

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de seguridad jurídica, derechos y obligaciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, a cargo del diputado José Armando Fernández Samaniego, del Grupo Parlamentario de Morena
- 45** Que reforma y adiciona el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prohibición de la usura, a cargo del diputado Jacobo Mendoza Ruiz, del Grupo Parlamentario de Morena
- 67** Que adiciona la fracción III del artículo 132 de la Ley General de Víctimas, a fin de establecer garantía presupuestaria mínima para la ayuda, asistencia y reparación integral a las víctimas, en consonancia con el principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos, a cargo de las diputadas Mirna María de la Luz Rubio Sánchez, Astrit Viridiana Cornejo Gómez y el diputado Ricardo Crespo Arroyo, del Grupo Parlamentario de Morena

Anexo II-1-1

Martes 25 de marzo

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, EN MATERIA DE SEGURIDAD JURÍDICA, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS INTEGRANTES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, AL TENOR DE LO SIGUIENTE

El suscrito, **José Armando Fernández Samaniego**, Diputado Federal de la LXVI Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, integrante del **Grupo Parlamentario MORENA**, con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta H. Soberanía la siguiente: **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de seguridad jurídica, derechos y obligaciones de los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública**, al tenor de lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Estado de derecho descansa en el irrestricto respeto al ejercicio de las libertades de las personas, quienes bajo el principio de representatividad, transfieren al poder público el compromiso de ofrecerles la tranquilidad que les permita vivir en sociedad, que preserve las libertades y garantice la igualdad como requisito para mantener la paz.

Es preciso aclarar –según refiere Zagrebelsky–, que si bien es cierto la expresión “Estado de derecho” ha sido una de las más afortunadas de la ciencia jurídica contemporánea, también lo es que, a fin de cuentas, persiste como una noción genérica y embrionaria (de la que se ha abusado) y que, si se contextualiza en la función legislativa, resulta insuficiente, por lo que requiere situarse en un escalón evolutivo superior.

El concepto “Estado de derecho” indica un valor y alude a una de las direcciones de desarrollo de la organización del Estado –donde el valor, es la eliminación de la arbitrariedad en el ámbito de la actividad estatal que afecta a los ciudadanos y la dirección, es la inversión de la relación entre poder y derecho que constituía la quintaesencia del Machtstaat y del Polizeistaat– se concluye que no más *rex facit legem*, sino *lex facit regem*, pues la certeza de la expresión “Estado de derecho”, puede resultar comprometida en un ámbito espacial determinado donde sólo priva la ley, desprovista de nexos morales, de principios y directrices; como un mero sinónimo del “Estado de razón” (Staat der Vernunft) ceñido y encuadrado a la nula existencia de una ley. La objeción es puntual pues fácilmente puede seguirse la idea de que, si el respeto y la obediencia a la ley son los únicos parámetros para dictaminar que se está ante un “Estado de derecho”, al final todos los “Estados” – en tanto que entidades dotadas de un orden jurídico– podrían llamarse genéricamente “de derecho”, pues en éste se fundan.

Así las cosas, ante la hipótesis de que existe una ley “injusta”, se hace evidente el profundo sofisma que subyace en el constructo “Estado de derecho”. Esto es: en diversos momentos de la historia mundial reciente, regímenes arbitrarios, como el nacionalsocialismo y otras dictaduras, hallaron soporte en normas válidamente emitidas para legitimar actos aberrantes, (valga citar, a título de ejemplo, a las

Leyes de Nuremberg de Pureza Racial, que dieron apariencia legal a actos de lesa humanidad o las leyes que sustentaban el “Apartheid”, en Sudáfrica).

Para Otto Mayer, son tres básicamente, los elementos del estado de derecho: (i) supremacía de la ley; (ii) subordinación a la ley, y (iii) presencia de jueces independientes con competencia exclusiva para aplicar la ley.

A simple vista, los regímenes dictatoriales y atentatorios de los derechos humanos podían, con justeza, proclamar que estaban sustentados en un estado de derecho, por lo que se advierte la necesidad de ir un paso más allá. Y pareciera ser que, en esta coyuntura histórica, la etapa siguiente en la evolución debe ser el de un estado de legalidad, con contenidos y matices sociales y democráticos. En éste, la ley, el orden jurídico y las autoridades orientan su actuación a la garantía de los derechos humanos.

Por eso es deber del legislador contemporáneo propulsar la elevación del “estado de derecho” –en sentido estricto– a un estado de derecho con dos adjetivos: “social” y “democrático”.

Un Estado social y democrático de derecho está permeado, además de la obediencia a la norma, por principios y valores morales y, lo más importante, por una onda “expansiva” de protección de los derechos humanos. Volver a la esencia del contrato social, donde el gobierno debe velar por el bienestar de la población, pues es un mandato categórico.

En efecto, el gobierno como elemento del Estado, debe ejercer las atribuciones propias de su función con estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, en armonía con los tratados

internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, buscando en todo momento el beneficio de la colectividad, entendiéndolo como la oportunidad de generar progreso en un clima de tolerancia y respeto a la dignidad de cada individuo.

De lo anterior, se desprende que es urgente dotar de derechos laborales a los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de las Reformas a sus propios ordenamientos, que se refleje en una mejor prestación de la función de seguridad pública.

Al cierre de 2023, la cantidad de personal adscrito a las instituciones de seguridad pública estatales fue de 143,169. Del total, 72.7 % fueron hombres y 27.3 %, mujeres.¹ En el caso de las instituciones de seguridad pública municipal la cifra asciende al cierre del año 2022 a 173, 407 elementos, del total, 76.7 % fueron hombres y 23.2 %, mujeres.²

El 25.5 de los elementos de seguridad pública estatal percibieron ingresos mensuales brutos de 10,001 a 15,000 pesos, mientras que 28.1 % de las mujeres percibieron de 15,001 a 20,000 pesos. De acuerdo con la escolaridad 51.6 % de los hombres y 41.2 % de las mujeres contó con estudios de preparatoria.³

¹ *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2024*, INEGI, 7 de agosto de 2024, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspe/2024/doc/cnspe_2024_resultados.pdf> Consultado el 20 de febrero de 2025.

² *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023*. INEGI, actualización, 17 de febrero de 2025, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2023/doc/cngmd2023_resultados_seg_just.pdf> Consultado el 20 de febrero de 2025.

³ *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2024*, Op. Cit.

En el caso del personal de seguridad pública municipal, el 30 % del tuvo una percepción de 10,001 a 15,000 pesos brutos mensuales, rango que, comparado con lo reportado en 2020, significó una disminución de 13.3 % en 2022. Según la escolaridad del personal, 55.5 % contaba con estudios de preparatoria.⁴

En lo que se refiere a las prestaciones laborales recibidas por el personal de seguridad pública municipal, las más frecuentes fueron: aguinaldo, vacaciones y prima vacacional. En cambio, las prestaciones que recibió el personal con menor frecuencia fueron: créditos automotrices, apoyo para la vivienda (no incluye créditos para la vivienda) y apoyo para los familiares del personal desaparecido o no localizado. En el caso de las mujeres, 7 723 recibieron apoyo para la lactancia.⁵

Datos del *Índice de Transparencia Policial* señalan que únicamente 13 entidades federativas otorgaron a sus corporaciones de policía la totalidad de prestaciones mínimas establecidas en la Ley (vacaciones, día de descanso, licencia por maternidad y paternidad, seguro de salud, seguro por riesgo de trabajo, seguro de vida, seguro de invalidez, préstamos, aguinaldo y servicios funerarios). Además, el estudio en comento señala que solamente la Ciudad de México, Morelos y Michoacán cuentan con normatividad vigente de régimen complementario de seguridad social.⁶

Las cifras son contundentes y dan cuenta de la falta de acceso a la seguridad social de la mayor parte de los elementos de seguridad tanto estatales como municipales, lo que los deja en estado de vulnerabilidad y representa un incumplimiento a la normatividad en la materia, en virtud de que, las Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) señala en su artículo 45 que:

⁴ *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023*. Op. Cit.

⁵ *Ibíd.*

⁶

Las Instituciones de Seguridad Pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado; las entidades federativas y municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, las últimas reformas constitucionales en materia de seguridad pública, la creación de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, del Registro Nacional de Detenciones y la Ley de la Guardia Nacional, obligan al Congreso de la Unión a reformar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para armonizar estas normas, dar cumplimiento a la voluntad soberana y robustecer el desempeño de las funciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, estableció los mecanismos de democracia directa, entre ellos, el contenido en los artículos 35 fracción VII y 71 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al derecho de los ciudadanos de iniciar leyes, en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores; en los términos y con los requisitos que señalen la Carta Magna y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las evaluaciones de control y confianza que se realizan para verificar los requisitos de permanencia, representan un gasto público importante, que no ha cumplido con el objetivo de generar confianza ciudadana hacia los integrantes de las Instituciones

de Seguridad Pública ni a combatir la corrupción; por el contrario, provoca grandes erogaciones del gasto público, tanto por el costo que representa la evaluación, como los efectos de la misma, incluyendo el pago de indemnización a los Integrantes en caso de despido injustificado. De ahí que resulta conveniente no sujetar estas evaluaciones como un requisito de permanencia, sino como un instrumento orientador para las Unidades de Asuntos Internos y Órganos Colegiados de Honor y Justicia, órganos que, a diferencia de los Evaluadores, tienen una proximidad directa con los evaluados, lo que permitiría un análisis más profundo y cercano de los resultados de las Evaluaciones.

También se debe considerar el cambio de denominación del Distrito Federal por Ciudad de México, adecuando el texto vigente de la Ley a reformar a través de este instrumento.

No menos importante, resulta generar condiciones libres de violencia de género para las mujeres Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, y que favorezcan a la igualdad en el ejercicio del mando.

PROBLEMÁTICA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

Al cierre de 2023, la cantidad de personal adscrito a las instituciones de seguridad pública estatales fue de 143,169. Del total, 72.7 % fueron hombres y 27.3 %, mujeres.⁷ En el caso de las instituciones de seguridad pública municipal la cifra

⁷Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2024, INEGI, Op. Cit.

asciende al cierre del año 2022 a 173, 407 elementos, del total, 76.7 % fueron hombres y 23.2 %, mujeres.⁸

Esto conlleva a desarrollar un marco jurídico que proteja a las mujeres encargadas de hacer cumplir la ley, de las recurrentes violaciones a sus derechos humanos, que ocurren en todos los centros de trabajo de la nación, considerando sus diversos roles (madres, trabajadores y profesionistas), además de implementar y consolidar su trato con perspectiva de género e inclusión en las cadenas de mando.

Es así porque la gran mayoría de los mandos policíacos en México son del género masculino y no existe una directriz que le permita desarrollar su Carrera Policial en un ambiente de paridad e inclusión, menos aún existe obligación del Estado de tener un porcentaje mínimo de mandos policíacos de género femenino.

La función de seguridad pública es una de las más importantes, debido a que, gracias a ella, la ciudadanía obtiene el beneficio de la tranquilidad indispensable para el desarrollo social y, el Estado, como ente emanado de la voluntad superior de la ciudadanía, cumple con su función sustantiva de garantizar la paz.

Los servidores públicos encargados de satisfacer esta necesidad colectiva se enfrentan a un escaso –y en algunos casos inexistente– esquema de prestaciones económicas y de seguridad social, lo cual atenta contra su dignidad humana, disminuye su calidad de vida y no fomenta el sentido de permanencia y pertenencia en sus instituciones.

⁸ Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023. Op Cit.

En un mundo donde las fronteras se diluyen y el constitucionalismo global gana terreno, el Estado mexicano ha abierto las puertas a un nuevo estado normativo que apenas comienza a develarse. En palabras de Luigi Ferrajoli, vivimos un “cambio de paradigma en el derecho internacional y en la estructura de los derechos de los estados. Este cambio ha trastocado las viejas categorías de la visión estado-céntrica del derecho, dando lugar a profundas antinomias entre las nociones tradicionales de soberanía y ciudadanía por un lado y constitucionalismo y derechos humanos por el otro.”

Tan es así que, en ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dictada en el expediente varios 912/2010, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro i, tomo 1, octubre de 2011, página 313, nuestro máximo tribunal dispone:

“1. La firmeza vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deriva, entre otros aspectos, de los artículos 62, numeral 3, 67 y 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. Las resoluciones de dicha Corte (incluidos todos los criterios en ellas contenidos) son obligatorias cuando el Estado Mexicano haya sido parte del litigio.

3. Las demás resoluciones tienen el carácter orientador de todas las decisiones de los Jueces mexicanos, siempre en aquello que sea más favorecedor a la persona.

4. Éstos deben observar los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, así como la jurisprudencia nacional y acudir a la

internacional para evaluar si existe alguna más favorable que procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger.

5. Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por México, sino también por los previstos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.

6. En el caso de la función jurisdiccional, al ejercer el control de convencionalidad, los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, pero están obligados a dejar de aplicar estas normas inferiores, dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en esta materia.

7. El mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente.

8. El ejercicio de dicho control presupone realizar tres pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto. Implica que cuando hay varias interpretaciones

jurídicamente válidas debe, a partir de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferirse aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Lo anterior no afecta la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces, al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte”.

Así, el Estado, a través del Poder Legislativo, tiene el deber de garantizar a todas las personas, incluyendo a los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, el respeto a sus derechos humanos y garantizar su efectividad, aprobando y reformando las Leyes que sean necesarias para cumplir este mandato Constitucional.

FUNDAMENTOS

El tercer párrafo del artículo 1o. constitucional establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos; obligación que no debe desatender el Congreso de la Unión respecto a los derechos de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

El artículo 4o. del pacto federal, en sus párrafos tercero, quinto y octavo, garantizan el derecho a la alimentación, salud y vivienda, de ahí que resulte inobjetable que los trabajadores de la seguridad accedan a estos aspectos sustantivos.

El párrafo tercero del artículo 5o. indica que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial; por ello deviene inconstitucional que los integrantes de las instituciones de seguridad pública no cobren las horas laboradas de manera extraordinaria en beneficio de la sociedad.

Según el artículo 9o. constitucional, no se podrá coartar la libertad de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; por ello resulta contrario al espíritu del Constituyente prohibir que se reúnan con el propósito de promover el respeto de sus derechos, como cualquier otro ciudadano, como ocurre en el caso del artículo 160, fracción X, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Tlaxcala y sus Municipios. Al respecto, el artículo 2 del C087-Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948, dispone:

“Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.”

En tanto el mismo Tratado Internacional en su artículo 9 establece:

“1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.”

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, no deberá considerarse que la ratificación de este Convenio por un Miembro menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.”

Asimismo, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional consagra que nadie podrá ser privado de la libertad o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; sin embargo, es un hecho notorio que los policías son privados de la libertad con la figura del arresto y sancionados por sus mandos, sin tener la oportunidad de ser oídos, a pesar de que la SCJN se ha pronunciado al respecto en la Tesis: 2a./J. 144/2017 (10a.) de rubro: “Arresto administrativo impuesto a los elementos de las instituciones policiales como medida disciplinaria derivado de su inasistencia a la jornada laboral. Debe respetar el derecho de audiencia previa”. Es por eso que se debe contemplar en la presente iniciativa que, la ejecución de las sanciones por infracción al régimen disciplinario de estos trabajadores de alto riesgo, deben respetar el debido proceso.

El artículo 21 de la Constitución Federal establece que La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. de esta Constitución que garantiza los deberes reforzados de protección del Estado con las mujeres, adolescentes, niñas y niños; así como contribuir a la generación y

preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia.

El artículo 123 apartado B fracciones I y II establece las jornadas máximas de trabajo de los Trabajadores al Servicio del Estado, por su parte la fracción XI contempla las prestaciones básicas de seguridad social y la fracción XIII en su tercer párrafo establece que las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social, obligación constitucional que no se cumple debido a la falta de un mandato temporal específico en el artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues hay instituciones de seguridad pública que no otorgan a sus integrantes los servicios más básicos, como atención médica, mucho menos tienen esquemas de pensiones y seguros de vida.

Aunado a lo anterior, el segundo párrafo de la fracción XIII del apartado B del citado artículo 123, establece que los integrantes de las instituciones de seguridad pública se regirán por sus propias leyes; sin embargo, esas normas especiales no contemplan en lo absoluto sus derechos, ni referencia alguna a sus prestaciones de seguridad social, lo cual impide que ejerzan estas prerrogativas básicas, sobre todo considerando que las leyes laborales los excluyen de su aplicación; valga citar a título de ejemplo el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en concordancia con su diverso artículo 5 fracción II incisos k) y l), lo cual demuestra el estado de indefensión en que se encuentran estos trabajadores de alto riesgo.

Respecto al derecho humano a la Sindicación de los Integrantes operativos de las Instituciones de Seguridad Pública, la Constitución Federal establece en su artículo 1º primer párrafo que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece, sin que en el actual texto constitucional se prohíba expresamente a estos Integrantes, asociarse colectivamente, incluso lo permite el artículo 123 Apartado B fracción X, que establece que los trabajadores al servicio del Estado, tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que ese artículo les consagra.

Si bien, el artículo 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en concordancia con su diverso artículo 5 fracción II incisos k) y l), establecen que quedan excluidos del régimen de esa ley los Trabajadores de confianza, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos criterios que sólo se consideran trabajadores de confianza quienes sin pertenecer a la carrera policial, ministerial o pericial, laboran en una institución de seguridad pública y de procuración de justicia, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁹, de ahí que no sea aplicable para los Integrantes

Operativos, la exclusión que realiza esta Ley Federal. Es así porque la misma Suprema Corte ha establecido que las disposiciones legales que atribuyen la calidad

⁹ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2004324>

de trabajadores de confianza a estos Integrantes son contrarios a lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional¹⁰.

No pasa desapercibido que la misma Suprema Corte determinó, en el año 2010, que los Integrantes Operativos no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento¹¹; aunque dicha Tesis, a criterio de los suscritos, violenta los principios de igualdad y no discriminación por razón de empleo, seguridad social, progresividad y proporcionalidad, ya que no existe una razón constitucionalmente válida para excluirlos de la aplicación de derechos laborales y es obligatorio para el Estado el gradual progreso para lograr el pleno cumplimiento y protección de los derechos humanos. A eso deben sumarse las Reformas Constitucionales que en materia de derechos humanos y laborales surgieron desde el año 2011 a la fecha y los Tratados internacionales de que el Estado Mexicano es parte.

En esa Jurisprudencia, erróneamente se interpretó que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), recomendó la no inclusión como trabajadores estatales de militares, marinos, cuerpos de seguridad pública en los derechos laborales, criterio errado, pues el Convenio Número 87, Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección Al Derecho Sindical, establece en el numeral 9.1 que la medida en que las garantías previstas en el presente Convenio se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía se determinará por la legislación nacional. Es decir, dota de plena jurisdicción al Estado Mexicano para determinar el derecho o exclusión de los Trabajadores del Estado con una relación administrativa con éste. Por su parte, el Convenio Numero 151, Sobre La Protección Del Derecho De

¹⁰ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/900407>

¹¹ <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/163054>

Sindicación Y Los Procedimientos Para Determinar Las Condiciones De Empleo En La Administración Pública, consagra en su artículo 1.3 que la legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía; reiterándose la voluntad de cada Estado Parte, de garantizar el derecho a la libertad Sindical de estos Empleados Públicos. Por su parte, el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación C11, establece en su artículo 1, que el término discriminación comprende cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y en su artículo 3 dispone que todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor, se obliga por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales, a derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con esta política.

De lo anterior se puede concluir que la Constitución Federal no prohíbe expresamente la Sindicación de los Integrantes operativos de las Instituciones de Seguridad Pública y que los Tratados Internacionales de los que México es parte, le dan la libertad de incluirlos en su aplicación, bajo circunstancias que no pongan en riesgo la seguridad nacional o pública. Todo esto en aras de la protección más amplia de sus derechos.

En ello radica la importancia de la presente iniciativa, en virtud de que busca dotar a nuestros policías, peritos y agentes del Ministerio Público de un esquema de prestaciones y seguridad social acorde con la función vital que desempeñan, eliminando todo rasgo de discriminación hacia su labor y mejorando su calidad de vida y la de sus familias. Para ello, se establecen los derechos y prestaciones que se les debe garantizar.

De igual forma, se busca otorgarles certeza jurídica en su relación laboral, para ello, se propone que no se aplicable ningún contrato de naturaleza laboral por tiempo determinado y se señala que se deben agotar todas las instancias correspondientes antes de cesarlos de su cargo. Asimismo, se derogan las disposiciones relacionadas con la aprobación de controles de confianza y las evaluaciones de desempeño.

Finalmente, se establece una armonización en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en los que se hace referencia al Distrito Federal sustituyéndolo por Ciudad de México o entidades federativas, según corresponda.

Con la finalidad de facilitar de mejor manera los cambios propuestos, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

TEXTO VIGENTE:	TEXTO PROPUESTO:
<p>Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I al X. ...</p> <p>XI. Institutos: a los órganos de las instituciones de seguridad pública de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, encargados de la formación y actualización especializada de aspirantes y servidores públicos de las funciones ministerial, pericial y de policía ministerial;</p>	<p>Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I al X. ...</p> <p>XI. Institutos: a los órganos de las instituciones de seguridad pública de la Federación, las entidades federativas, encargados de la formación y actualización especializada de aspirantes y servidores públicos de</p>

<p>XII AL XVII. ...</p>	<p>las funciones ministerial, pericial y de policía ministerial;</p> <p>XII. AL XVII. ...</p>
<p>Artículo 12.- El Consejo Nacional estará integrado por:</p> <p>I. AL VII. ...</p> <p>VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y</p> <p>IX. ...</p>	<p>Artículo 12.- El Consejo Nacional estará integrado por:</p> <p>I. AL VII. ...</p> <p>VIII. La persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, y</p> <p>IX. ...</p>
<p>Artículo 14.- El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I AL VI. ...</p> <p>VII. Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal;</p>	<p>Artículo 14. El Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I AL VI. ...</p> <p>VII. Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública de las entidades federativas, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal;</p>

VIII AL XIX. ...	VIII. AL XIX. ...
<p>Artículo 16.- Son comisiones permanentes del Consejo Nacional, las siguientes:</p> <p>I AL III. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán designar por oficio a sus representantes permanentes ante el Secretario Ejecutivo del Sistema, los cuales deberán ser servidores públicos con un nivel jerárquico igual o superior a Director General en las Secretarías competentes en la entidad federativa respectiva, para la aplicación de esta Ley.</p>	<p>Artículo 16.- Son comisiones permanentes del Consejo Nacional, las siguientes:</p> <p>I AL III. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los Gobernadores y la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, deberán designar por oficio a sus representantes permanentes ante el Secretario Ejecutivo del Sistema, los cuales deberán ser servidores públicos con un nivel jerárquico igual o superior a Director General en las Secretarías competentes en la entidad federativa respectiva, para la aplicación de esta Ley.</p>
Artículo 20.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación	Artículo 20.- El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación

<p>Ciudadana tendrá, como principales atribuciones:</p> <p>I AL V. ...</p> <p>VI. Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia;</p>	<p>Ciudadana tendrá, como principales atribuciones:</p> <p>I AL V. ...</p> <p>VI. Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con las entidades federativas y los Municipios en esta misma materia;</p>
<p>TÍTULO TERCERO DISPOSICIONES COMUNES A LOS INTEGRANTES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA</p> <p>CAPÍTULO I</p> <p>De las obligaciones y sanciones de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública</p>	<p>TÍTULO TERCERO DISPOSICIONES COMUNES A LOS INTEGRANTES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA</p> <p>CAPÍTULO I</p> <p>De los derechos, las obligaciones y sanciones de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública</p>

Sin correlativo

Artículo 39. Bis. Las instituciones de seguridad pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones deben garantizar a los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios de manera enunciativa, más no limitativa cuando menos los siguientes derechos:

- I. Percibir la remuneración neta por el desempeño de su servicio y, en su caso, el pago de las horas laboradas de manera extraordinaria, salvo las deducciones y descuentos que procedan en términos de ley, que tenderá a ser un salario digno acorde con el servicio.**

Las jornadas de trabajo no deberán exceder de doce horas continuas en horario diurno y de ocho horas en el nocturno; destinando al menos una hora para el consumo de sus alimentos.

Gozarán de un día de descanso remunerado a la semana.

Así mismo, se deberá garantizar que las mujeres gocen de licencia con goce de sueldo durante el puerperio y al menos media hora dentro de su jornada laboral para la lactancia, destinando espacios para tal efecto en los centros de trabajo, incluso sobre las necesidades del servicio.

Tendrán derecho a aguinaldo equivalente a 40 días del salario, cuando menos, sin deducción alguna, prima vacacional, prima dominical, prima de permanencia o quinquenio y prima de antigüedad, así como el pago al doble de los días festivos laborados. De no existir una norma específica al respecto, se aplicará de manera supletoria la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

II. **Gozar de un trato respetuoso por parte de sus superiores jerárquicos, iguales o subalternos; dentro de este derecho se incluye el no ser sancionado ni privado de la libertad sin agotar el debido proceso, otorgando previamente, por escrito y con anticipación, el derecho de audiencia, en cuanto a la aplicación de las sanciones que contempla el artículo 44 de esta Ley y los relativos de las Leyes locales; sin que en ningún caso proceda la baja de su servicio sin agotar el debido proceso y el derecho de audiencia previa.**

III. **Ser sujeto de los ascensos, condecoraciones, estímulos, recompensas y distinciones a que se hayan hecho merecedores, así como permanecer en el servicio de carrera en términos de las disposiciones legales correspondientes y de las convocatorias que deberán emitir**

las instituciones de seguridad pública;

IV. Recibir la formación, capacitación, adiestramiento y profesionalización de acuerdo a las funciones que realice, privilegiando el conocimiento de capacitadores y docentes cuya experiencia práctica fomente su aprovechamiento;

V. Recibir periódicamente, en forma gratuita, el vestuario al menos una vez al año, equipo y herramientas en estado óptimo para el desempeño de sus funciones, incluyendo el equipo de fotografía y videograbación para fijar el lugar de la intervención y sus actos de investigación, cuando así corresponda.

Los daños ocasionados a los Recursos Materiales de las Instituciones de Seguridad Pública, durante o a consecuencia del servicio, en ningún caso

deberán ser reparados ni pagados por los integrantes, a menos que, previo procedimiento ante los órganos competentes, se acredite negligencia en su uso. Las Instituciones de Seguridad Pública contarán con las pólizas de seguro correspondiente; en el caso de los vehículos oficiales, deberán contar sin excepción con póliza de seguro que ampare pérdida total, responsabilidad civil, daños a terceros y de vida.

VI. Recibir asistencia legal y psicológica gratuita en actos relacionados con el ejercicio de sus funciones.

Si por causa de un acto dentro del servicio, fueran suspendidos temporalmente, podrán percibir el retroactivo correspondientes en caso de recibir resolución favorable y se reincorporará al activo en cuanto quede sin efectos la suspensión.

VII. Gozar, después de un año de servicio, de los beneficios y prestaciones de seguridad social en términos de las disposiciones legales aplicables, garantizando al menos lo siguiente:

a) Servicios de salud:

- 1. Promoción a la salud y medicina preventiva.**
- 2. Rehabilitación.**
- 3. Atención de riesgos de trabajo.**

b) Pensiones y Seguro por Fallecimiento:

- 1. Retiro por edad y tiempo de servicio.**
- 2. Retiro en edad avanzada.**

En cualquiera de los supuestos anteriores, el tiempo de servicio será máximo de 25 años.

3. Invalidez temporal o definitiva.

4. Fallecimiento.

c) Ocho días económicos al año.

d) Licencias sin goce de sueldo para ejercer cargos públicos de elección popular, o por cuestiones personales hasta por seis meses, debiendo dar aviso escrito con anticipación, o con goce de sueldo en el desempeño de Representación Sindical, por el tiempo que dure su encargo,

En todo caso, los cambios de adscripción que por necesidades del servicio ejecuten las autoridades competentes, para su validez, deberán constar por escrito, estar debidamente fundados y motivados y establecer con detalle la necesidad del servicio que se pretende satisfacer, sin realizar justificaciones ambiguas o

generales, detallando el motivo que las llevó a concluir que el Integrante en particular es el idóneo para satisfacer esa necesidad.

De no existir una norma específica al respecto, se aplicará de manera supletoria la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VIII. Ser recluso en lugares especiales cuando sea sujeto a prisión preventiva o a sentencia condenatoria con pena privativa de libertad;

IX. Acceder a bibliotecas e instalaciones deportivas que se creen para tal efecto, durante sus horarios de descanso;

X. Asociarse para la defensa de sus derechos humanos, en términos del artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de

conformidad con lo dispuesto por el Título Cuarto de la Ley Federal De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado, Reglamentaria Del Apartado B) Del Artículo 123 Constitucional. Para tal efecto, el Registro de los sindicatos de estos Empleados Públicos, serán concedidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y sus equivalentes en las Entidades Federativas, en términos de dichas disposiciones legales.

A efecto de garantizar todos los derechos de este Apartado, las Unidades de Asuntos Internos, Órganos Internos de Control y Comisiones de Honor y Justicia o sus equivalentes, deberán de oficio o a petición de los Integrantes, investigar, reparar y sancionar su incumplimiento. Además, los Integrantes podrán demandar las omisiones ante el Tribunal de Justicia

	Administrativas u órgano jurisdiccional competente.
<p>Artículo 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:</p> <p>I AL XIV. ...</p> <p>XV. Someterse a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;</p> <p>XVI AL XVIII. ...</p> <p>XIX. Inscribir las detenciones en el Registro Administrativo de</p>	<p>Artículo 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:</p> <p>I AL XIV. ...</p> <p>XV. Acudir a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;</p> <p>XVI AL XVIII. ...</p> <p>XIX. Inscribir las detenciones en el Registro Nacional de Detenciones conforme a la Ley Nacional del Registro de Detenciones;</p>

<p>Detenciones conforme a las disposiciones aplicables;</p> <p>XX.AL XXVIII. ...</p>	<p>XX. AL XXVIII. ...</p>
<p>Artículo 73.- Las relaciones jurídicas entre las Instituciones Policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables.</p> <p>Todos los servidores públicos de las Instituciones Policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y en caso de que no acrediten las evaluaciones de control de confianza.</p>	<p>Artículo 73.- Las relaciones jurídicas entre las Instituciones Policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables.</p> <p>Todos los servidores públicos de las Instituciones Policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento, sean o no de confianza, se podrán dar por terminados en cualquier momento, previo procedimiento, de conformidad con las disposiciones aplicables. Sin que sea válida en ningún caso, cualquier forma de terminación del servicio sin agotar la garantía de audiencia previa y</p>

	<p>bajo las formalidades esenciales del procedimiento.</p>
<p>Artículo 108.- Los Centros Nacional de Acreditación y Control de Confianza aplicarán las evaluaciones a que se refiere esta Ley, tanto en los procesos de selección de aspirantes, como en la evaluación para la permanencia, el desarrollo y la promoción de los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública; para tal efecto, tendrán las siguientes facultades:</p> <p>I. AL XV. ...</p> <p>La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios implementarán medidas de registro y seguimiento para quienes sean separados del servicio por no obtener el certificado referido en esta Ley.</p>	<p>Artículo 108.- Los Centros Nacional de Acreditación y Control de Confianza aplicarán las evaluaciones a que se refiere esta Ley, tanto en los procesos de selección de aspirantes, como en la evaluación para la permanencia, el desarrollo y la promoción de los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública; para tal efecto, tendrán las siguientes facultades:</p> <p>I. AL XV. ...</p> <p>La Federación, los Estados, las entidades federativa y los Municipios implementarán medidas de registro y seguimiento para quienes sean separados del servicio por no obtener el certificado referido en esta Ley.</p>

Por todo lo anterior, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

ARTÍCULO ÚNICO. — Se reforman la fracción XI del artículo 5, el párrafo primero del artículo 7, la fracción VIII del artículo 12, la fracción VII del artículo 14, el párrafo cuarto del artículo 16, las fracciones XV y XIX del artículo 40, el primer párrafo del artículo 43, el párrafo primero y el párrafo segundo del artículo 73, el párrafo segundo del artículo 108; Se reforma la denominación del Capítulo I del Título Tercero; se agrega un artículo 39 BIS.; y se derogan las fracciones VI y VII del apartado B del artículo 88 todos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 5.- ...
I al X. ...

XI. Institutos: a los órganos de las instituciones de seguridad pública de la Federación, **las entidades federativas**, encargados de la formación y actualización especializada de aspirantes y servidores públicos de las funciones ministerial, pericial y de policía ministerial;

XII. AL XVII. ...

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, **las entidades federativas** y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

Artículo 12.- ...

I. AL VII. ...

VIII. La persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México,
y

IX. ...

Artículo 14. ...

I AL VI. ...

VII. Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la Seguridad Pública **de las entidades federativas,** se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal;

VIII. AL XIX. ...

Artículo 16.- ...

I AL III. ...

...

...

Los Gobernadores y **la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México,** deberán designar por oficio a sus representantes permanentes ante el Secretario Ejecutivo del Sistema, los cuales deberán ser servidores públicos con un nivel jerárquico igual o superior a Director General en las Secretarías competentes en la entidad federativa respectiva, para la aplicación de esta Ley.

TÍTULO TERCERO DISPOSICIONES COMUNES A LOS INTEGRANTES DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

CAPÍTULO I De **los derechos**, las obligaciones y sanciones de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública

Artículo 39. Bis. Las instituciones de seguridad pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones deben garantizar a los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios de manera enunciativa, más no limitativa cuando menos los siguientes derechos:

I. Percibir la remuneración neta por el desempeño de su servicio y, en su caso, el pago de las horas laboradas de manera extraordinaria, salvo las deducciones y descuentos que procedan en términos de ley, que tenderá a ser un salario digno acorde con el servicio.

Las jornadas de trabajo no deberán exceder de doce horas continuas en horario diurno y de ocho horas en el nocturno, destinando al menos una hora para el consumo de sus alimentos. Gozarán de un día de descanso remunerado a la semana.

Así mismo, se deberá garantizar que las mujeres gocen de licencia con goce de sueldo durante el puerperio y al menos media hora dentro de su jornada laboral para la lactancia, destinando espacios para tal efecto en los centros de trabajo, incluso sobre las necesidades del servicio.

Tendrán derecho a aguinaldo equivalente a 40 días del salario, cuando menos, sin deducción alguna, prima vacacional, prima dominical, prima de permanencia o quinquenio y prima de antigüedad, así como el pago al doble de los días festivos laborados. De no existir una norma específica al respecto, se aplicará de manera supletoria la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

II. Gozar de un trato respetuoso por parte de sus superiores jerárquicos, iguales o subalternos; dentro de este derecho se incluye el no ser sancionado ni privado de la libertad sin agotar el debido proceso, otorgando previamente, por escrito y con anticipación, el derecho de audiencia, en cuanto a la aplicación de las sanciones que contempla el artículo 44 de esta Ley y los relativos de las Leyes locales; sin que en ningún caso proceda la baja de su servicio sin agotar el debido proceso y el derecho de audiencia previa.

III. Ser sujeto de los ascensos, condecoraciones, estímulos, recompensas y distinciones a que se hayan hecho merecedores, así como permanecer en el servicio de carrera en términos de las disposiciones legales correspondientes y de las convocatorias que deberán emitir las instituciones de seguridad pública;

IV. Recibir la formación, capacitación, adiestramiento y profesionalización de acuerdo a las funciones que realice, privilegiando el conocimiento de capacitadores y docentes cuya experiencia práctica fomente su aprovechamiento;

V. Recibir periódicamente, en forma gratuita, el vestuario al menos una vez al año, equipo y herramientas en estado óptimo para el desempeño de sus funciones, incluyendo el equipo de fotografía y videograbación para fijar el lugar de la intervención y sus actos de investigación, cuando así corresponda...

Los daños ocasionados a los Recursos Materiales de las Instituciones de Seguridad Pública, durante o a consecuencia del servicio, en ningún caso deberán ser reparados ni pagados por los integrantes, a menos que, previo procedimiento ante los órganos competentes, se acredite negligencia en su uso. Las Instituciones de Seguridad Pública contarán con las pólizas de seguro correspondiente; en el caso de los vehículos oficiales, deberán contar sin excepción con póliza de seguro que ampare pérdida total, responsabilidad civil, daños a terceros y de vida.

VI. Recibir asistencia legal y psicológica gratuita en actos relacionados con el ejercicio de sus funciones.

Si por causa de un acto dentro del servicio, fueran suspendidos temporalmente, podrán percibir el retroactivo correspondientes en caso de recibir resolución favorable y se reincorporará al activo en cuanto quede sin efectos la suspensión.

VII. Gozar, después de un año de servicio, de los beneficios y prestaciones de seguridad social en términos de las disposiciones legales aplicables, garantizando al menos lo siguiente:

a) Servicios de salud:

1. Promoción a la salud y medicina preventiva;

2. Rehabilitación;

3. Atención de riesgos de trabajo.

b) Pensiones y Seguro por Fallecimiento:

1. Retiro por edad y tiempo de servicio;

2. Retiro en edad avanzada.

En cualquiera de los supuestos anteriores, el tiempo de servicio será máximo de 25 años.

3. Invalidez temporal o definitiva.

4. Fallecimiento.

c) Ocho días económicos al año.

d) Licencias sin goce de sueldo para ejercer cargos públicos de elección popular, o por cuestiones personales hasta por seis meses, debiendo dar aviso escrito con anticipación, o con goce de sueldo en el desempeño de Representación Sindical, por el tiempo que dure su encargo,

En todo caso, los cambios de adscripción que por necesidades del servicio ejecuten las autoridades competentes, para su validez, deberán constar por escrito, estar debidamente fundados y motivados y establecer con

detalle la necesidad del servicio que se pretende satisfacer, sin realizar justificaciones ambiguas o generales, detallando el motivo que las llevó a concluir que el Integrante en particular es el idóneo para satisfacer esa necesidad.

De no existir una norma específica al respecto, se aplicará de manera supletoria la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VIII. Ser recluso en lugares especiales cuando sea sujeto a prisión preventiva o a sentencia condenatoria con pena privativa de libertad;

IX. Acceder a bibliotecas e instalaciones deportivas que se creen para tal efecto, durante sus horarios de descanso;

X. Asociarse para la defensa de sus derechos humanos, en términos del artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto por el Título Cuarto de la Ley Federal De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado, Reglamentaria Del Apartado B) Del Artículo 123 Constitucional. Para tal efecto, el Registro de los sindicatos de estos Empleados Públicos, serán concedidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y sus equivalentes en las Entidades Federativas, en términos de dichas disposiciones legales.

A efecto de garantizar todos los derechos de este Apartado, las Unidades de Asuntos Internos, Órganos Internos de Control y Comisiones de Honor y Justicia o sus equivalentes, deberán de oficio o a petición de los Integrantes, investigar, reparar y sancionar su incumplimiento. Además,

los Integrantes podrán demandar las omisiones ante el Tribunal de Justicia Administrativas u órgano jurisdiccional competente.

Artículo 40.- ...

I AL XIV. ...

XV. Acudir a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de los requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva;

XVI AL XVIII. ...

XIX. Inscribir las detenciones en el Registro **Nacional** de Detenciones conforme a **la Ley**

Nacional del Registro de Detenciones;

Artículo 73.- Las relaciones jurídicas entre las Instituciones Policiales y sus integrantes se rigen por la fracción XIII, del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Todos los servidores públicos de las Instituciones Policiales en los tres órdenes de gobierno que no pertenezcan a la Carrera Policial, se considerarán trabajadores de confianza. Los efectos de su nombramiento, **sean o no** de confianza, se podrán dar por terminados en cualquier momento, **previo procedimiento**, de conformidad con las disposiciones aplicables. **Sin que sea válida en ningún**

caso, cualquier forma de terminación del servicio sin agotar la garantía de audiencia previa y bajo las formalidades esenciales del procedimiento.

Artículo 108.- ...

I. AL XV. ...

La Federación, los Estados, **las entidades federativa** y los Municipios implementarán medidas de registro y seguimiento para quienes sean separados del servicio por no obtener el certificado referido en esta Ley.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones legales que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

TERCERO. Los procedimientos de Separación por incumplimiento a los requisitos de permanencia o sanción por incumplimiento a sus obligaciones, iniciados antes de la publicación del presente Decreto, deberán ajustarse a lo que éste dispone en lo que beneficie al Integrante y sobreseerse al derogarse la causal que los originó.

CUARTO. La Ciudad de México, los Estados y Municipios, dentro de los 180 días siguientes a la publicación del presente Decreto, deberán implementar las adecuaciones legales y reglamentarias necesarias para

ajustar sus normas a lo dispuesto en el mismo. La omisión legislativa a este respecto, podrá ser demandada vía amparo indirecto por cualquier Integrante.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 19 días del mes de marzo del 2025.

ATENTAMENTE



DIP. JOSÉ ARMANDO FERNÁNDEZ SAMANIEGO

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 1 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROHIBICIÓN DE LA USURA, A CARGO DEL DIPUTADO JACOBO MENDOZA RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

El suscrito, diputado Dr. Jacobo Mendoza Ruiz, del Grupo Parlamentario de MORENA, de la LXVI Legislatura, de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prohibición de la usura, al tenor de los siguientes

Argumentos

La presente iniciativa tiene como propósito prohibir tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, adicionando un sexto párrafo al Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Artículo 21 numeral 3, suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, y ratificada por México el 2 de marzo de 1981, así como en el conocido convenio de convencionalidad, que consiste en que los Estados que han suscrito tratados internacionales de derechos humanos deben adecuar su legislación y prácticas judiciales a dichos instrumentos.

A lo largo de la historia, se han esgrimido diversas justificaciones tanto a favor como en contra del cobro de intereses o cualquier otra remuneración vinculada al préstamo de dinero o bienes. Desde la Antigua Grecia, destacados filósofos, entre ellos Aristóteles, sostenían que el dinero, por su naturaleza, no podía generar más dinero. Esta idea se reflejó en muchas culturas y sistemas legales posteriores, que debatían la moralidad y la justicia del cobro de intereses, a menudo dictando severas restricciones o prohibiciones.

En el derecho judío antiguo estaba prohibido el cobro de intereses. La tradición cristiana adoptó esa prohibición en el Sínodo de Aquisgrán, con la anuencia de Carlomagno, y en el derecho codificado de los Papas, fue denominada: "prohibición canónica de intereses". En el siglo XVII, en Europa se establecieron tasas máximas de interés del 5%. Las ideas liberales, hacia el siglo XIX, contribuyeron a abolir las tasas de interés, y más tarde, en muchos países se comenzaron a eliminar las restricciones sobre las tasas de interés, permitiendo mayor libertad en las transacciones financieras, aunque siempre con la preocupación de evitar prácticas usurarias y proteger a los deudores. (Cienfuegos Salgado, s. f.)

La tradición judeocristiana, en su conjunto de valores, principios, creencias y enseñanzas acompañaron el desarrollo de la vida social de muchas naciones, especialmente de Europa y América, y su influencia ha permeado, asimismo, en prácticamente todas las disciplinas y campos del saber desde la religión, la filosofía y la ética, hasta el derecho, la política y la cultura en general.

Al acto de prestar dinero con intereses, se le ha conocido como "usura", que es considerado injusto por las exigencias desmedidas impuestas a los pobres que solicitaban préstamos a los ricos. Por esta razón, aunque las leyes civiles han permitido en ocasiones el préstamo con intereses, casi todos los códigos legales, desde el de Hammurabi hasta las leyes de Solón, han incluido prohibiciones y limitaciones para evitar la usura excesiva.(González Ferrando, 2012) .

No obstante, toda evolución tiende a eludir la prohibición del cobro de utilidades. En las reformas del Derecho Español, por ejemplo, encontramos también referencias al pago de intereses. Con el Fuero juzgo y el Fuero real, en protección de los deudores, se establecieron tasas máximas para el pago de interés. Las partidas, en cambio, adoptaron el sistema de prohibición absoluta. Desde 1856, se inauguró un sistema de amplia libertad respecto al interés convencional, atenuado por la Ley de represión de la usura de 1908, y más tarde por el derecho penal.

Por su parte, la legislación mexicana adoptó tales principios, incorporándolos a la legislación civil y mercantil relacionada con el préstamo de capital. Durante el mandato del presidente Benito Juárez, se obtuvo por parte del Congreso una nueva derogación de las leyes que restringían la estipulación de intereses, dejando explícitamente la fijación de estos a la voluntad de las partes.

El Código Civil de 1870, considera al mutuo como un contrato real y establece la determinación del interés a la libre voluntad de las partes, señalando que tal pacto debería constar en la misma forma que el propio contrato, con lo cual suprimió el requisito que exigía su estipulación escrita. Asimismo, permitió mediante pacto expreso, la capitalización de los intereses, que hasta entonces había sido generalmente repudiada, lo cual se reiteraría en el Código de 1884, en su artículo 2699.

El Código Civil de 1928, volvería a establecer la lesión, eliminada por el de 1870, y fijaría los intereses legal y convencional. Asimismo, prohibió el pacto de anatocismo, aunque permite la capitalización de los intereses posterior a su vencimiento.

La palabra "usura" proviene del latín "usus" (derecho de utilización y goce que uno tiene sobre lo suyo). En su origen, tenía el significado de interés que se paga por haber recibido dinero en préstamo. Con el tiempo, este concepto ha evolucionado hasta ser considerado como el interés excesivo en un préstamo, y se ha llegado a considerar como la actividad consistente en la prestación de dinero con interés evidentemente superior al que debiera percibirse de acuerdo con las normas de la moral y del Derecho. (Cienfuegos Salgado, s. f.)

La usura, al involucrar la transferencia de dinero o bienes fungibles, está íntimamente ligada a la regulación del mutuo con interés y a conceptos como el anatocismo. El interés "se define como el rendimiento de un capital, como la cantidad de dinero que se cobra o se paga por el alquiler o compra de un bien, o por un dinero tomado en préstamo."(Cienfuegos Salgado, s. f.).

El problema radica en que, si bien el interés es admitido, no puede serlo de manera ilimitada, porque si se abusa de ellos se cae en la usura, [que ha sido] universalmente repudiada". (Jurídico, s. f.) Por su parte, el "Anatocismo" se define como el interés de los intereses o interés compuesto. Esto significa que los intereses vencidos se agregan al capital para producir nuevos intereses, bien por determinación legal o por convenio entre los interesados.(RAE, s. f.)

De acuerdo con lo estipulado en el Artículo 2384 del Código Civil, el mutuo simple "es un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas fungibles al mutuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad."

Asimismo, sobre el Mutuo con Interés, especifica que: "Es permitido estipular interés por el mutuo, ya consista en dinero, ya en géneros.", y también señala que, "El interés es legal o convencional." Y en su artículo 2395, establece:

El interés legal es el nueve por ciento anual. El interés convencional es el que fijen los contratantes, y puede ser mayor o menor que el interés legal; pero cuando el interés sea tan desproporcionado que haga fundadamente creer que se ha abusado del apuro pecuniario, de la inexperiencia o de la ignorancia del deudor, a petición de éste el juez, teniendo en cuenta las especiales circunstancias del caso, podrá reducir equitativamente el interés hasta el tipo legal. (CCF, 1928)

En este mismo Artículo se establece la libertad para pactar la cuantía de los intereses, lo que se interpreta no como una prohibición sino como una franca autorización para fomentar la usura, y esta libertad sólo podría limitarse, y difícilmente acreditarse, en aquellos casos en donde el prestamista inescrupuloso, aprovechándose de la situación del deudor, pacte con éste intereses exorbitantes. (Vite, s. f.)

Además, este mismo artículo 2395 del CCF, tiene en apariencia el objetivo de proteger de la usura a las víctimas que pueden ser explotadas por inexperiencia, ignorancia o necesidad económica. Sin embargo, tampoco ofrece una acción puntual de nulidad, sino que solamente brinda una reducción equitativa del interés convencional al interés legal,

siempre y cuando se realice bajo el criterio judicial. Por eso, cuando no hay proporción entre las obligaciones pactadas, se presume que existe abuso por parte de uno de los contratantes, entonces debe intervenir el Estado para conocer, ya sea de una lesión o de un ilícito.

Por otra parte, el artículo 17 del mismo CCF, observa que la usura se presenta bajo la forma de lesión en los contratos, como un daño patrimonial:

Cuando alguno, explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de otro, obtiene un lucro excesivo que sea evidentemente desproporcionado a lo que él por su parte se obliga, el perjudicado tiene derecho a elegir entre pedir la nulidad del contrato o la reducción equitativa de su obligación, más el pago de los correspondientes daños y perjuicios. El derecho concedido en este artículo dura un año.(CCF, 1928)

El texto de este artículo 17, expone las dificultades legales y prácticas que enfrenta una persona perjudicada por la usura y la lesión en los contratos. En particular, se destaca cómo los requisitos exagerados en la ley pueden hacer difícil que los afectados obtengan la protección necesaria. Específicamente, la ley demanda que la víctima de la lesión demuestre una suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria, lo cual limita la posibilidad de defensa contra los abusos.

Adicionalmente, el texto menciona que para que se considere que ha ocurrido una lesión, deben estar presentes los dos elementos: uno objetivo, que es la desproporción evidente entre las prestaciones del contrato, y otro subjetivo, que es justamente la explotación de las debilidades de la víctima por parte del beneficiado. (Vite, s. f.)

La combinación de estos elementos hace que la prueba de la lesión sea sumamente complicada, ya que no sólo debe demostrarse la desigualdad en el intercambio contractual, sino también la intención del acreedor de aprovecharse de la situación de vulnerabilidad del deudor.

De igual manera, se subraya que el perjudicado tiene la carga de probar tanto la desproporción de las prestaciones como la explotación de su vulnerabilidad, lo cual puede resultar extremadamente difícil. Esto implica investigar y evidenciar las motivaciones internas del acreedor, lo que representa una tarea ardua y muchas veces infructuosa para la víctima.

Esto expone la rigidez de la normativa sobre la usura y la lesión, y pone de manifiesto la necesidad de una protección auténtica más accesible y efectiva para quienes sufren daños patrimoniales por intereses abusivos.

Además, el plazo señalado de un año establecido en el Artículo en comento puede considerarse muy corto y posiblemente nada congruente con el compromiso del Estado mexicano relativo a la protección de los derechos humanos consagrada en la Convención Americana sobre Derechos.

Por su parte, el artículo 2397 del CCF prohíbe que las partes acuerden de antemano la capitalización de intereses para evitar que el acreedor se aproveche de la situación de los deudores. Esta protección busca impedir una ganancia desproporcionada y evitar que los deudores sufran perjuicios significativos. No obstante, sí se permite la capitalización de intereses vencidos mediante un acuerdo posterior al vencimiento, incrementándose la deuda al grado de muchas veces ser impagable.

A diferencia del CCF, pocas Entidades Federativas de nuestro país han adoptado enfoques más estrictos contra la usura dentro de sus legislaciones. En algunos casos, sí se prohíbe completamente la capitalización de los intereses, incluso los vencidos, para ofrecer una protección más sólida a los deudores y evitar prácticas usurarias.

Por ejemplo, Coahuila, prohíbe el anatocismo en el contrato de mutuo, y establece pena de nulidad absoluta para el caso de que las partes convengan anticipadamente que los intereses se capitalicen y que produzcan más intereses. Y, en el caso de Guerrero y

Quintana Roo, en sus respectivos ordenamientos amplían su protección al deudor en el préstamo al prohibir, terminantemente, el pacto de anatocismo. (Vite, s. f.)

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, debería garantizarse la reducción de los intereses excesivos, de lo contrario, se estaría tolerando la explotación usuraria y violando las obligaciones asumidas por nuestro país en tratados internacionales. Además, esto implicaría desconocer los motivos del interés público para proteger la situación de los deudores frente a acreedores sin escrúpulos, quienes, aprovechándose de su posición dominante puedan celebrar contratos con ganancias desproporcionadas.

En otro orden de ideas, existe también la “*justa ganancia*”, es decir, aquel beneficio que tiene derecho a recibir el acreedor por parte del deudor, derivado del hecho de haberle facilitado el empleo de un bien, y que le permite conservar el valor de este, sin menoscabo de su propio beneficio. Hay que precisar que dicho enfoque, no es necesariamente aplicable a todos los supuestos, ya que como es por todos conocido, la banca, de igual manera, opera mediante normas diversas.

Al dinero se le considera como mercancía que puede ser vendida o rentada, al igual que otras, por ello, al existir su privación por parte del prestamista, éste debe ser gratificado. Siendo el dinero signo de los valores puede entonces ser arrendado y generar, por consiguiente, una renta.

Esta denominada “*justa ganancia*” se reconoce como uno de los elementos del progreso económico, pues sin la seguridad de un beneficio no se podría haber permitido un desarrollo como el que se observa en el mundo, pero al mismo tiempo debe reconocerse que éste mismo desarrollo, también ha conllevado muchas situaciones de injusticia y pobreza en las sociedades del mundo.

La usura y explotación del hombre por el hombre refleja un sistema donde el beneficio económico prevalece sobre el bienestar social, mientras que la justa ganancia debería buscar un equilibrio entre la rentabilidad y la ética. En el ámbito social y financiero, es

fundamental promover prácticas que fomenten la equidad y la sostenibilidad, evitando caer en dinámicas de explotación, de lo contrario se perpetúa la desigualdad económica y social, se genera descontento social y conflictos en los distintos campos laborales, y, en cuanto a temas de discriminación, se incrementa la exclusión financiera principalmente entre los sectores más vulnerables.

Acerca del concepto de la “explotación del hombre por el hombre”, contenida en el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que se trata de:

...aquella situación en la que una persona o grupo de personas utiliza abusivamente en su provecho los recursos económicos de las personas, el trabajo de éstas o a las personas mismas. Aun cuando el concepto de "explotación" al que hace referencia la prohibición está afectado de vaguedad, existen casos claros de aplicación del concepto, pues dicha prohibición abarca cualquier tipo de explotación del hombre por el hombre, tal y como ocurre con otras manifestaciones específicas dentro del mismo ordenamiento, tales como la esclavitud (artículo 6.1), la servidumbre (artículo 6.1), los trabajos forzados (artículo 6.2) o la propia usura (artículo 21.3). Todas estas situaciones son instancias indiscutibles de explotación del hombre por el hombre.(SCJN, s. f.)

Vemos entonces que la usura es una forma de explotación del hombre por el hombre, es decir, un fenómeno contrario al derecho humano de propiedad, consistente en que una persona obtenga en provecho propio y de modo abusivo, sobre la propiedad de otro, un interés excesivo derivado de un préstamo.

Por su parte la CPEUM señala en su artículo 133 que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.(CPEUM, s. f.)

En la presente iniciativa se pretende incluir en nuestra Carta Magna, la prohibición plena de la usura, así como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, esto, como parte del compromiso del Estado Mexicano, del que el Poder Legislativo también forma parte, y en concordancia y complementación con los preceptos que ya se han establecido en su artículo 1º.¹

Como se puede colegir, en nuestro país la usura ha persistido desde hace mucho tiempo, sin que hasta ahora se haya logrado su control y mucho menos su erradicación. Su tolerancia en contratos mercantiles es una de las principales fuentes de explotación, y esto se agrava con una regulación deficiente en los ámbitos del derecho civil y penal. (Vite, s.f.)

En otro orden de ideas, como veremos a continuación, la situación nacional en materia económica para la población es igualmente de complicada. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Salud Financiera del INEGI, las personas experimentan preocupación al enfrentar situaciones financieras, pues se observa que más del 38% de la población de 18 años y más, siente mucha preocupación al momento de pedir un préstamo; más del 45.4 % ha manifestado preocuparse mucho por los gastos imprevistos, y casi el 50% se preocupa por la acumulación de deudas. Asimismo, casi el 37% de este sector, reportó haber tenido un nivel alto de estrés financiero.

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

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

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

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

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

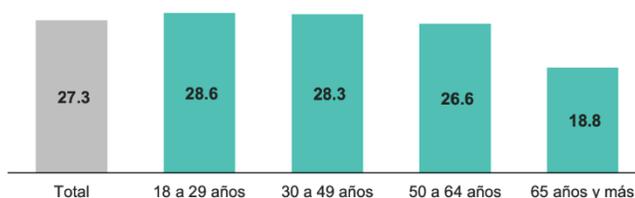
Gráfica 3
NIVELES DE ESTRÉS FINANCIERO, SEGÚN SEXO
 2023
 (distribución porcentual)



Fuente: INEGI. ENSAFI, 2023.

De la población que tiene deudas, el 27.3% se ha atrasado en el pago de algún préstamo o crédito.

Gráfica 4
POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS CON DEUDA QUE SE HA ATRASADO EN ALGÚN PAGO, POR GRUPOS DE EDAD
 2023
 (porcentaje)



Fuente: INEGI. ENSAFI, 2023.

También se reporta que el 30.5% no tuvo dinero suficiente durante el último mes para cubrir sus gastos sin tener que endeudarse, y, para afrontar esta dificultad, debieron recurrir a la reducción de gastos, a pedir préstamos personales o a utilizar los pocos ahorros con que contaban.

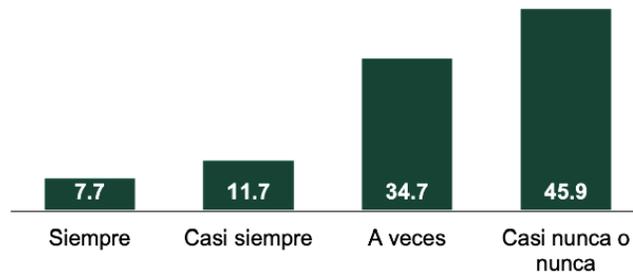
Gráfica 5
POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS QUE NO TUVO DINERO SUFICIENTE PARA CUBRIR SUS GASTOS, SEGÚN MEDIOS QUE ADOPTÓ PARA AFRONTAR SUS GASTOS
 2023
 (porcentaje)



Fuente: INEGI. ENSAFI, 2023.

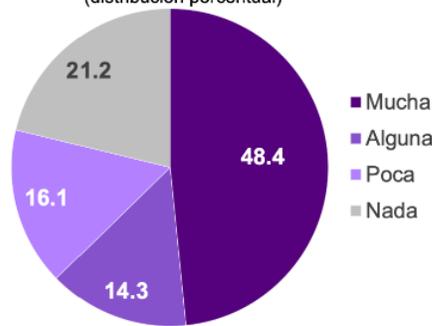
Del mismo modo, el 45.9%, manifiesta que casi nunca o nunca, le sobra dinero al final del mes, y, sus principales preocupaciones financieras proceden, lamentablemente, por el aumento de las deudas.

Gráfica 18
POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS SEGÚN FRECUENCIA CON LA QUE LE SOBRA DINERO AL FINAL DEL MES
2023
(distribución porcentual)



Fuente: INEGI. ENSAFI, 2023.

Gráfica 27
POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS, SEGÚN QUÉ TANTA PREOCUPACIÓN TIENE ACTUALMENTE
POR LA ACUMULACIÓN DE LAS DEUDAS
2023
(distribución porcentual)



Fuente: INEGI. ENSAFI, 2023.

Los gastos imprevistos representan una fuente de preocupación y la necesidad de afrontar estos gastos repentinos genera un impacto negativo en la economía personal, lo que se traduce en altos niveles de estrés y ansiedad, que pueden perjudicar la salud de la persona.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) del 2021, del INEGI, señala, para el mismo segmento de personas de entre 18 y 70 años, que estos cuentan con al menos una cuenta o tarjeta de ahorro, un crédito, un seguro o una cuenta de ahorro para el retiro o Afore.²



En esta misma línea, el documento “Panorama Anual de Inclusión Financiera de 2024”³, se indica que, en el 2023, el número de créditos a personas físicas otorgados en el país fue de 70.6 millones, lo que implicó un incremento de 7% respecto del año 2022.” (Alarcón et al., s. f.)

Número de créditos en 2023	Número de créditos por cada 10 mil personas adultas en 2023	Crecimiento [2022 vs 2023]	Número de créditos a pymes en 2023
70,620,855	7,199	7.4%	474,174

Una de las razones del crecimiento en los créditos, se debe a los otorgados por una de las conocidas “Fintech” más populares, “Nu México Financiera (SOFIPO)”, que ascendieron a poco más de 3.4 millones de créditos, es decir la mitad de los que fueron otorgados por entidades de ahorro y crédito popular y el 81% de los que dieron las SOFIPO.”⁴

² Refiere a la tenencia de un crédito en banco o institución financiera, como: tarjeta de crédito departamental (o autoservicio), bancaria; crédito de nómina, personal, automotriz, de vivienda, comunitario, grupal o solidario.

³ Elaborado por la CNBV en colaboración con el Banco de México, la CONSAR, la CONDUSEF, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

⁴ https://www.cnbv.gob.mx/Inclusión/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Panorama_2024.pdf

Aunado a esto, Durante 2024, México sobrepasó el número de 800 Fintech locales fundadas en el país, o con equipo *founder* local. Esto supone un crecimiento cercano al 4% respecto al 2023, cifra algo inferior a la experimentada en periodos anteriores. Esta moderación de crecimiento viene dada por la consolidación del sector: tanto la salida como la entrada de nuevos emprendimientos presenta una tendencia más modesta que otros años. (del Val de los Mozos, s. f.)

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), señala que las *Fintech* son instituciones financieras que usan tecnología para ofrecer productos y servicios. Utilizan plataformas digitales como páginas web, aplicaciones móviles y redes sociales para brindar acceso de forma eficiente y cómoda.

El término *Fintech* incluye no solo a las Instituciones de Tecnología Financiera (ITF) reguladas por la ley, sino también a cualquier innovación tecnológica en finanzas que genere nuevos esquemas de negocio o startups, como aplicaciones de asesoría financiera, gestión empresarial, y comparadoras de productos financieros.

Las ITF que en México están reguladas y supervisadas son de dos tipos, las Instituciones de Financiamiento Colectivo (Crowdfunding), que a través de una plataforma pone en contacto a inversionistas con solicitantes y que pueden realizar Financiamiento Colectivo de Deuda, en el que los inversionistas otorgan financiamiento para que la o el solicitante pueda cubrir una deuda o contingencia.

Y, el segundo tipo de ITF se refiere a las Instituciones de Fondo de Pago Electrónico (Wallets o Monederos Electrónicos), que pueden utilizarse para realizar compras, pagos, envíos de dinero de manera digital a diversos destinatarios y realizar domiciliaciones de tus servicios, por ejemplo: telefonía, luz, agua, etc.

Bajo este segundo tipo no sólo se admite el dinero electrónico, ya que estas Instituciones de Fondo de Pago Electrónico pueden operar con moneda nacional, moneda extranjera,

o activos virtuales (criptomonedas, tokens, etc.). Las operaciones realizadas con las (ITF) no se encuentran garantizadas por el Gobierno Federal o por el Banco de México. Tampoco las operaciones con monedas virtuales, las cuales se deben realizar bajo el propio riesgo del usuario.

Regresando al tema de los cobros excesivos de intereses, un ejemplo claro se da en el ámbito de las casas de empeño, de acuerdo con el INEGI, actualmente existen 7 mil 649 casas de empeño registradas al 2025.⁵, a estas instituciones acuden las personas a comprometer sus herramientas de trabajo, sus enseres domésticos o cualquier clase de artículos de valor personal, motivados siempre por alguna necesidad apremiante, para solventar gastos imprevistos, emergencias de salud o quizá responder algún otro gasto familiar urgente, muchas veces debiendo aceptar cláusulas abusivas, comisiones extraordinarias entre otros pagos de intereses capitalizables, a pesar de que deben dejar sus prendas como garantía.

En el Nacional Monte de Piedad, por ejemplo, las tasas de interés ordinario para empeños, dependiendo del tipo de artículo, oscilan entre el 30% y el 100% anual, y el Costo Anual Total (CAT) promedio va desde el 54.72% hasta el 145.41%, más IVA y otras comisiones.

Otra modalidad de préstamos de esta institución, que se ha popularizado entre la población en los últimos años gracias a las aplicaciones y plataformas electrónicas, se refiere a la de los préstamos personales de dinero, en donde la tasa de interés anual fija ordinaria va desde el 48% hasta el 84% antes de impuestos, además de las comisiones y los intereses moratorios.

Citando un ejemplo, al hacer un ejercicio de cálculo en la página del Nacional Monte de Piedad, para el caso de un préstamo personal de 50 mil pesos, a pagar en un plazo de 48 meses, de 3 mil 551.40 pesos por mes, se terminaría por pagar un total de 170 mil 467.2 pesos. La información indica una Tasa de Interés Anual fija ordinaria del 69.8% antes de

⁵ <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx>

impuestos, y una Tasa Anual Equivalente o Tasa Anual Efectiva (TAE), que es el tipo de interés que indica el costo o rendimiento efectivo de un producto, de entre el 69.7% y el 130.1%, además, existen otro tipo de condiciones, pues se señala que esas cantidades pueden incrementarse dependiendo del proceso de evaluación de cada cliente.

En el mismo sentido, de acuerdo con el Simulador de Crédito Personal y de Nómina de la CONDUSEF, entre las 25 instituciones financieras diversas registradas en su plataforma como Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socap); Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (SOFOM), reguladas (ER) y no reguladas (ENR); Bancos; y Sociedades Financieras Populares (SOFIPO), para el cálculo de un préstamo de 50 mil pesos, a pagar en un plazo de 36 meses, los intereses oscilarían entre el 31% y el 108% anual, derivando en un Costo Anual Total (CAT) de entre el 35.8% y el 186.9%, más IVA.

Esto significa que, de un monto semejante de 50 mil pesos, el usuario terminaría pagando entre 82 mil 405 y 194 mil 337 pesos, lo que representa un pago en exceso de entre 32 mil 405 y 144 mil 337 pesos, esto es, entre el 165% y el 389% del monto original.

En lo que se refiere a los prestamistas no instituidos, las tasas de interés pueden llegar a ser totalmente desproporcionadas y abusivas, empero, una práctica común de personas o de estas mismas plataformas Fintech para préstamos puede oscilar entre el 10 y hasta el 35% mensual sobre réditos y mora.

Uno de los factores que detona la demanda de este sector, es que los clientes, en unos minutos pueden obtener dinero inmediato para cubrir sus necesidades básicas, urgencias médicas, pago de servicios, entre otras.

La CONDUSEF señala que para los mexicanos existen dos sistemas financieros: el formal y el informal. El primero suele estar casi siempre fuera de su alcance; el segundo, en el que se realiza la mayor parte de su actividad financiera, se desarrolla en un ámbito comúnmente sin supervisión y de manera inadvertida en registros y estadísticas oficiales.

La actividad financiera informal en nuestro país comprende mucho más que el agiotismo. No obstante, es importante mencionar que para las personas con escasos recursos resulta una de sus únicas fuentes de crédito.

Como se puede apreciar la usura ha resultado como una práctica desmedida y perjudicial que afecta a una gran parte de la población. Al respecto, en los últimos años, se ha detectado un fenómeno conocido como “montadeudas” que incrementa potencialmente el daño, y esto se ha dado por la proliferación de aplicaciones móviles irregulares que ofrecen préstamos exprés a través de internet, dado que atraen a personas en situaciones financieras vulnerables.

A menudo, quienes buscan una solución rápida a sus problemas económicos son los más propensos a caer en las garras de estas plataformas que operan sin regulación oficial y que, en su afán de lucro, exponen a los usuarios a condiciones abusivas y engañosas.

Estos “montadeudas”, funcionan prometiendo préstamos fáciles y rápidos, generalmente sin ningún tipo de requisito formal. Sin embargo, tras la apariencia de accesibilidad, se oculta una realidad alarmante: los intereses pueden aumentar de manera abrupta y sin previo aviso, convirtiéndose en deudas en la mayoría de los casos imposibles de saldar.

El Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la Ciudad de México, señala que ninguna autoridad puede intervenir para prohibir estos actos usurarios, y advierte que, en un abrir y cerrar de ojos, las personas podrían entregar información sensible que puede ser utilizada posteriormente en su contra, lo que lleva a situaciones de extorsión y amenazas que exacerban aún más su situación de vulnerabilidad de las personas necesitadas.

Por este motivo, es fundamental proteger a la población que se ve obligada a tomar estas alternativas por diversas necesidades y sin medir las consecuencias, antes de recurrir a estas malas alternativas de financiamiento.

No obstante, en lugar de utilizar estas aplicaciones “montadeudas”, por la aparente rapidez de obtener un préstamo, resultaría más prudente acudir directamente a alguna institución financiera regulada, aunque, como ya se ha señalado estadísticamente, esta posibilidad se ve drásticamente reducida en materia de inclusión financiera para un amplio sector de la población.

Esto deja a los usuarios doblemente desprotegidos, por un lado, fuera del sistema financiero, y por el otro, viéndose obligados a acudir con agiotistas, casas de empeño, instituciones financieras tradicionales, o, en el peor de los casos, con estos delincuentes que operan bajo las aplicaciones “montadeudas”.

En este sentido, para ilustrar mejor la propuesta de la presente iniciativa, a continuación, se presenta un cuadro comparativo en el que se observa, en la columna primera, el texto actual del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la segunda, la propuesta de modificación marcada en negritas:

Cuadro comparativo sobre la iniciativa de reforma

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Artículo 1	
Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad</p>	<p>Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad</p>

<p>con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	<p>con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p> <p>Queda prohibida la usura, así como cualquier otra forma de explotación de la persona por la persona.</p>
---	--

Como se puede apreciar, la presente iniciativa busca prevenir e inhibir las prácticas usurarias como mecanismo cotidiano para la explotación del ser humano, mientras establece en la Constitución el respeto a los derechos humanos, conforme al control de convencionalidad, garantizando que esta prohibición no sea arbitraria ni desconectada de la realidad social y económica de los mexicanos.

Como ya se ha señalado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México en 1981, prohíbe la usura y cualquier forma de explotación del hombre por el hombre, y aquí, vale la pena hacer una acotación para ser congruentes y puntuales en materia lenguaje inclusivo; acordes con los tiempos actuales, resulta prudente referirnos al precepto como “la explotación del ser humano por el ser humano”, y más concretamente, para efectos de esta iniciativa de reforma constitucional, “la explotación de la persona por la persona”.

Dicha Convención es un instrumento vinculante para el estado mexicano, por lo tanto, debemos asegurar la protección más amplia de nuestros ciudadanos contra la usura y cualquier otra forma de explotación de la persona por la persona.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero.- Se reforma el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

...

...

...

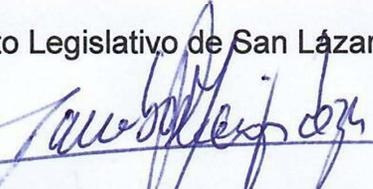
...

Queda prohibida la usura, así como cualquier otra forma de explotación de la persona por la persona.

Transitorios

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

Recinto Legislativo de San Lázaro, 20 de marzo del año 2025.



Diputado Jacobo Mendoza Ruiz.

Bibliografía

Alarcón, D. R. Y., Rodríguez, C. C., López, A. M., Romero, J. V. P., Castillo, N., & Bello, A. J. (s. f.). *PAIF*. <https://www.gob.mx/cnbv/prensa/comunicado-no-21-cnbv-publica-el-panorama-anual-de-inclusion-financiera-2024?idiom=es>

CADH. (1981). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 7. Convención Americana sobre Derechos Humanos CNDH | Comisión Nacional de los Derechos Humanos https://www.cndh.org.mx › Convencion_ADH

CCF. (1928). *Código Civil Federal*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ccf.htm>

Cienfuegos Salgado, D. (s. f.). *EL DELITO DE USURA EN MÉXICO*. 59-93.

CPEUM. (s. f.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

del Val de los Mozos, M. (s. f.). *FINTECH*. El sector fintech en México Oficina Económica y Comercial. https://www.icex.es/content/dam/es/icex/oficinas/077/documentos/2024/05/anexos/OD_EI%20sector%20Fintech%20en%20Mexico_2024.pdf

González Ferrando, J. M. (2012). La idea de usura en la España del siglo XVI: Consideración especial de los cambios, juros y asientos = The idea of usury in the Spain of the 16th century: special consideration of exchanges, juros and asientos. *Pecunia : Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de León*, 15, 1. <https://doi.org/10.18002/pec.v0i15.803>

Jurídico, D. (s. f.). *Usura*. Diccionario Jurídico. Recuperado 14 de marzo de 2025, de <https://diccionariojuridico.org/definicion/usura/>

RAE. (s. f.). *Definición de anatocismo—Diccionario panhispánico del español jurídico—RAE*. Diccionario panhispánico del español jurídico - Real Academia Española. Recuperado 14 de marzo de 2025, de <https://dpej.rae.es/lema/anatocismo>

SCJN. (s. f.). *Detalle—Tesis—2009281*. Recuperado 8 de marzo de 2025, de <https://sjf.scjn.gob.mx/>

Vite, C. L. (s. f.). *PROHIBICIÓN DE LA USURA EN LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO*.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 132 DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, A FIN DE ESTABLECER GARANTÍA PRESUPUESTARIA MÍNIMA PARA LA AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, EN CONSONANCIA CON EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Los que suscriben, Diputada Mirna Rubio Sánchez, Diputada Astrit Viridiana Cornejo Gómez y Diputado Ricardo Crespo Arroyo integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXVI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y numerales 6 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta soberanía la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 132 DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, A FIN DE ESTABLECER LA GARANTÍA PRESUPUESTARIA MÍNIMA PARA LA AYUDA, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, EN CONSONANCIA CON EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013, representó un parteaguas en materia de protección, atención y reparación integral a las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos en México, esta normativa surgida como respuesta a la necesidad imperante de dotar al Estado mexicano de mecanismos efectivos para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, estableció un marco jurídico sin precedentes para garantizar que las víctimas recibieran atención adecuada, se les reconociera su calidad como tales y, sobre todo, pudieran acceder a una reparación integral del daño.

En este contexto, la ley cobró relevancia fundamental, al regular la conformación del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, siendo este un instrumento financiero que materializaba la obligación estatal de proporcionar recursos suficientes para la adecuada atención a las víctimas y la garantía de sus derechos fundamentales. Sin embargo, las modificaciones a este artículo efectuadas mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2020, alteraron sustancialmente la naturaleza y alcance de las garantías presupuestarias previstas originalmente, planteando serias interrogantes sobre su compatibilidad con los principios constitucionales y convencionales que rigen en materia de derechos humanos, particularmente el principio de progresividad y no regresividad.

La presente iniciativa tiene como objetivo fundamental, proponer una reforma al artículo 132 de la Ley General de Víctimas, a fin de establecer y fortalecer las garantías presupuestarias que permitan la materialización efectiva de los derechos de las víctimas a la ayuda, asistencia y reparación integral del daño. Esta iniciativa se sustenta en un análisis del marco constitucional, convencional y jurisprudencial aplicable, así como en la revisión de estadísticas y datos objetivos que demuestran la necesidad imperiosa de contar con una base presupuestaria fija y predecible para atender las necesidades de las víctimas en el país.

La Ley General de Víctimas constituye el instrumento normativo fundamental para la protección, atención y reparación del daño a las víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos en México, esta ley incorporó al ordenamiento jurídico nacional los más altos estándares en materia de atención a víctimas, reconociendo la obligación del Estado de proporcionar medidas de ayuda inmediata, asistencia, atención y reparación integral.

En este marco normativo, el artículo 132 ha tenido una importancia medular, al establecer los mecanismos de financiamiento para hacer efectivos estos derechos, originalmente, este artículo contemplaba la conformación de un Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, con recursos específicamente etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, garantizando así, que existiera un mínimo irreductible para la atención a víctimas.

Es así que, mediante la reforma realizada en noviembre de 2020, se eliminó la garantía presupuestaria, esta modificación ha sido considerada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como una medida regresiva que vulnera principios constitucionales fundamentales, como desarrollaremos más adelante en esta exposición de motivos.

Para dimensionar adecuadamente la problemática que enfrentamos, resulta fundamental recurrir a los datos verificables disponibles, como son, las estadísticas oficiales, las cuales revelan la magnitud de la crisis existente en la atención a víctimas en nuestro país.

De acuerdo con datos recientes, entre enero de 2023 y junio de 2024, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) emitió 1,202 resoluciones de reparación integral del daño¹, que sumaron más de mil ciento dieciocho millones de pesos, esta cifra por sí sola, muestra la relevancia financiera que tiene la atención integral a víctimas.

Complementariamente, durante el mismo período se brindaron 268,799 atenciones a personas víctimas en el país, distribuyéndose de la siguiente manera; 193,305

¹ resoluciones de reparación integral del daño
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/948839/47_PI_CEAV_AyR2324.pdf?utm_source=chatgpt.com

intervenciones de trabajo social, 62,766 atenciones psicológicas y 12,728 atenciones médicas.

En cuanto al registro de víctimas, el panorama es igualmente significativo, el Registro Nacional de Víctimas (RENAVI) acumuló un total de 75,863 víctimas inscritas a junio de 2024, de manera paralela, las fiscalías a nivel nacional registraron formalmente a 2.36 millones de víctimas de algún delito tan solo en 2023.

Esta numeralia evidencia, sin lugar a duda, la magnitud del desafío que representa garantizar una reparación integral a todas las víctimas, los datos subrayan, con contundencia la necesidad imperiosa de contar con recursos suficientes y predecibles para tal fin.

Frente a este escenario, la reforma que se propone busca establecer una garantía presupuestaria mínima para la atención a víctimas, concretamente, planteamos establecer que en ningún caso los recursos destinados para tal fin podrán ser inferiores los asignados en el presupuesto Egresos del año inmediato anterior.

Es importante destacar que esta garantía no es una innovación arbitraria, por el contrario, ya existía en versiones previas de la ley, constituyendo un piso mínimo indispensable para asegurar que, con independencia de las circunstancias económicas o coyunturales, el Estado mexicano mantenga su compromiso con las víctimas y cumpla con sus obligaciones constitucionales y convencionales.

Resulta fundamental tener presente que las obligaciones presupuestarias en materia de derechos humanos deben entenderse como mandatos de optimización que obligan al Estado a asignar recursos de manera progresiva y sostenida, sin retrocesos injustificados.

En la misma línea de pensamiento, Javier Mijangos y González, subraya que "la garantía institucional de los derechos fundamentales exige mecanismos de blindaje presupuestario que aseguren su efectividad frente a posibles tensiones políticas o económicas".

Para comprender la importancia de la reforma propuesta, es fundamental analizar la evolución de la Ley General de Víctimas desde su promulgación en 2013 hasta nuestros días, este recorrido histórico-normativo refleja la complejidad de los desafíos que enfrenta el Estado Mexicano para garantizar una atención adecuada y un resarcimiento integral a las víctimas.

Desde su concepción original, esta ley reconoció la necesidad de contar con mecanismos financieros específicos para materializar los derechos de las víctimas, entre estos mecanismos destacaba el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral como pieza clave del sistema.

En los procesos legislativos que dieron origen a la ley, se argumentó una premisa fundamental, el Estado utilizaría fondos públicos para compensar la nocividad del delito, reconociendo que la sociedad en su conjunto es responsable de la prevención criminal y, como consecuencia de su fracaso, lo justo es que se compense a las víctimas.

Esta visión de responsabilidad colectiva y solidaridad social fue el cimiento para la creación de un fondo específico, con recursos etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la intención era clara estos recursos no podrían ser desviados para otros fines, garantizando así una base financiera sólida para la atención a víctimas.

La primera versión de la Ley General de Víctimas, publicada en enero de 2013, estableció en su artículo 140 que el Fondo se conformaría, entre otros recursos, con aquellos "previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el rubro correspondiente, sin que pueda disponerse de dichos recursos para un fin diverso".

Un avance significativo ocurrió en mayo del mismo año, cuando se reformó la ley y el artículo correspondiente (ahora 132, fracción I) estableció una obligación presupuestaria más específica "El monto que apruebe anualmente la Cámara de Diputados será de 0.014% del Gasto Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación", esta disposición representó un paso importante, pues constituía una garantía concreta y cuantificable para asegurar un mínimo de recursos destinados a la atención a víctimas.

En 2017, una nueva reforma modificó la redacción de este artículo, condicionando la aportación al Fondo a que su patrimonio total fuera inferior al 0.014% del gasto programable del Presupuesto de Egresos de la Federación del año inmediato anterior, si bien esta modificación alteró el mecanismo de asignación presupuestaria, mantuvo la garantía de un porcentaje mínimo como referencia para la dotación de recursos al Fondo.

Sin embargo, la reforma publicada el 6 de noviembre de 2020 eliminó por completo la referencia al porcentaje mínimo del 0.014% del gasto programable, en su lugar, estableció que la Comisión Ejecutiva recibiría únicamente el producto de la enajenación de los bienes decomisados en los procedimientos penales y los recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hicieran efectivas cuando los procesados incumplieran con sus obligaciones.

Esta modificación suprimió la garantía presupuestaria que aseguraba recursos mínimos para la atención a víctimas, dejando su financiamiento a merced de fuentes variables, como los decomisos y las fianzas, que por su propia naturaleza no pueden garantizar un flujo constante y predecible de recursos.

En los procesos legislativos que culminaron con esta reforma, se argumentó que la pandemia de COVID-19 había puesto de manifiesto la necesidad de contar con recursos suficientes para enfrentar la crisis sanitaria, y que la eliminación de la garantía presupuestaria respondía a una política de austeridad y transparencia.

Sin embargo, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en la resolución del amparo en revisión 675/2022², esta justificación no fue sustentada con evidencia suficiente sobre la falta de recursos para garantizar el derecho a la reparación integral del daño, ni se demostró que se hubieran realizado todos los esfuerzos necesarios para obtener recursos faltantes o que se hubiera aplicado el máximo de los recursos disponibles para su garantía.

El impacto de esta reforma no tardó en hacerse sentir, apenas cuatro días después de su publicación, el 10 de noviembre de 2020, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas emitió la circular CEAV/AJF/DG/DAVD/DA2/000575/2020³, en la cual informó que "en este momento no es posible autorizar el pago de dictámenes de procedencia, así como resoluciones por concepto de ayuda, asistencia, reparación integral y compensaciones", esta circular evidencia cómo la eliminación de la garantía presupuestaria tuvo un efecto inmediato y directo en la capacidad de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para cumplir con sus obligaciones hacia las víctimas, generando una incertidumbre que persiste hasta nuestros días.

La evolución normativa del artículo 132 de la Ley General de Víctimas refleja, un progresivo debilitamiento de las garantías presupuestarias para la atención a víctimas, que culminó con su virtual eliminación en 2020, esta trayectoria regresiva contrasta con la creciente necesidad de recursos para atender a un número cada vez mayor de víctimas, como lo demuestran las estadísticas oficiales.

Es así que el marco Constitucional Mexicano, a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 2011, establece un conjunto de principios fundamentales que rigen la actuación de todas las autoridades, incluido el Poder Legislativo, en relación con los derechos humanos.

El artículo 1° constitucional⁴ dispone que "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte", y establece la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".

² Amparo en revisión 675/2022
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2023-07/230710-AR-675-2022.pdf

³ circular CEAV/AJF/DG/DAVD/DA2/000575/2020
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2023-07/230710-AR-675-2022.pdf

⁴ Artículo 1° constitucional
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

El principio de progresividad tiene una importancia trascendental en nuestro ordenamiento jurídico, pues constituye una de las directrices fundamentales que orientan la interpretación y aplicación de las normas en materia de derechos humanos, como explica el jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio, "los derechos humanos se van construyendo históricamente, y se requiere instrumentos procesales para reparar la violación"⁵, se trata de un principio que reconoce la naturaleza evolutiva de los derechos humanos, cuya efectividad no puede lograrse de manera inmediata, sino que requiere de acciones positivas del Estado y de una implementación progresiva.

Esta visión se complementa perfectamente con la teoría garantista de Luigi Ferrajoli, quien sostiene que los derechos fundamentales requieren no solo de un reconocimiento formal, sino de "garantías primarias y secundarias" para su efectiva realización, como explica el propio Ferrajoli en su obra "Derechos y garantías: La ley del más débil", las garantías primarias consisten en las obligaciones o prohibiciones que corresponden a los derechos reconocidos, mientras que las garantías secundarias son las obligaciones de los órganos del Estado de aplicar sanciones o declarar la nulidad de actos que violen las garantías primarias.

En este contexto teórico, la garantía presupuestaria que establecía el artículo 132 de la Ley General de Víctimas constituía una garantía primaria fundamental para hacer efectivo el derecho a la reparación integral, su eliminación representa, desde la perspectiva garantista, una reducción injustificada del sistema de garantías que debe proteger los derechos de las víctimas.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 750/2015⁶, estableció que el principio de progresividad "tiene una doble dimensión la primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de los derechos que ya han sido otorgados, lo que implica que el Estado está obligado a no retroceder en los estándares de tutela ya establecidos y la segunda constituye una obligación positiva de promover los derechos humanos de manera progresiva y gradual.", esta doble dimensión ha sido reiterada en numerosos precedentes, como los amparos en revisión 1374/2015⁷, 100/2016⁸ y 306/2016⁹.

El Pleno de nuestro máximo tribunal, al resolver la contradicción de tesis 366/2013¹⁰, determinó que "el principio de progresividad está vinculado al estándar de plena

⁵ Héctor Fix-Zamudio
<https://corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/liber2.pdf>

⁶ Amparo en Revisión 750/2015
https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2022-01/Resumen%20AR750-2015%20DGDH_0.pdf

⁷ Amparo en revisión 1374/2015
<https://bj.scjn.gob.mx/404>

⁸ Amparo en revisión 100/2016
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2029337>

⁹ Amparo en revisión 306/2016
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2029337>

¹⁰ Contradicción de tesis 366/2013
<https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=155765&SeguimientoID=592&CAP=366&Promoventes=&ActoReclamado=>

efectividad de los derechos humanos, lo que implica que, en una trayectoria en la cual se avanza hacia su plena realización, el disfrute de los derechos no puede disminuir, por lo que debe tutelarse su avance y evitar su retroceso”.

Este principio resulta fundamental para el análisis de la reforma al artículo 132 de la Ley General de Víctimas, pues implica que el disfrute de los derechos humanos siempre debe mejorar y que correlativamente, existe una prohibición de regresividad que impide a las autoridades adoptar medidas que disminuyan el nivel de protección alcanzado.

Por su parte, el artículo 17 constitucional¹¹, establece el derecho de toda persona a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, este derecho al acceso a la justicia incluye, como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho a una reparación integral del daño cuando se han vulnerado derechos fundamentales.

Asimismo, el artículo 20 apartado C de la Constitución Federal¹² consagra los derechos de las víctimas u ofendidos, entre los que se encuentra, en su fracción IV, el derecho a que se le repare el daño, establece que "en los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria", igualmente, dispone que "la ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño".

Estos preceptos constitucionales, interpretados sistemáticamente establecen un mandato claro para todas las autoridades, garantizar efectivamente el derecho de las víctimas a recibir una reparación integral del daño, lo que implica no solo el reconocimiento formal de este derecho, sino también la provisión de los recursos y mecanismos necesarios para su materialización.

En este sentido, la eliminación de la garantía presupuestaria que establecía el artículo 132, fracción I, de la Ley General de Víctimas, contraviene el mandato constitucional, pues dificulta la efectiva realización del derecho a la reparación integral del daño, al no asegurar la disponibilidad de recursos suficientes y predecibles para tal fin.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 675/2022, analizó precisamente la constitucionalidad de la modificación al artículo 132, fracción I, de la Ley General de Víctimas, realizada mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de 2020, en la citada

¹¹ Artículo 17 constitucional
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

¹² Artículo 20 apartado C constitucional
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

resolución, el máximo tribunal del país determinó que dicha modificación es violatoria del principio de progresividad, en relación con el derecho humano a una reparación integral del daño.

La Corte subrayó que el principio de progresividad, reconocido en el artículo 1º constitucional, exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, y les prohíbe adoptar medidas que, sin justificación constitucional plena, disminuyan el nivel de protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del país.

En el caso específico del Poder Legislativo, la Corte ha sostenido que, en sentido positivo, corresponde al legislador la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos, y en sentido negativo, le está prohibido emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela que, en determinado momento, ya se reconocía a los derechos humanos.

La Primera Sala de la Suprema Corte, en la resolución mencionada, sostuvo que la modificación al artículo 132 fracción I de la Ley General de Víctimas constituye una medida regresiva injustificada, pues suprimió la garantía presupuestaria que tenía como finalidad específica, en favor de las víctimas, la protección y defensa del derecho humano a una reparación integral del daño.

La Corte consideró que, para que la supresión legislativa de esta garantía presupuestaria hubiera estado justificada, las autoridades habrían tenido que demostrar; que la modificación se debió a la falta de recursos económicos para garantizar el derecho humano a una reparación integral del daño, que se realizaron sin éxito todos los esfuerzos necesarios para obtener los recursos faltantes y que, se aplicó el máximo de los recursos disponibles para su garantía o que los recursos disponibles tuvieron que ser aplicados para la tutela de otro derecho humano de importancia mayor o prioritaria.

Sin embargo, la Corte concluyó que las autoridades fueron omisas en justificar razonablemente la decisión de suprimir la garantía presupuestaria, tanto en relación con la alegada necesidad de enfrentar la crisis sanitaria por COVID-19, como respecto a la finalidad de promover la transparencia en el ejercicio de la administración pública federal y evitar la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos.

En consecuencia, la Corte determinó que la modificación al artículo 132, fracción I, de la Ley General de Víctimas es inconstitucional por violar el principio de progresividad de los derechos humanos.

Esta resolución de la Suprema Corte es fundamental para la presente iniciativa, pues reconoce la inconstitucionalidad de la eliminación de la garantía

presupuestaria para la atención a víctimas, por lo que es necesario establecerla, a fin de asegurar la efectividad del derecho a la reparación integral del daño, por lo que esta iniciativa propone que la asignación de recursos para la atención a víctimas no sea menor a la otorgada en el presupuesto de Egresos del año inmediato anterior.

Asimismo, la resolución citada, subraya la importancia de que cualquier modificación legislativa que afecte a los derechos de las víctimas esté debidamente justificada y se base en un análisis riguroso de su impacto en la protección y garantía de estos derechos.

La propuesta busca reformar un artículo que es inconstitucional, estableciendo una garantía presupuestaria que asegure recursos suficientes y predecibles para la atención a víctimas, en consonancia con el principio de progresividad y los derechos reconocidos en la Constitución Federal.

Además del marco constitucional, la presente iniciativa se fundamenta también en las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano en materia de protección a víctimas y reparación integral del daño, estos compromisos internacionales, que forman parte del parámetro de regularidad constitucional en términos del artículo 1° de la Constitución Federal, establecen estándares claros que deben ser observados por todas las autoridades, incluido el Poder Legislativo.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³, establece en su artículo 1.1 la obligación de los Estados Partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, esta obligación de garantía, como lo ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, en cuya resolución la Corte Interamericana de Derechos Humanos desarrolla el alcance de la obligación de “garantizar” establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana, concretamente, en el punto resolutive 166 de la sentencia se señala el deber de los Estados de organizar todo su aparato gubernamental y las estructuras a través de las cuales se ejerce el poder público de modo tal que aseguren el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, así mismo este criterio fue reiterado establece con claridad que la obligación de garantía no se limita a la mera abstención de violaciones por parte de agentes estatales, sino que también incluye la reparación de daños producidos por la violación de los derechos humanos, de lo anterior se desprende el deber del Estado Mexicano de organizar todo el aparato gubernamental y, en general todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

¹³ Convención Americana sobre Derechos Humanos
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Asimismo, el artículo 2 de la citada Convención, establece la obligación de los Estados Parte de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en ella, esta obligación implica, de acuerdo a la resolución dictada por la Corte Interamericana en el **Caso Castillo Petruzzi vs. Perú**¹⁴, (Fondo, Reparaciones y Costas), que analizó el alcance del artículo 2 de la Convención Americana y señaló que esta obligación implica adoptar medidas en dos vertientes; la supresión de normas y prácticas de cualquier naturaleza que entren en conflicto con las garantías previstas en la Convención, y la expedición de normas y el desarrollo de prácticas que aseguren el goce efectivo de tales garantías.

En materia específica de reparación, el artículo 63.1¹⁵ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que cuando la Corte Interamericana decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en la Convención, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados y, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

La Corte Interamericana, ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre el derecho a la reparación integral, estableciendo que este incluye diversas medidas como la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición, particularmente relevantes son los casos **"Velásquez Rodríguez vs. Honduras"**¹⁶, donde por primera vez se estableció la obligación de reparar como consecuencia del deber de garantía, **"Loayza Tamayo vs. Perú"**, donde se desarrolló el concepto de "proyecto de vida" como componente de la reparación integral, **"Masacre de Mapiripán vs. Colombia"**¹⁷ que estableció la necesidad de medidas de reparación colectiva y **"González y otras ('Campo Algodonero') vs. México"**¹⁸, que desarrolló el concepto de reparación con perspectiva de género, resoluciones que enmarcan la importancia de que el estado Mexicano cuente con una garantía presupuestaria siendo esta que los recursos asignados para la atención a víctimas no sea menor al presupuesto otorgado para tal fin el el presupuesto de egresos del año inmediato anterior.

Asimismo, el jurista Sergio García Ramírez, quien fuera juez y presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, refiere que la reparación debe ser "integral,

¹⁴ Caso Castillo Petruzzi vs. Perú
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf

¹⁵ Artículo 61.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convencion%20Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

¹⁶ caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

¹⁷ Masacre de Mapiripán vs. Colombia
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf

¹⁸ González y otras ('Campo Algodonero') vs. México
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

adecuada y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido y que el estado tiene la obligación de realizar dicha reparación"¹⁹.

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, establece en su artículo 2.3²⁰ la obligación de los Estados Partes de garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el Pacto hayan sido violados pueda interponer un recurso efectivo, y que la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial, este derecho a un recurso efectivo ha sido interpretado por el Comité de Derechos Humanos, órgano de supervisión del Pacto, como incluyente del derecho a una reparación adecuada.

Los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 60/147²¹ del 16 de diciembre de 2005, establecen estándares detallados sobre los derechos de las víctimas a la reparación, estos principios, aunque no constituyen un tratado internacional, son considerados una codificación del derecho internacional consuetudinario en la materia y han sido citados como fuente de autoridad por diversos tribunales internacionales y nacionales.

El principio 15 de este instrumento establece que "una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario", asimismo, dispone que "la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido".

El principio 16 señala que "los Estados han de procurar establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones", particularmente relevante para la presente iniciativa es el principio 17, que establece que "los Estados ejecutarán, con respecto a las reclamaciones de las víctimas, las sentencias de sus tribunales que impongan reparaciones a las personas o entidades responsables de los daños sufridos, y procurarán ejecutar las sentencias extranjeras válidas que impongan reparaciones con arreglo al derecho interno y a las obligaciones jurídicas internacionales".

Estos principios, junto con los tratados internacionales mencionados y la jurisprudencia de los órganos de supervisión correspondientes, establecen un

¹⁹ DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ
<https://www.youtube.com/watch?v=LVQdzwfDeiU>

²⁰ Artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf

²¹ resolución 60/147
https://digitallibrary.un.org/record/563157/files/A_RES_60_147-ES.pdf

marco normativo claro que obliga al Estado mexicano a garantizar efectivamente el derecho de las víctimas a la reparación integral del daño, esto implica no solo el reconocimiento formal de este derecho, sino también la provisión de los recursos y mecanismos necesarios para su materialización, como lo ha reconocido también la jurisprudencia nacional.

En este sentido, la eliminación de la garantía presupuestaria que establecía el artículo 132, fracción I, de la Ley General de Víctimas, contraviene estas obligaciones internacionales, pues dificulta la efectiva realización del derecho a la reparación integral del daño, al no asegurar la disponibilidad de recursos predecibles para tal fin.

La presente iniciativa busca precisamente, dar cumplimiento a estas obligaciones internacionales, estableciendo una garantía presupuestaria que asegure recursos suficientes y predecibles para la atención a víctimas, en consonancia con los estándares internacionales en la materia, esta iniciativa de reforma se inscribe, así, en el esfuerzo por armonizar plenamente el ordenamiento jurídico mexicano con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de protección a víctimas y reparación integral del daño.

A fin de contextualizar adecuadamente la reforma propuesta, resulta pertinente realizar un análisis comparativo de los sistemas de compensación a víctimas en otros países, este ejercicio permite identificar buenas prácticas y estándares internacionales que pueden servir de referencia para fortalecer el marco normativo mexicano en la materia.

En Colombia, la Ley 1448 de 2011²², conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, estableció un sistema integral de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, creó el Fondo para la Reparación de las Víctimas, administrado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), que se nutre de diversas fuentes de financiamiento, incluyendo recursos del Presupuesto General de la Nación, donaciones, y bienes y recursos provenientes de los victimarios, la ley establece un compromiso presupuestal del Estado, que se materializa en el Plan Nacional de Financiación mediante un documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), que garantiza la sostenibilidad fiscal de la política de atención y reparación a víctimas, este modelo ha permitido a Colombia avanzar significativamente en la reparación a las víctimas del conflicto armado, a pesar de los desafíos que persisten en términos de cobertura y oportunidad de las reparaciones.

En España, la Ley 35/1995²³, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, estableció un sistema de ayudas económicas

²² Ley 1448 de 2011
<https://www.unidadvictimas.gov.co/wp-content/uploads/2016/03/ley-1448-de-2011.pdf>

²³ Ley 35/1995
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-26714>

para las víctimas directas e indirectas de delitos dolosos y violentos cometidos en España, con resultado de muerte, lesiones corporales graves o daños graves en la salud física o mental, estas ayudas son financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y su cuantía se establece tomando como referencia el salario mínimo interprofesional vigente en la fecha en que se produzcan las lesiones o daños. Posteriormente, la Ley 4/2015 del Estatuto de la víctima del delito²⁴, reforzó la protección de las víctimas, implementando diversas medidas de apoyo y servicios de asistencia, este sistema garantiza una base presupuestaria estable para la atención a víctimas, aunque su alcance se limita a ciertos tipos de delitos y el monto de las ayudas puede resultar insuficiente en algunos casos.

En Chile, la Ley N° 19.123 de 1992²⁵ creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, encargada de coordinar, ejecutar y promover las acciones necesarias para el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, relativos a las reparaciones para las víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la violencia política durante la dictadura, esta ley estableció una pensión mensual de reparación, beneficios médicos y educacionales para los familiares de las víctimas, así también se han implementado otros programas de reparación, como el establecido por la Ley N° 19.992 de 2004²⁶ para las víctimas de prisión política y tortura. Estos programas se financian con cargo al presupuesto nacional, garantizando así una base estable para su funcionamiento, aunque su monto y alcance han sido objeto de críticas por parte de las organizaciones de víctimas.

En Argentina, la Ley N° 24.043 ²⁷estableció beneficios para las personas que hubieran estado detenidas a disposición del Poder Ejecutivo Nacional durante la vigencia del estado de sitio, o que, siendo civiles, hubiesen sufrido detención por actos emanados de tribunales militares, Asimismo se promulgaron otras leyes de reparación, como la Ley N° 24.411 de 1994²⁸, que estableció una indemnización por desaparición forzada y la Ley N° 25.914 de 2004²⁹, para las personas nacidas durante la privación de la libertad de sus madres o que siendo menores hubiesen permanecido detenidas junto a sus padres, estas reparaciones se financian con cargo al presupuesto nacional, asegurando así una base estable para su implementación.

²⁴ Ley 4/2015 del Estatuto de la víctima del delito
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>

²⁵ la Ley N° 19.123 de 1992
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30490>

²⁶ Ley N° 19.992 de 2004
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=233930>

²⁷ Ley N° 24.043
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/442/lexact.htm#:~:text=L.EY%2024043&text=O%C3%B3rganose%20beneficios%20a%20las%20personas,actos%20emanados%20de%20tribunales%20militares.>

²⁸ Ley N° 24.411 de 1994
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24411-793/actualizacion>

²⁹ Ley N° 25.914 de 2004
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25914-97981/texto>

Estos ejemplos internacionales muestran diversas aproximaciones a la compensación a víctimas, que comparten un elemento común: la garantía de una base presupuestaria estable para financiar las reparaciones y servicios de atención, esta garantía es fundamental para asegurar la efectividad y sostenibilidad de los sistemas de compensación, permitiendo a las autoridades planificar adecuadamente la atención a víctimas y responder oportuna y eficazmente a sus necesidades.

En este sentido, la experiencia comparada refuerza la necesidad de restablecer en México una garantía presupuestaria específica para la atención a víctimas, como la que se propone en la presente iniciativa.

Los modelos de Colombia y España son particularmente relevantes para México, pues ambos establecen compromisos presupuestales específicos para la atención a víctimas. El modelo colombiano, con su Plan Nacional de Financiación y su documento CONPES³⁰, ofrece un ejemplo de planificación financiera a mediano y largo plazo que podría adaptarse al contexto mexicano, por su parte el modelo español, muestra cómo la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado puede garantizar una base estable para la atención a víctimas, estas experiencias, junto con las de los demás países analizados, ofrecen valiosos referentes que pueden enriquecer el diseño e implementación de la reforma propuesta al artículo 132 de la Ley General de Víctimas.

Además, es importante resaltar que nuestra Presidenta Claudia Sheinbaum en el Comunicado de fecha 17 de marzo de la presente anualidad, manifestó claramente en su anuncio “Siempre estaré del lado de las víctimas y de la justicia”³¹, subrayando así un compromiso institucional directo hacia quienes han padecido las graves consecuencias de la desaparición forzada en México, en este sentido, destacó particularmente la importancia del punto número 6 del plan presentado, en el cual se propone fortalecer a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) con el objetivo primordial de brindar acompañamiento integral, asesoría y apoyo constante a las familias afectadas, de esta manera, la Presidenta Claudia Sheinbaum establece como prioridad central del gobierno federal la atención efectiva, oportuna y digna a todas aquellas personas que enfrentan la dolorosa experiencia de tener familiares desaparecidos, destacando que es deber irrenunciable del Estado mexicano generar las condiciones necesarias para asegurar la protección de sus derechos fundamentales y garantizar la plena aplicación del principio de reparación integral del daño.

Este claro posicionamiento presidencial, fortalece considerablemente el argumento a favor de la iniciativa de reforma propuesta al artículo 132 de la Ley General de Víctimas, la relevancia del anuncio presidencial radica en que coincide plenamente

³⁰ Plan Nacional de Financiación y su documento CONPES
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/4119.pdf>

³¹ Comunicado de fecha 17 de marzo Presidenta Claudia Sheinbaum
<https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-anuncia-seis-acciones-inmediatas-contras-el-delito-de-desaparicion?tab=>

con el espíritu y los objetivos planteados por la reforma legislativa propuesta, cuyo fin esencial es establecer y fortalecer las garantías presupuestarias que permitan precisamente lo señalado por la presidenta Sheinbaum, brindar una atención real, continua e integral a todas las víctimas, al considerar que la actual redacción del artículo 132 eliminó las garantías presupuestarias específicas destinadas a financiar adecuadamente las tareas esenciales de atención y reparación integral a las víctimas, se vuelve indispensable la modificación legislativa planteada, puesto que solo a través de un presupuesto garantizado, estable y predecible se puede cumplir de manera cabal con el compromiso que la presidenta enfatiza respecto a la justicia, acompañamiento y apoyo integral a las víctimas.

De este modo, la reforma legislativa propuesta resulta particularmente relevante para materializar institucionalmente la postura expresada por la titular del Ejecutivo Federal, asegurando la disponibilidad permanente y adecuada de recursos que eviten retrocesos presupuestales injustificados o coyunturales, en clara consonancia con los principios constitucionales de progresividad y no regresividad. Con esta reforma se crea una base jurídica sólida y compatible con las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos, reforzando institucionalmente la postura gubernamental, para que el compromiso presidencial no quede únicamente en una declaración de principios, sino que se convierta en una garantía real y efectiva en beneficio de todas las víctimas del país.

Una vez analizados el marco constitucional, convencional, comparado, la evolución normativa del artículo 132 de la Ley General de Víctimas y la posición de nuestra Presidenta la Doctora Claudia Sheinbaum, corresponde evaluar el impacto que tendría la reforma propuesta en diversos ámbitos.

En términos presupuestarios, la reforma implicaría establecer que los recursos destinados a la atención a víctimas no podrán ser inferiores a los otorgados en el Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior, esta base constituye un piso mínimo indispensable para asegurar que, con independencia de las circunstancias económicas coyunturales, el Estado mexicano mantenga su compromiso con las víctimas y cumpla con sus obligaciones constitucionales y convencionales.

En cuanto a la aplicación del principio de progresividad al presupuesto público, el profesor Christian Courtis, en su obra "El mundo prometido: Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos"³², aborda la aplicación del principio de progresividad al presupuesto público en el capítulo titulado "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, señala que "la obligación de progresividad en materia presupuestaria implica que el Estado debe demostrar que ha empleado el máximo de los recursos disponibles para avanzar en la protección de los derechos, y que

³² Courtis, C. (2009). El mundo prometido: Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos.

cualquier medida regresiva en la asignación de recursos debe estar plenamente justificada”.

En el mismo sentido, el jurista español Gerardo Pisarello en su obra "Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción"³³, en el cual señala que cualquier medida regresiva en la asignación de recursos debe estar plenamente justificada y que su incumplimiento debe someterse a un escrutinio estricto por parte de los órganos jurisdiccionales, así mismo argumenta que "la obligación de no regresividad en materia presupuestaria constituye una garantía institucional fundamental para la protección de los derechos humanos, y su incumplimiento debe someterse a un escrutinio estricto por parte de los órganos jurisdiccionales”.

La Suprema Corte ha adoptado estos criterios en su resolución del amparo en revisión 1759/2019³⁴, la Segunda Sala estableció que "la asignación presupuestaria para la protección de los derechos humanos debe responder al principio de progresividad, lo que implica que, en principio, no puede disminuir el presupuesto previamente asignado para estos fines, salvo que exista una justificación objetiva y razonable”.

Asimismo, conforme a la teoría parlamentaria del impacto presupuestario propuesta por Khemvirg Puente Martínez³⁵, resulta fundamental realizar un análisis considerando tanto su posible afectación al gasto público como su viabilidad financiera en el marco de la planeación presupuestaria estatal.

En este sentido, se aclara enfáticamente que la presente iniciativa no genera impacto presupuestario adicional alguno durante el ejercicio fiscal 2025, ya que su entrada en vigor está prevista a partir del año fiscal 2026, este lapso transitorio permite una adecuada planeación financiera, brindando margen suficiente a las autoridades encargadas de diseñar el Presupuesto de Egresos de la Federación para prever y ajustar con anticipación cualquier asignación presupuestal relacionada con la atención a víctimas, sin necesidad de modificaciones imprevistas ni extraordinarias en el ejercicio actual.

Equivalentemente, resulta especialmente relevante subrayar que esta iniciativa no genera nuevas obligaciones financieras ni presupuestarias para el Estado mexicano, ya que no propone la creación de programas adicionales, estructuras administrativas nuevas, ni incrementos presupuestales extraordinarios que impliquen erogaciones adicionales, esta reforma establece únicamente un piso presupuestal mínimo, sustentado estrictamente en los recursos previamente autorizados y ejercidos en ejercicios fiscales anteriores, de esta manera, conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal

³³ Pisarello, G. (2012). Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción

³⁴ amparo en revisión 1759/2019

https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2019/17/2_259079_4781.docx

³⁵ teoría parlamentaria del impacto presupuestario propuesta por Khemvirg Puente Martínez

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532020000200411&script=sci_arttext

2025, dicho piso presupuestal asciende a la cantidad de 658 millones de pesos (seiscientos cincuenta y ocho millones de pesos), misma que será tomada como base para la integración y posterior asignación presupuestaria en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2026, específicamente en lo relativo a la partida destinada a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) dentro del rubro de "ayudas sociales", con ello, se garantiza certeza financiera y continuidad operativa para dicha institución.

En consecuencia, la iniciativa no representa un gasto adicional para las finanzas públicas, sino que busca garantizar estabilidad y certidumbre en los recursos destinados a la atención y reparación integral a víctimas, de esta forma, se evita cualquier disminución coyuntural o imprevista que pudiera vulnerar el cumplimiento efectivo de las obligaciones constitucionales y convencionales del Estado mexicano, en plena congruencia con el principio constitucional de progresividad y no regresividad en la protección de los derechos humanos.

En definitiva, esta iniciativa garantiza la viabilidad financiera dentro del marco presupuestario vigente, sin imponer nuevas cargas económicas, y asegura una base presupuestal estable y predecible para atender digna y efectivamente a todas las víctimas en México.

En términos sociales, el impacto de la reforma sería altamente positivo, la garantía presupuestaria propuesta permitiría destinar recursos predecibles para la atención a un número creciente de víctimas, lo que resulta especialmente relevante considerando las estadísticas previamente mencionadas.

Como lo demuestran los datos oficiales, entre enero de 2023 y junio de 2024, la CEAV emitió 1,202 resoluciones de reparación integral del daño, brindó 268,799 atenciones a personas víctimas en el país, y registró a 19,246 nuevas personas en el RENAVI, estas cifras evidencian la magnitud de la demanda de servicios y apoyos por parte de las víctimas.

La garantía presupuestaria propuesta permitiría satisfacer de manera más adecuada esta demanda, contribuyendo a la efectiva realización del derecho a la reparación integral del daño, este avance tendría, además, efectos multiplicadores positivos, contribuiría a la dignificación de las víctimas y a la reconstrucción del tejido social afectado por la violencia y las violaciones a derechos humanos.

En términos operativos, la reforma facilitaría significativamente la planificación y gestión de los recursos para la atención a víctimas, al establecer un piso presupuestario garantizado, esta certeza financiera permitiría a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas desarrollar programas y acciones con una visión de mediano y largo plazo, superando la incertidumbre que genera la actual dependencia de fuentes de financiamiento variables, como los decomisos y las fianzas.

Adicionalmente, la reforma contribuiría a prevenir situaciones de paralización en la atención a víctimas por falta de recursos, como la que lamentablemente se produjo tras la reforma de 2020, en aquella ocasión, como se mencionó anteriormente, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas informó que no era posible autorizar pagos por concepto de ayuda, asistencia, reparación integral y compensaciones hasta que existieran condiciones suficientes en materia presupuestaria.

Es importante destacar que la reforma propuesta no implica un retorno al esquema de fideicomiso que existía antes de 2020, lo que plantea es el establecimiento de una garantía presupuestaria mínima.

De hecho, la administración directa de los recursos por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se mantiene, con el beneficio adicional de contar con un piso presupuestario garantizado, esta combinación permitiría aprovechar las ventajas de una gestión más directa y transparente de los recursos, juntamente con la seguridad de contar con un financiamiento mínimo asegurado.

Finalmente, es importante asegurar que la reforma no genere duplicidades normativas, redundancias o contradicciones con otras disposiciones del ordenamiento jurídico mexicano.

Cabe señalar que la reforma propuesta se limita a restablecer una garantía presupuestaria que ya existía en versiones previas de la Ley General de Víctimas, sin modificar sustancialmente lo establecido en la reforma de 2020, lejos de generar inconsistencias, la reforma armonizaría el artículo 132 con otras disposiciones de la Ley General de Víctimas que establecen un amplio catálogo de derechos de las víctimas, incluido el derecho a la reparación integral del daño, cuya efectividad depende, en gran medida, de la disponibilidad de recursos predecibles.

De esta manera, la reforma se integraría de manera coherente con la misma Ley General de Víctimas y otras leyes relacionadas, como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las leyes de atención a víctimas estatales, esta integración armónica contribuiría a la coherencia y eficacia del marco normativo en materia de atención a víctimas.

En definitiva, la presente iniciativa no solo responde a una necesidad social urgente, sino que constituye el cumplimiento de una obligación constitucional del Poder Legislativo, como ha quedado establecido, el artículo 1° de nuestra Constitución impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La tesis de jurisprudencia Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.) con número de registro digital 2014332³⁶, señala que el contenido de las normas ha de ser compatible con la

³⁶ Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.) con número de registro digital 2014332

Constitución, supuesto que en la última reforma del artículo 132 no se configuro, así mismo la tesis referida señala que para considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento, de lo que se desprende que la presente iniciativa es procedente y que con ella se pretende subsanar la inconstitucionalidad de la norma originada por una violación al principio de progresividad.

En este punto, resulta particularmente esclarecedora la teoría del garantismo jurídico desarrollada por Luigi Ferrajoli³⁷, el cual refiriere que el Estado constitucional de derecho se caracteriza por la sujeción de todos los poderes públicos, incluido el legislativo, a los derechos fundamentales como normas sustanciales sobre la producción jurídica, como explica Ferrajoli en su obra "Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia"³⁸: "La constitucionalización rígida de los derechos fundamentales impone obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos y ha insertado en la democracia una dimensión sustancial, que se agrega a la tradicional dimensión formal o procedimental."

Desde esta perspectiva garantista, el Poder Legislativo tiene la obligación de desarrollar las "garantías primarias" de los derechos fundamentales, es decir, aquellas obligaciones o prohibiciones que corresponden a los derechos subjetivos establecidos constitucionalmente, la garantía presupuestaria que garantice la Ayuda, Asistencia y Reparación Integral constituye precisamente una garantía primaria esencial para el derecho a la reparación integral de las víctimas, su eliminación representa, por tanto, no solo una violación al principio de progresividad, sino también un debilitamiento del sistema de garantías que debe caracterizar al Estado constitucional de derecho.

En este sentido, cuando el Poder Judicial, en ejercicio de sus facultades de control constitucional, determina que una norma vulnera derechos humanos como ha ocurrido precisamente con el artículo 132 de la Ley General de Víctimas en el amparo en revisión 675/2022, surge para el Poder Legislativo la obligación ineludible de modificar dicha norma para adecuarla a los mandatos constitucionales, esta obligación existe independientemente de que la sentencia solo tenga efectos particulares para el quejoso en el caso concreto.

Lo anterior, se fundamenta en que, como ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2018³⁹, en la cual señalo que la obligación constitucional del Poder Legislativo de adecuar el marco normativo a los estándares

<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2014332>

³⁷ Teoría del garantismo jurídico desarrollada por Luigi Ferrajoli
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4122/2.pdf>

³⁸ Ferrajoli, L. (2007). Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia.

³⁹ Acción de Inconstitucionalidad 29/2018
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_29_Demanda.pdf

nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, en dicha resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación afirmó expresamente que el Poder Legislativo estatal tiene el deber jurídico de armonizar sus normas internas con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, así como con los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México.

Este criterio jurisprudencial refuerza claramente la responsabilidad del legislador de asegurar que las leyes vigentes o futuras sean plenamente compatibles con las obligaciones asumidas internacionalmente por México y con la Constitución, enfatizando así que la función legislativa no solo implica la creación normativa, sino también la constante adecuación del orden jurídico nacional a los parámetros más altos de protección a los derechos humanos.

Mantener la vigencia de una norma que ha sido declarada inconstitucional por vulnerar derechos humanos, aunque la sentencia solo ampare y proteja a los promoventes, implica permitir la perpetuación de una situación contraria a los mandatos constitucionales y convencionales, esto constituiría un incumplimiento de la obligación del Poder Legislativo de garantizar que las leyes sean conformes con la Constitución y con los compromisos internacionales asumidos por México.

Por ello, la presente iniciativa no solo es jurídicamente necesaria, sino que, constituye el cumplimiento de una obligación constitucional ineludible del Poder Legislativo, que debe actuar con diligencia para corregir aquellas normas que han sido identificadas como contrarias a los derechos humanos por los órganos facultados para realizar el control constitucional.

En vista de todo lo expuesto, resulta evidente la necesidad y urgencia de reformar el artículo 132 de la Ley General de Víctimas, a fin de establecer una garantía presupuestaria mínima para la atención a víctimas, esta conclusión se sustenta en múltiples argumentos de orden jurídico, social y práctico que hemos desarrollado a lo largo de esta exposición de motivos.

Es necesario resaltar que la teoría del garantismo jurídico de Luigi Ferrajoli ⁴⁰, ofrece un marco teórico especialmente adecuado para comprender la importancia de esta reforma, como explica, "garantizar un derecho significa que existe el deber correspondiente a cargo de otro sujeto de satisfacer la expectativa en que consiste el derecho", en el caso que nos ocupa, la garantía presupuestaria materializa el deber del Estado de satisfacer la expectativa legítima de las víctimas de recibir una reparación integral.

Así también, la obligación constitucional del Poder Legislativo de adecuar el marco normativo a los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos

⁴⁰ teoría del garantismo jurídico de Luigi Ferrajoli
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4122/2.pdf>

humanos comprende necesariamente la dimensión presupuestaria, como señala claramente la profesora Alexandra Huneus, especialista en derecho internacional de derechos humanos, las obligaciones presupuestarias deben entenderse como “mandatos de optimización que obligan al Estado a asignar recursos de manera progresiva y sostenida, sin retrocesos injustificados” (*Huneus, A., en Transformaciones del derecho público, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pág. 17*)⁴¹, este planteamiento refuerza que toda asignación presupuestaria relacionada con los derechos humanos debe implicar avances continuos, y cualquier decisión que implique una disminución en los recursos destinados a estos fines debe estar plenamente justificada conforme a los estándares constitucionales e internacionales vigentes.

En definitiva, la reforma al artículo 132 de la Ley General de Víctimas que se propone en la presente iniciativa responde a una necesidad urgente y a un mandato constitucional y convencional claro, garantizar efectivamente el derecho de las víctimas a recibir una reparación integral del daño.

Como ha señalado la Corte Interamericana en el caso "Ximenes Lopes vs. Brasil"⁴² (2006), "no basta con la existencia formal de los recursos, sino que éstos deben ser efectivos", lo que implica que el Estado debe "remover cualquier obstáculo que impida que las víctimas obtengan una reparación adecuada", más recientemente, en el caso "Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México"⁴³, la Corte enfatizó que "el Estado debe garantizar los recursos económicos necesarios para que las medidas de reparación ordenadas puedan implementarse de manera efectiva y en un plazo razonable".

Por tanto, el Estado está obligado a mantener una asignación presupuestaria progresiva, sostenida y claramente alineada con sus compromisos constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos, evitando retrocesos injustificados.

El derecho a la reparación integral del daño, que ha sido reconocido tanto en la legislación nacional como en los tratados internacionales de los que México es parte, requiere para su efectiva realización de recursos predecibles, estos recursos solo pueden asegurarse mediante una garantía presupuestaria específica, como la que se propone restablecer en esta iniciativa.

En conclusión, la garantía presupuestaria mínima para asistencia y Reparación Integral constituye precisamente una garantía económica indispensable para la efectiva protección de los derechos de las víctimas, su establecimiento representa, por tanto, no solo el cumplimiento de una obligación constitucional y convencional,

⁴¹ Huneus, A. (2006). Transformaciones del derecho público. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

⁴² Caso "Ximenes Lopes vs. Brasil"
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf

⁴³ Caso "Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México"
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_371_esp.pdf

sino también la reafirmación del compromiso del Estado mexicano con el paradigma garantista que debe caracterizar a todo Estado constitucional de derecho digno de ese nombre.

La reforma que proponemos tiene como objetivo fortalecer el marco normativo e institucional para la atención de las víctimas y asegurar los recursos necesarios para su funcionamiento efectivo, se trata de una cuestión de justicia y de dignidad, que requiere del compromiso decidido de todas las autoridades, incluido el Poder Legislativo, para su plena realización.

Con el propósito de apreciar de manera más analítica la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 132. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>SIN CORRELATIVO</p> <p>Lo anterior, a efecto de que dichos recursos sean destinados para el pago de las ayudas, asistencia y reparación integral a víctimas, en términos de esta Ley y el Reglamento.</p> <p>La aplicación de recursos establecidos en otros mecanismos a favor de la víctima y los previstos en Ley se hará de manera complementaria, a fin de evitar su duplicidad. El acceso a los</p>	<p>Artículo 132. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. El presupuesto asignado a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas no podrá ser inferior al asignado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior, sin perjuicio de que la Cámara de Diputados pueda aprobar montos superiores en atención a las necesidades específicas de atención integral y reparación del daño a las víctimas.</p> <p>Lo anterior, a efecto de que dichos recursos sean destinados para el pago de las ayudas, asistencia y reparación integral a víctimas, en términos de esta Ley y el Reglamento.</p> <p>La aplicación de recursos establecidos en otros mecanismos a favor de la víctima y los previstos en Ley se hará de manera complementaria, a fin de evitar su duplicidad. El acceso a los</p>

<p>recursos a favor de cada víctima no podrá ser superior a los límites establecidos en esta Ley y las disposiciones correspondientes.</p>	<p>recursos a favor de cada víctima no podrá ser superior a los límites establecidos en esta Ley y las disposiciones correspondientes.</p>
<p>Las compensaciones subsidiarias se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado de la Comisión Ejecutiva para el ejercicio fiscal en el que se presente la solicitud o con cargo a los recursos del Fondo estatal que corresponda. La Comisión Ejecutiva velará por la maximización del uso de los recursos, priorizando en todo momento aquellos casos de mayor gravedad.</p>	<p>Las compensaciones subsidiarias se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado de la Comisión Ejecutiva para el ejercicio fiscal en el que se presente la solicitud o con cargo a los recursos del Fondo estatal que corresponda. La Comisión Ejecutiva velará por la maximización del uso de los recursos, priorizando en todo momento aquellos casos de mayor gravedad.</p>

En razón de lo anteriormente expuesto es que somete a consideración de esta soberanía el siguiente:

DECRETO

ÚNICO. Se adiciona la fracción III al artículo 132 de la Ley General de Víctimas, para quedar como sigue:

Artículo 132. En términos de las disposiciones aplicables la Comisión Ejecutiva recibirá:

I. El producto de la enajenación de los bienes que sean decomisados en los procedimientos penales, en la proporción que corresponda, una vez que se haya cubierto la compensación, en los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales o en la legislación respectiva, y

II. Los recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad.

III. El presupuesto asignado a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas no podrá ser inferior al asignado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior, sin perjuicio de que la Cámara de Diputados pueda aprobar montos superiores en atención a las necesidades específicas de atención integral y reparación del daño a las víctimas.

Lo anterior, a efecto de que dichos recursos sean destinados para el pago de las ayudas, asistencia y reparación integral a víctimas, en términos de esta Ley y el Reglamento.

La aplicación de recursos establecidos en otros mecanismos a favor de la víctima y los previstos en esta Ley se hará de manera complementaria, a fin de evitar su duplicidad. El acceso a los recursos a favor de cada víctima no podrá ser superior a los límites establecidos en esta Ley y las disposiciones correspondientes.

Las compensaciones subsidiarias se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado de la Comisión Ejecutiva para el ejercicio fiscal en el que se presente la solicitud o con cargo a los recursos del Fondo estatal que corresponda. La Comisión Ejecutiva velará por la maximización del uso de los recursos, priorizando en todo momento aquellos casos de mayor gravedad.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Segundo.- Las disposiciones contenidas en este Decreto serán aplicables al Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato siguiente al de su entrada en vigor, con el fin de permitir la adecuada planeación y asignación presupuestal.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de marzo de 2025.

Suscriben

Diputada Mirna Rubio Sánchez

**Diputada Astrit Viridiana Cornejo
Gómez**

Diputado Ricardo Crespo Arroyo

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXVI Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Ricardo Monreal Ávila, presidente; José Elías Lixa Abimerhi, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Ivonne Aracely Ortega Pacheco, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Mesa Directiva

Diputados: Sergio Carlos Gutiérrez Luna, presidente; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Kenia López Rabadán, PAN; María del Carmen Pinete Vargas, PVEM; secretarios, Julieta Villalpando Riquelme, MORENA; Alan Sahir Márquez Becerra, PAN; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; José Luis Montalvo Luna, PT; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Laura Iraís Ballesteros Mancilla, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>