del Tribunal bajo los mismos criterios si así lo deciden el Gobierno de la República Libanesa y las Naciones Unidas, con el consentimiento del Consejo de Seguridad.⁵⁴

Kai Ambos sostiene que el derecho penal internacional adolece de cuatro graves defectos que requieren:

1. Clarificar su concepto y significado;
2. Resolver si puede existir el poder punitivo a nivel supranacional sin un soberano;
3. Explicar su función global por oposición al derecho penal nacional; y
4. Debe desarrollar los fines de la pena en el derecho penal internacional por oposición a los fines tradicionales del derecho penal nacional.

Además refiere que la doctrina actual del derecho penal internacional acepta la distinción entre crímenes transnacionales basados en tratados, como la Convención contra la Tortura, la Convención sobre Bombas Terroristas o las Convenciones sobre Estupefacientes; y crímenes internacionales verdaderos, como los previstos en los artículos 5 al 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional.⁵⁵

54 Naciones Unidas (Consultada el 5 de diciembre de 2017), disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/focus/tslibano/index.shtml>

55 Ambos, Kai, ¿Castigo sin soberano? La cuestión del *ius puniendi* en derecho penal internacional, Revista Semestral de la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra, 2013/68 (enero-junio),

Así también menciona que el Derecho Penal Internacional carece de un poder punitivo supranacional consolidado por propio derecho, o en palabras de algunos críticos es un sistema penal sin Estado y por lo tanto sin un soberano; es decir, ¿carece de un *ius puniendi* por propio derecho?, responde que no, pero hay que superar algunos obstáculos para llegar allí.⁵⁶

Los Estados pueden delegar el poder en una corte penal internacional por medio de un tratado o de una resolución del Consejo de Seguridad, aunque esto no implica automáticamente la creación de un nuevo poder soberano supranacional, además el régimen jurídico especial de ocupación (artículo 66 de la Cuarta Convención de Ginebra de 1949), la potencia ocupante tiene el derecho de establecer tribunales penales como en Núremberg, Tokio e Irak, Los poderes de delegación solamente ofrecen explicación formal del *ius puniendi* supranacional, ya que no proporcionan razones normativas que justifiquen la autoridad supranacional por derecho propio; a diferencia del derecho penal europeo, con su Parlamento europeo ya no hay déficit de democracticidad del derecho penal europeo, pero su legitimidad normativa sigue siendo controvertida.

Refiere que Jackobs sostiene que la pena supone un orden normativo existente, reconocidas por la sociedad en su conjunto y determina los contenidos de la comunicación social.

Si tal orden está ausente, o como en el nivel internacional, sólo existe en un estadio incipiente, los actos humanos violentos no son dirigidos contra normas reales, sino que sólo son la expresión de la fuerza bruta de un individuo o grupo de individuos poderosos contra víctimas impotentes. Éstas podrían levantarse contra el déspota, incluso asesinarlo, pero tales reacciones no tienen nada que ver con una pena en sentido ordinario, incluso si son impuestas por una corte penal internacional. Hablar de una pena sin considerar la destrucción de un orden normativo existente, sino que está aún en formación, significa ignorar la libertad de los individuos, sean autores o víctimas que desde un comienzo no están sujetos a ningún orden, lo cual confunde pena en el Estado con pena en el estado de naturaleza; derecho penal con mera fuerza punitiva; pena por medio del derecho con pena por medio de la fuerza, en palabras de Jackobs,

pp. 5, 8 y 9. (Consultada el 5 de diciembre de 2017), disponible en: <http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/data/documents/Veroeffentlichungen/epapers/Ambos.castigosinsoberano,PersonayDerecho68%282013%29.pdf>

56 Ibidem, pp. 12 y 13.

quien parte de la premisa de que la existencia del derecho y de todo orden jurídico supone la existencia de un Estado con el monopolio de poder respectivo.

En términos generales Kai Ambos sostiene en cuanto al mencionado segundo defecto, lo siguiente:

Los críticos del Derecho Penal Internacional tampoco indagan sobre el rol y la competencia del Consejo de Seguridad en el sistema de seguridad colectiva de la ONU, en particular con respecto al establecimiento de tribunales penales internacionales y a la ejecutoriedad de sus decisiones y sentencias, ni se ocupan de la posibilidad de persecuciones descentralizadas por terceros Estados. De este modo, ellos ignoran, de una manera un poco negligente, que ya existe un orden (jurídico) supranacional en funcionamiento, aunque incipiente, que es expresión de la institucionalización o incluso constitucionalización del derecho internacional, donde los intereses de la comunidad prevalecen sobre los intereses unilaterales o bilaterales del Estado.

El argumento de que hay un orden normativo internacional, basado en ciertos valores dignos de ser protegidos por el DPI, puede remontarse a la idea kantiana de la dignidad humana como fuente de derechos humanos (civiles) fundamentales que, en última instancia, deben ser protegidos por un derecho (penal) supra o transnacional. Para Immanuel Kant, dignidad es opuesto a valor: todo lo que es reemplazable tiene un valor relativo, pero lo que no puede ser reemplazado tiene un valor intrínseco o dignidad. En consecuencia, algo que es un mero medio para satisfacer deseos tiene valor; y lo que constituye la condición bajo la cual algo puede ser un fin en sí mismo tiene dignidad. Así, la dignidad es intrínseca, deontológica y no negociable (no reemplazable); es la base de la individualidad y del reconocimiento mutuo (relación interpersonal) de los miembros de una sociedad. Kant: [“La humanidad misma es una dignidad; porque el hombre no puede ser utilizado únicamente como medio por ningún hombre (ni por otros, ni siquiera por el mismo), sino siempre a la vez como fin, y en esto consiste precisamente su dignidad (la personalidad), en virtud de la cual se eleva sobre todos los demás seres del mundo que no son hombres y sí que pueden utilizarse, por consiguiente, se eleva sobre todas las cosas. Así pues, del mismo modo que no puede autoenajenarse por ningún precio (lo cual se opondría al deber de la autoestima), tampoco puede obrar en contra de la autoestima de los demás como hombres, que es igualmente necesaria; es decir, que está obligado a reconocer prácticamente la dignidad

de la humanidad en todos los demás hombres; por consiguiente, reside en él un deber que se refiere al respeto que se ha de profesar necesariamente a cualquier otro hombre.”].

Así entendida, la dignidad humana es un concepto humanista, autosuficiente, que reclama reconocimiento y respeto por y entre los seres humanos con base en su estatus como personas con características peculiares comunes (por ej., razón). Ella confiere a cada persona el estatus jurídico de ser humano, independientemente y antes de la existencia de una comunidad constituida como un Estado. Ella concibe al Estado como racional en lugar de nacional, un Estado cuya autoridad está basada exclusivamente en el imperio del derecho.

La concepción de Kant de la dignidad humana esta complementada con su visión de una “paz eterna. Para ser “eterna”, es decir, permanente y sostenible, la paz presupone el cumplimiento de al menos dos condiciones: ante todo, que los Estados tengan una constitución republicana que garantice la libertad e igualdad de sus ciudadanos como “derechos inalienables; además, un derecho del ciudadano mundial que incluya el “derecho de hospitalidad, esto es, que cada ciudadano deba no ser tratado como hostil por otro Estado. Como correctamente argumento Klaus Gunther, de esto se sigue un argumento en dos niveles: Primero, una paz justa y, por lo tanto, permanente se funda en el reconocimiento y respeto de los derechos de los ciudadanos, esto es, en lenguaje moderno, de los derechos humanos. Segundo, las violaciones a estos derechos han de ser estigmatizadas como injustos graves y castigadas. En resumen, con esta concepción, Kant sienta las bases de todas las concepciones actuales sobre dignidad humana y paz mundial. En efecto, el concepto de dignidad humana encontró un lugar en instrumentos jurídicos, siendo así reconocida como un concepto jurídico, recién en el siglo XIX, y a nivel internacional en el siglo XX. Así, ella constituye la base y fuente moral de toda codificación subsiguiente de derechos humanos (civiles) y sirve como un interfaz entre el derecho positivo y la moral, preparando el terreno para una transición de la moral hacia derechos (subjetivos).

Así, siguiendo a Kant, una serie de otros autores, en particular alemanes, han sostenido que el Estado y la *comunidad internacional está llamada a proteger la dignidad humana a través del derecho penal.*

De acuerdo con Max Weber, la dignidad humana es el origen de todo sistema de derecho penal y una precondition para garantizar su funcionalidad y capa-

cidad para luchar efectivamente contra el crimen. Katrin Gierhake sostiene que en la doctrina jurídica de Kant de la autonomía del sujeto libre y razonable se encuentran los fundamentos del DPI. Considera que el castigo internacional compensa, en el nivel individual, la injusticia material ocasionada con un crimen internacional con respecto a la relación interpersonal de los ciudadanos; en un nivel general, universal, el castigo supranacional opera como una restitución de la paz y el derecho universal violados por igual por el crimen internacional. De este modo, el injusto internacional tiene que ser negado por medio del castigo (supranacional). De manera similar, Reinhard Merkel y Klaus Gunther exigen la estigmatización y castigo con vistas a la confirmación y reafirmación de normas de derechos humanos fundamentales. Frank Neubacher ve la legitimidad de los tribunales penales internacionales en la gravedad de los crímenes que han de ser perseguidos y así en la protección de intereses jurídicos universales.

Otros autores emplean una visión más cosmopolita, que también puede remontarse a la idea kantiana del *Weltbürgerrecht*, y, focalizándose en las personas en lugar de los Estados como sujetos del orden internacional a su concepto de dignidad humana como fuente moral de derechos subjetivos para todas las personas, de derechos humanos universalmente reconocidos, tienen que ser protegidos por un derecho penal reconocido interculturalmente y universal. Es una forma de cosmopolitismo basada en principios de razón con pretensión de validez universal.

La consideración concreta consiste en la referencia a violaciones concretas de derechos humanos fundamentales, traducidas en graves crímenes contra valores jurídicos fundamentales de la humanidad y codificados como crímenes internacionales nucleares en los arts. 5-8 del Estatuto de la CPI, que difícilmente puedan ser aprobadas por alguna cultura. La pretensión abstracta se refiere a la posición moral subyacente de alcance universal de estos derechos humanos fundamentales y de su castigo como crímenes internacionales nucleares.

El filósofo de Tubinga Otfried Hoffe ha propuesto una justificación filosófica de un orden penal internacional basado en derechos humanos y justicia como principios universales e interculturalmente reconocidos. Desde su punto de vista, la protección de derechos humanos es el deber más importante de la república mundial complementaria y esta protección debe, en última instancia, ser asegurada por un derecho penal mundial.

Los teóricos angloamericanos llegan a resultados similares aunque más bien desde una perspectiva internacionalista. Algunos parten de un deber estatal de proteger derechos humanos básicos y, por lo tanto de castigar a quienes los lesionen. Si el Estado no cumple con ello, entonces no puede legítimamente objetar una intervención humanitaria (internacional) consistente en la persecución y el castigo supranacional.

En consecuencia, la comunidad internacional tiene el derecho de ejercer la acción penal contra los autores de los crímenes internacionales más graves. Ella se convierte en el titular del *ius puniendi* internacional, representando el orden y la sociedad mundiales que constituyen su base normativa. Altman y Wellman cuando invocan un concepto de soberanía funcional, según el cual los “Estados que no protegen suficientemente los derechos básicos de su población no tienen una objeción legítima a la imposición del DPI sobre ellos.

La conclusión de Kai Ambos es que un *ius puniendi* supranacional puede ser inferido de una combinación de los estadios incipientes de supranacionalidad de un orden mundial basado en valores y el concepto de una sociedad mundial compuesta por ciudadanos mundiales, cuyo derecho —el ‘derecho del ciudadano mundial’ es derivado de derechos humanos universales, indivisibles e interculturalmente reconocidos, fundados en un concepto kantiano de dignidad humana. De hecho, esta combinación del individuo y lo colectivo está implícita en el preámbulo del Estatuto de la CPI: por un lado, se refiere al nivel colectivo —‘comunidad internacional’, ‘paz, seguridad y bienestar del mundo’— y, por el otro, al nivel individual —crímenes, autores, víctimas—. En cuanto al nivel colectivo, se ha argumentado que los crímenes internacionales nucleares afectan la comunidad internacional en su conjunto y, por lo tanto, esta comunidad basada en valores tiene un derecho a emprender una acción penal contra los autores de estos crímenes. Así, ella es el titular del *ius puniendi* internacional. De acuerdo con la tesis de la constitucionalización, la justificación de la autoridad bajo el derecho internacional, esto es, la legitimidad del ejercicio del poder, se asienta en el respeto de derechos humanos fundamentales. En cuanto al nivel individual, el punto de partida es una concepción del derecho (penal) internacional centrado en las personas y que se toma en serio sus derechos. Tomarse en serio los derechos humanos, y a los ciudadanos como sujetos de esos derechos, cambia el foco del colectivo (Estados soberanos) hacia el individuo (ciudadanos como sujetos de derechos) y permite derivar el *ius puniendi* de las violaciones de derechos reconocidos universal, transnacional e interculturalmente de individuos.

Bibliografía

- Ambos, Kai, ¿Castigo sin soberano? La cuestión del *ius puniendi* en derecho penal internacional, *Revista Semestral de la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra*, 2013/68 (enero-junio), pp. 5, 8 y 9. (Consultada el 5 de diciembre de 2017), disponible en: <http://www.department-ambos.uni-goettingen.de/data/documents/Veroeffentlichungen/epapers/Ambos,castigosinsoberano,PersonayDerecho68%282013%29.pdf>
- Becerra Bautista, José, *El Proceso Civil en México*, 2ª, editorial Porrúa, México, 1965.
- De Pina, Rafael, y Castillo Larrañaga, José, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 12ª, Porrúa, México, 1978.
- Escobar Hernández, Concepción, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos (I)*, en *Instituciones de Derecho Internacional Público de Manuel Díez de Velasco*, 16 edición, editorial Tecnos, España, 2007.
- Fioravanti, Maurizio, *El Estado Moderno en Europa Instituciones y derecho*, editorial Trotta, España, 2004.
- Montero Aroca, Juan, *Derecho Jurisdiccional, Parte General*, 13ª, editorial Tirant lo Blanch, España, 2004.
- Pérez González, Manuel, *La Subjetividad Internacional (II): La Personalidad Internacional de otros sujetos*, en *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 16ª edición, editorial Tecnos, España, 2007.
- Schmitt, Carl,
 _____ *El Nomos de La Tierra en el Derecho de Gentes del *ius publicum europaeum**, Traductora Dora Schilling Thou, editorial Comares, España, 2002.
 _____ *Tierra y Mar*, editorial Trotta, España, 2007.
 _____ *Ex captivitate salus. Experiencias de la época 1945-1947*, Traductora Anima Schmitt de Otero, editorial Trotta, España, 2010.
- Páginas web
- ABC Internacional, disponible en: http://www.abc.es/internacional/abci-bosnia-dividida-espera-veredicto-mladic-carnicero-srebrenica-201711220859_noticia.html
- African Court on Human and People's Rights, disponible en: <http://www.african-court.org/en/images/Basic%20Documents/charteang.pdf>
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: [www.corteidh.or](http://www.corteidh.or.cr)
- European Court of Human Rights, disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf
- International Law Commission, disponible en: <http://legal.un.org/ilc>

Naciones Unidas Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional PCNICC/2002/WGCA/L.1, Grupo de Trabajo sobre el Crimen de Agresión, Nueva York, 8 al 19 de abril de 2002, Examen histórico de la evolución en materia de agresión, preparado por la Secretaría, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29046.pdf>.

Naciones Unidas, Centro de Información, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/otros/Tribunales.htm>

Organización de los Estados Americanos, disponible en: <http://www.oas.org>

Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/HERIDOS%20FUERZAS%20ARMADAS%20EN%20CAMPANA.pdf>

Unión Europea, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal>