

INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY PARA CREAR EL CONSEJO NACIONAL PARA LA EMERGENCIA ECONÓMICA, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA ELISA GONZÁLEZ ESTRADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Martha Elisa González Estrada, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa por el que se expide la Ley para crear el Consejo Nacional para la Emergencia Económica, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ha sido enfático que se deben de tomar medidas enérgicas e inmediatas dentro de la más profunda crisis económica que haya vivido nuestro país en los últimos ochenta años. Debemos de enfatizar que el papel político que el Congreso desempeñe será determinante para el futuro del país y reiteramos nuestra disposición al diálogo con todas las fuerzas políticas aquí representadas.

Es verdad que el mundo vive también una de las peores crisis económicas de la historia reciente, misma que se refleja en el incremento de los precios de las materias primas, particularmente de alimentos y energía, y en una inflación que ha afectado con dureza tanto a las clases medias como a las personas en situación de pobreza.

Si bien es cierto que la desaceleración económica de Estados Unidos fue una causa principal de la actual crisis mundial, ha quedado demostrado con nitidez el agotamiento del modelo de desarrollo adoptado en nuestro país desde hace más de cuatro décadas, el cual ha dejado como saldo un deterioro sin precedentes en el nivel de vida de las mayorías, un crecimiento desmedido de la pobreza, del desempleo, de la migración obligada por falta de oportunidades y de la inseguridad.

Esta es sin duda, uno de los peores semestres en cuanto a desempeño económico en la historia del país y desgraciadamente augura uno de los peores años en la historia moderna de **México** .

Frente a este panorama, nuestro grupo parlamentario ha planteado un paquete de emergencia económica la cual tiene toda una fundamentación que a continuación cito:

Leyes de Emergencia Económica en México y América Latina

La actual crisis económica-financiera global que afecta en estos momentos a México, trajo aparejada la reflexión sobre la utilidad de “leyes de emergencia económica” que no necesariamente están contempladas en las constituciones de cada país. Pero que existen y que son expedidas por los Poderes Legislativos para hacer frente a este tipo de crisis, catástrofes, situaciones de emergencia y tratan de controlar consecuencias como la caída de la producción y la inversión, el crecimiento desmesurado de la deuda pública, la caída en el valor de la moneda, el desempleo, la pobreza, la marginación, una mayor desigualdad social, etcétera.

Los efectos de estas crisis económico-financieras también han repercutido en Latinoamérica con mayor desigualdad social y cada vez aumenta más la preocupación de los mandatarios de estas regiones.

Las consecuencias de la crisis también se sienten tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo, ya que la ola de desempleos, caída de ventas y quiebras va en aumento y la pobreza crece a pasos agigantados y se hace presente, como en el resto del mundo.

La crisis económico-financiera es un claro ejemplo de un estado de emergencia. Los problemas económicos funden a un país en crisis económica y social que justifica para algunos la declaratoria del estado de emergencia, ya que es un desajuste grave, en la economía de un país o nación, provocada tanto por factores inherentes a dicha economía como por causas externas.

Para entender el origen de las leyes de emergencia es necesario que enriquezcamos nuestra perspectiva con una visión amplia y estudiemos los regímenes de excepción y otros temas que se relacionan con la expedición de estas leyes por los Poderes Legislativos.

1. Regímenes de Estado de excepción.

A la figura jurídico-política de Estado de emergencia también se le conoce como estado excepción y se define como mecanismos previstos en las constituciones de los países o naciones, en caso de que acaezca alguna situación extraordinaria, como por ejemplo:

- 1) Catástrofe natural
- 2) Perturbación grave del orden interno
- 3) Guerra exterior
- 4) Guerra civil
- 5) Invasión
- 6) Crisis económica financiera.

Usualmente, un régimen de excepción o estado de emergencia contempla la suspensión o restricción de ciertos derechos fundamentales consagrados en la Constituciones y otorga facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo sobre sus gobernados.

En general, existen en el derecho comparado como diferentes tipos de regímenes de excepción los siguientes:

A. Estado de Excepción: “es un régimen de excepción que puede declarar el gobierno de un país en situaciones excepcionales. En algunos países como Colombia al estado de excepción se le conoce como conmoción interior”.

B. Estado de Sitio: El estado de sitio es un régimen de excepción que declara el gobierno de un país o nación en situaciones especiales y representa un concepto similar al Estado de guerra, pero tratándose aquí de una guerra interior y por ello se dan a las fuerzas armadas facultades preponderantes para los actos de represión. Las garantías individuales constitucionales quedan suspendidas, de acuerdo a la legislación.

C. Estado de Alarma: es un régimen excepcional que un país o nación, declara para asegurar el restablecimiento de la normalidad de los poderes en una sociedad democrática.

D. Estado de Emergencia: es uno de los regímenes que puede dictar el gobierno de un país en situaciones excepcionales. Se dicta, generalmente, en caso de perturbación de la paz o del orden interno de un estado, ya sea a consecuencia de grandes catástrofes naturales o graves circunstancias políticas o civiles que afectan e impiden la vida de la nación. Durante este régimen de excepción el gobierno puede restringir o suspender el ejercicio de algunos derechos. Los derechos restringidos pueden ser los relativos a la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito. Durante ese estado las fuerzas armadas de un país pueden asumir el control de orden interno.

E. Estado de Guerra: la ley marcial es un estatuto de excepción de aplicación de las normas legales ordinarias (normalmente regulado en la Constitución del Estado), por medio del cual se otorgan facultades extraordinarias a las fuerzas armadas o la policía en cuanto a la administración de justicia y resguardo del orden público. Casos usuales de aplicación son la guerra extranjera o las rebeliones internas.

2. Estado de emergencia. Concepto

Según el connotado abogado argentino Horacio Ricardo González “la emergencia no es un concepto nuevo en el campo del derecho. En sentido técnico, es una regla de excepción. En el derecho anglosajón se utiliza para referirse a situaciones extraordinarias, y en el derecho constitucional alemán se le denomina con la expresión “Estado de excepción”. Se ha designado este término, tanto para tipificar crisis externas como internas, para una guerra, como para una huelga general o un grave desequilibrio económico. “Suceso, accidente que sobreviene” según la Real Academia” o “aprieto o necesidad urgente define el concepto de emergency power en Estados Unidos donde se utilizan los poderes extraordinarios y la Ley Marcial.

En los países colocados fuera de la *Common Law*, el Estado de sitio y la delegación de poderes de excepción frente a una situación de crisis, son las instituciones características.

El célebre constitucionalista José Germán Bidart Campos (1928-2004), también de nacionalidad argentina, establece que las emergencias son “situaciones anormales o casos críticos que, previsibles o no, resultan extraordinarios y excepcionales. Este carácter de excepcional proviene, no tanto de la rareza o falta de frecuencia del fenómeno o episodio, sino que, por más repetido que resulte, se le considera patológico dentro del orden previsto por la Constitución. Por eso, siempre se lo reputa peligroso, se procura frente o contra él la defensa de una seguridad jurídica, y se hace valer la doctrina del Estado de necesidad”.

Claus Offe, prestigiado sociólogo político alemán (1940), al referirse a la cuestión en el plano teórico, dice: “las crisis podrían definirse como procesos donde se pone en cuestión la estructura de un sistema. Sobre esto aclara que existe un concepto que la concibe como un acontecimiento extraño al sistema: acontecimientos especialmente agudos, catastróficos, sorprendentes e imprevisibles. El enfoque alternativo no concibe la crisis a nivel de los eventos, sino a nivel superior de mecanismos que generan “acontecimientos”.

La figura jurídico-política “Estado de Emergencia” proviene etimológicamente de “salir” o “emerger”, y significa que surge una situación de crisis, la cual siguiendo la conceptualización clásica constitucional no puede ser cualquier crisis sino que debe ser una de carácter “excepcional”. Además, debe poner en peligro la continuidad del sistema, la existencia del Estado y afectar directamente al bien común, por ende, requiere para su solución medidas extraordinarias.

3. Fundamento del Estado de Emergencia

Todos los Sistemas Jurídicos del mundo, prevén la posibilidad de que los gobiernos puedan adoptar medidas excepcionales para hacer frente a situaciones de crisis.

Ello explica que tanto el derecho interno de los Estados, como el derecho internacional admiten que en tales circunstancias, las autoridades competentes puedan suspender el ejercicio de ciertos derechos con la sola y única finalidad de proteger los derechos superiores o restablecer la normalidad y volver a estar en condiciones de garantizar el goce de todos los Derechos humanos y la aplicación regular de la ley. Pero siempre sujetándose a las normas que regulan la declaración oficial de tales situaciones. Como, por ejemplo, cuando ante una situación de un desastre natural generalizado, como una inundación o incendios graves, se suspende el libre tránsito de personas en la zona afectada con el propósito de preservar su derecho a la vida.

4. Naturaleza del Estado de Emergencia

Es una institución jurídica, su aplicación está condicionada a la existencia de una emergencia grave que afecte a una población y que además cumpla con determinados requisitos específicos, como son la declaración oficial del estado de excepción y la proporcionalidad de las medidas adoptadas por parte de la autoridad facultada para ello.

En definitiva, estos requisitos, además de imponer limitaciones concretas al ejercicio de las facultades extraordinarias de los llamados “poderes de crisis”, obran en la práctica a la manera de garantías jurídicas explícitas o implícitas para preservar la vigencia de los derechos humanos en dichas circunstancias.

La preexistencia de normas que el propio Estado de Derecho prevé, y que de alguna manera mantiene en reserva en los periodos ordinarios, define la naturaleza jurídica de los Estados de Emergencia. De allí que, cualquiera sea la significación política o de otra índole que se atribuya o reconozca a esta institución, en tanto recurso extremo del derecho, no puede estar ajena a las reglas y principios del derecho mismo. En este sentido la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha dejado claramente establecido, en su Opinión Consultiva OC-9/87 que, si bien la suspensión de garantías constituye una situación excepcional, esto no significa que la misma “comporte la situación temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad, a la que en todo momento deben cernirse”. Esto es, aún en una situación de emergencia se deben cumplir con las estipulaciones del estado de derecho. Este bajo ninguna circunstancia se debe cancelar.

5. Principios Rectores del Estado de Emergencia Como toda figura jurídica, se rige por reglas o principios que se deben de tomar en cuenta para hacer una declaratoria de Estado de Emergencia:

A. Principio de Legalidad

El principio de legalidad es un principio fundamental del Derecho público conforme al cual todo ejercicio del poder público debería estar regulado en su legislación interna y la existencia de mecanismos de control tanto internos como externos y por esta razón se dice que el principio de legalidad asegura la seguridad jurídica.

El principio de legalidad, asienta la Comisión Andina de Juristas, prevalece durante los estados de excepción dado que esta institución está comprendida dentro del Estado de Derecho y por ello su declaratoria y su duración deben ajustarse a lo previsto en las normas nacionales.

B. Principio de Proclamación

Una de las formalidades para declarar los estados de excepción es la proclamación oficial. Este requisito debe ser evaluado desde un enfoque conjunto desde el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere a este principio en forma expresa. Asimismo, en la práctica de los órganos de supervisión interamericanos se puede constatar la importancia que reviste el mismo para el Estado de derecho y el equilibrio de poderes que debe prevalecer durante el estado de excepción.

El significado de la proclamación es asegurar que la población afectada tenga exacto conocimiento de la amplitud, material, territorial y temporal de la aplicación de las medidas de emergencia y de su impacto en el goce de los Derechos Humanos. Leandro Despouy (1947), diplomático y jurista argentino especializado en derechos humanos y derecho público internacional y relator especial de la ONU sobre la independencia de los jueces y abogados, menciona que para que se aplique este principio es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

A) Justificación del Estado de Emergencia (es decir las causas que motivaron la declaratoria de Emergencia). B) Ámbito Territorial de aplicación. C) Tiempo de duración. D) Medidas autorizadas. E) Mencionar que ordenamientos legales internos y externos se han visto modificados.

C. Principio de Notificación

Este principio, al igual que el principio de proporcionalidad y de no discriminación, es reconocido por los instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los Estándares Mínimos de París. La notificación debe efectuarse en relación al establecimiento, conclusión y prórroga del estado de excepción.

D. Principio de temporalidad o provisionalidad

La enunciación de este principio, implícito en la naturaleza del Estado de Emergencia, apunta fundamentalmente a señalar su necesaria limitación en el tiempo y evitar así la indebida prolongación del mismo. El artículo 27 de la Convención Americana lo consagra expresamente al señalar que las medidas que se adopten deben serlo “por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”.

E. Principio de proporcionalidad

Este principio apunta a la necesaria adecuación que debe existir entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis. Enunciando de manera similar tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana, implica que las restricciones o suspensiones impuestas lo sean “en la medida estrictamente limitada a la exigencia de la situación”.

Para garantizar una adecuada regulación es necesaria:

Durante el Estado de Emergencia, las restricciones que se imponen al ejercicio de los derechos humanos deberán serlo en la medida estrictamente limitada a las exigencias establecidas en el orden interno e internacional. Cuando un Estado de emergencia afecta el ejercicio de ciertos derechos humanos susceptibles de derogación, en la medida de lo posible, se adoptaran medidas administrativas o judiciales destinadas a atenuar o reparar las consecuencias adversas que esto entraña para el goce de dichos derechos.

F. Principio de no discriminación

Los tratados sobre derechos humanos determinan que las restricciones a los derechos humanos no pueden implicar discriminación. Al respecto, Despouy ha observado que este principio constituye una condición esencial para el ejercicio de los derechos que no pueden ser restringidos.

Ejemplo de ello es el riesgo que se crearía para personas quienes por su actividad política de oposición pudieran verse expuestas en mayor medida a abusos y actos arbitrarios de la autoridad pública y sufrir un mayor impacto con la puesta en práctica de las medidas de excepción

En esta línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las disposiciones que se adopten durante los estados de excepción no deben violar otras obligaciones del Estado parte, ni deben entrañar “discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.

G. Principio de amenaza excepcional

Este principio define la naturaleza del peligro y se refiere a los presupuestos de hecho (conmoción interior, ataque exterior, peligro público, catástrofes naturales o generadas por el hombre, etc.) que conforman el concepto de Circunstancias Excepcionales y debe cumplir con ciertos requisitos para que se configure:

H. Principio de necesidad

Este principio exige que las medidas de excepción se justifiquen sólo cuando sea “estrictamente necesario” recurrir a ellas en forma temporal para lo cual deben cumplirse todos los requisitos establecidos en las normas jurídicas.

El principio de necesidad tiene como objetivo impedir que los Estados ejerzan sus facultades extraordinarias en situaciones de crisis ficticias o en crisis menos graves que pueden ser superadas en un contexto de normalidad.

I. Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional

Estos principios tienen como finalidad armonizar las distintas obligaciones asumidas por los Estados en el ámbito internacional y fortalecer la protección de los derechos humanos en situaciones de crisis a través de la aplicación concordante y complementaria de las normas internacionales.

6. Estado de excepción a nivel constitucional en América Latina

ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL
<p>Argentina Bolivia Brasil</p> <p>"Artículo 23.- En caso de conmoción interior o de ataque exterior que pongan en peligro el ejercicio de esta Constitución y de las autoridades creadas por ella, se declarará en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspensas allí las garantías constitucionales..."</p>	<p>Artículo 111.- En los casos de grave peligro por causa de conmoción interna o guerra internacional el Jefe del Poder Ejecutivo podrá, con dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, declarar el Estado de Sitio en la extensión del territorio que fuere necesario. Si el Congreso se reuniese ordinaria o extraordinariamente, estando la República o una parte de ella bajo el Estado de Sitio, la continuación de Éste será objeto de una autorización legislativa. En igual forma se procederá si el Decreto de Estado de Sitio fuese dictado por el Poder Ejecutivo estando las Cámaras en funciones. Si el Estado de Sitio no fuere suspendido antes de noventa días, cumplido este término caducará de hecho, salvo el caso de guerra civil o internacional. Los que hubieren sido objeto de apremio serán puestos en libertad, a menos de haber sido sometidos a la jurisdicción de tribunales competentes... Artículo 112.- La declaratoria de Estado de Sitio produce los siguientes</p>	<p>"Art. 136. El Presidente de la República puede, oídos el Consejo de la República y el Consejo de Defensa Nacional, decretar estado de defensa para preservar o prontamente restablecer, en sitios restringidos y determinados, el orden público o la paz social amenazadas por grave e inminente inestabilidad institucional o afectadas por calamidades de grandes proporciones de naturaleza.</p> <p>1.º El decreto que instituye el estado de defensa determinará el tempo de su duración, especificará las áreas a ser afectadas e indicará, los términos y límites de ley, las medidas coercitivas a poner en vigor, dentro de las siguientes: -Restricción a los derechos de: Reunión, misma que ejercida no sea de asociaciones; Secreto de correspondencia; Secreto de comunicación telegráfica e telefónica; Ocupación y uso temporal de bienes y servicios públicos, en la hipótesis de calamidad pública, respondiendo a la Unión pelos daños y gastos derivados. 2.º El tiempo de</p>

	<p>efectos: El Ejecutivo podrá aumentar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas y llamar al servicio las reservas que estime necesarias. Podrá imponer la anticipación de contribuciones y rentas estatales que fueren indispensables, así como negociar y exigir empréstitos siempre que los recursos ordinarios fuesen insuficientes. En los casos de empréstito forzoso el Ejecutivo asignará las cuotas y las distribuirá entre los contribuyentes conforme a su capacidad económica. Las garantías y los derechos que consagra esta Constitución no quedarán suspensos de hecho y en general con la sola declaratoria del Estado de Sitio; pero podrán serlo respecto de señaladas personas fundadamente sindicadas de tramitar contra el orden público, de acuerdo a lo que establecen los siguientes párrafos. Podrá la autoridad legítima expedir órdenes de comparendo o arresto contra los sindicatos, pero en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas los pondrá a disposición del juez competente, a quien pasará los documentos que hubiesen</p>	<p>duración del estado de defensa no será superior a treinta días, pudiendo ser prorrogado una vez, por igual período, si persistieren las razones que justificaren su decretación. 3.º La vigencia del estado de defensa: - La prisión por crimen contra el Estado, determinada por el ejecutor de la medida, será por este comunicada inmediatamente al Juez competente, que la revocará, si no fuera legal, facultado el a preso requerir examen del cuerpo del delito a la autoridad policial; - La comunicación será acompañada de declaración, pela autoridad, del estado físico y mental del detenido al momento de su actuación; - La aprisión o detención de cualquier persona no podrá ser superior a diez días, salvo cuando sea autorizada por el Poder Judicial; - Está prohibida la incomunicabilidad del preso. 4.º Decretado el estado de defensa o su prorrogación, el Presidente de la República, dentro de veinticuatro horas, someterá el acto con la respectiva justificación al Congreso Nacional, que decidirá por mayoría absoluta. 5.º Si o Congreso Nacional</p>
--	--	--

	<p>motivado el arresto. Si la conservación del orden público exigiese el alejamiento de los sindicatos, podrá ordenarse su confinamiento a una capital de departamento o de provincia que no sea malsana..."</p>	<p>estuviera en receso, será convocado, extraordinariamente, en un plazo de cinco días. 6.º El Congreso Nacional apreciará el decreto dentro de diez días contados de su recibimiento, debiendo continuar funcionando en tanto está en vigor el estado de defensa. 7.º Descartado el decreto, cesa inmediatamente el estado de defensa.</p>
--	--	---

BRASIL

Art. 137. El Presidente de la República puede, oídos el Consejo de la República y el Consejo de Defensa Nacional, solicitar al Congreso Nacional autorización para decretar el estado de sitio en los casos de: - Conmoción grave de repercusión nacional o ocurrencia de actos que comprueben la ineficiencia de medida tomada durante el estado de defensa; - Declaración de estado de guerra o respuesta a agresión armada extranjera. Párrafo único. El Presidente da República, al solicitar autorización para decretar el estado de sitio o su prorrogación, relatará los motivos determinantes del pedido, debiendo el Congreso Nacional decidir por mayoría absoluta."

MEXICO	PERU	VENEZUELA
<p>"Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación</p>	<p>"Artículo 137.- El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede declarar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan: Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o</p>	<p>"Artículo 337.- El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá decretar los estados de excepción. Se califican expresamente como tales las circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se</p>

<p>del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de Prevenciones Generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde."</p>	<p>de graves circunstancias que afectan la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9,11 y 12 del artículo 2o y en el inciso 24, apartado del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie. El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República. Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende. El plazo correspondiente no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga</p>	<p>disponen para hacer frente a tales hechos. En tal caso, podrán ser restringidas temporalmente las garantías consagradas en esta Constitución, salvo las referidas a los derechos a la vida, prohibición de incomunicación o tortura, el derecho a la información y los demás derechos humanos intangibles. Artículo 338.- Podrá decretarse el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos o ciudadanas. Dicho estado de excepción durará hasta treinta días, siendo prorrogable por treinta días más. Podrá decretarse el estado de emergencia económica cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación. Su duración será de sesenta días prorrogables por un plazo igual. Podrá decretarse el estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la</p>
---	--	--

	requiere aprobación del Congreso."	Nación, de sus ciudadanos o de sus instituciones. Se prolongará hasta por noventa días, siendo prorrogable hasta por noventa días más. La aprobación de la prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional. Una ley orgánica regulará los estados de excepción y determinará las medidas que pueden adoptarse con base en los mismos."
--	------------------------------------	--

México y las leyes de emergencia económica

En México no se ha aprobado la Ley Reglamentaria del Artículo 29 constitucional que norma el tema de la suspensión en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a un situación de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

En tal virtud, sobre el asunto en estudio, referente a las emergencias económicas, sólo están vigentes el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos que México ha suscrito y ratificado.

El primero, en su artículo cuarto establece que conforme al presente Pacto el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por una ley vigente.

Por ello, ante la gravedad de la crisis económica-financiera que azota en estos momentos al mundo entero y que ha repercutido en la economía Mexicana, Grupos Parlamentarios del Congreso de la Unión se han sumado a la exigencia de que se modifiquen varias leyes vigentes para hacer frente a estos sucesos.

A. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el artículo 4 menciona que los derechos garantizados a los que hace alusión este pacto solamente pueden ser limitados determinadamente por la Ley para promover el bienestar general de una sociedad democrática

Artículo 4

Los Estados parte en el presente Pacto reconocen que, en el ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

B. Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"

Dentro de este ordenamiento jurídico del Derecho Internacional, encontramos al Capítulo IV “Suspensión de Garantías, Interpretación y Aplicación”. Con cinco artículos en su contenido.

El artículo 27 nos enumera los casos en los que se pueden suspender las garantías o derechos que de esta Convención emanan y los derechos que no se pueden desconocer en un estado de emergencia:

Artículo 27. Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos:

3. (Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica);

4. (Derecho a la vida);

5. (Derecho a la integridad personal);

6. (Prohibición de la esclavitud y servidumbre);

7. (Principio de legalidad y de retroactividad),

8. (Libertad de conciencia y de religión);

9. (Protección a la familia);

10. (Derecho al nombre);

11. (Derechos del niño);

12. (Derecho a la nacionalidad), y

13. (Derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la presente Convención por conducto del secretario general de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión. Además menciona los elementos que deben constituir una Declaratoria de emergencia.

En el artículo 29 nos da las normas de interpretación y en qué sentido se deben interpretar estas normas internacionales:

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

El artículo 30 y 31, el primero nos menciona el alcance que tienen estas restricciones en materia de los derechos humanos y el segundo el reconocimiento de otros derechos:

Artículo 30. Alcance de las restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Artículo 31. Reconocimiento de Otros Derechos

Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior.

Porque es importante esta iniciativa:

Primera. El estado excepción o estado de emergencia de cualquier naturaleza se definen como mecanismos previstos en las Constituciones de los países o naciones, en caso de que coexista alguna situación extraordinaria y deben ser regulados por una ley.

Segunda. La declaratoria de emergencia, según la teoría jurídica y los instrumentos internacionales mencionados, se puede realizar en los siguientes casos:

- 1) Catástrofe natural
- 2) Perturbación grave del orden interno
- 3) Guerra exterior
- 4) Guerra civil
- 5) Invasión
- 6) Crisis económica financiera.

Tercera. En el derecho comparado existen los siguientes regímenes de excepción:

- 1) Estado de Excepción
- 2) Estado de Sitio

- 3) Estado de Alarma
- 4) Estado de Emergencia
- 5) Estado de Guerra

Cuarta. La figura jurídico-política “Estado de Emergencia” proviene etimológicamente de “salir” o “emerger”, de una situación de crisis la cual siguiendo la conceptualización clásica de emergencia constitucional no puede ser cualquier crisis sino que debe ser una de carácter “excepcional”. Además de esto debe poner en peligro la continuidad del sistema, la existencia del Estado y que afecte directamente al bien común, por ende que requiera para su solución medidas igualmente extraordinarias.

Quinta. El Estado de Emergencia es una institución jurídico-política, cuya aplicación está condicionada a la existencia de una emergencia grave que afecte a una población y que además cumpla con determinados requisitos específicos, como son la declaración oficial del estado de excepción, la proporcionalidad de las medidas adoptadas, etcétera.

Sexta. Existen una serie de principios que regulan el establecimiento de un Estado de Emergencia entre los cuales encontramos:

- 1) Principio de Legalidad
- 2) Principio de Proclamación
- 3) Principio de Notificación
- 4) Principio de Temporalidad
- 5) Principio de no Discriminación
- 6) Principio de Amenaza Excepcional
- 7) Principio de Necesidad
- 8) Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas Normas del Derecho Internacional.

Septima. En el nivel de América Latina encontramos que la gran parte de sus países contemplan dentro de sus Constituciones situaciones de emergencia o estados de excepción, desde catástrofes (desastres naturales), hasta guerras interiores o exteriores.

Por ello, la Ley para crear el Consejo Nacional para la Emergencia Económica que hoy someto a su consideración tiene por objeto establecer como interés público la construcción de acuerdos para enfrentar la grave crisis económica que vive el país, los procedimientos y etapas para alcanzar tal fin, los cuales se concretarán a través de la reforma de leyes y decretos que se encuentran vigentes y la expedición de otros ordenamientos necesarios para abatir el escenario económico que estamos atravesando.

Es importante fortalecer los mecanismos que vigilen estrictamente el gasto público, tales como las cuentas públicas y las auditorías que inhiban los subejercicios en la aplicación de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se expide la Ley para crear el Consejo Nacional para la Emergencia Económica

Artículo Único. Se expide la Ley para crear el Consejo Nacional para la Emergencia Económica, para quedar como sigue:

Ley para crear el Consejo Nacional para la Emergencia Económica y para el Establecimiento de un Modelo de Desarrollo Económico Alternativo

Artículo 1. Las normas contenidas en la presente ley son de orden público y de observancia general.

Es objeto de esta ley es crear el Consejo Nacional para la Emergencia Económica como una instancia nacional, plural y abierta que permita la deliberación, y la construcción de los acuerdos que aceleren la instrumentación de medidas emergentes para enfrentar la grave crisis económica que vive el país y que sienten las bases para establecer un modelo de desarrollo económico alternativo.

Artículo 2. Se crea el Consejo Nacional para la Emergencia Económica.

Artículo 3. El Consejo Nacional para la Emergencia Económica estará integrado por los presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas Cámaras y las Presidencias de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de ambas Cámaras y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados.

Podrán participar en el Consejo Nacional los representantes del Poder Ejecutivo Federal que al efecto designe, un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores, y un representante de las asociaciones municipales, así como las presidencias de los partidos políticos nacionales, quienes asistirán a las sesiones y reuniones de trabajo con derecho a voz, pero sin derecho a voto.

Artículo 4. El Consejo Nacional para la Emergencia Económica será presidido por cualquiera de sus integrantes que al efecto se designe en cada reunión. La presidencia será siempre rotativa entre sus integrantes.

El Consejo Nacional para la Emergencia Económica tendrá las siguientes funciones:

- I. Conducir y coordinar el proceso nacional de diálogo, análisis, y toma de decisiones a fin de concretar las medidas para superar la crisis que estarán diseñadas a partir de las acciones consideradas en esta ley.
- II. Integrar e instalar los grupos de trabajo que sean necesarios para la ejecución de los trabajos y las audiencias fiscales.
- III. Expedir las convocatorias y otros instrumentos normativos necesarios para garantizar la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos en la materia y ciudadanos en audiencias fiscales por sector, en el periodo más breve de tiempo.

IV. Promover la presentación, ante la Cámara de Senadores y de Diputados, según sea el caso, las iniciativas de reformas constitucionales y legales o de nuevas leyes que expresen el acuerdo obtenido, a fin de que sigan el proceso legislativo respectivo.

Artículo 5. El Consejo Nacional para la Emergencia Económica contará con el auxilio del cuerpo técnico conformado por un asesor por cada miembro de dicha Comisión, acreditado con experiencia legislativa y económica. Cada uno de ellos asumirá la función de secretario técnico de manera rotativa, a la par de que el legislador a quien asesore asuma la presidencia rotativa de este consejo nacional.

Artículo 6. El Consejo Nacional para la Emergencia Económica organizará foros para recoger propuestas en todo el país, durante el primer mes a partir de su instalación.

Un grupo específico de cinco legisladores integrantes del Consejo Nacional para la Emergencia Económica se encargará de:

I. Recopilar y revisar las minutas y las proposiciones con punto de acuerdo, radicadas en las comisiones de dictamen, así como las iniciativas presentadas por los diputados y senadores de las distintas fuerzas políticas; por las legislaturas de los estados y por el Ejecutivo federal, ante las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto a los temas para la Emergencia Económica.

II. Recabar y analizar la información derivada de las audiencias fiscales por sector, de los foros y consultas relativas a los temas para la Emergencia Económica.

III. Organizar las audiencias fiscales por sector, y las consultas y foros para la emergencia económica, en los términos de la convocatoria que al efecto emita el Consejo Nacional y conforme a las indicaciones que éste formule.

Artículo 7. El Consejo Nacional para la Emergencia Económica trabajará la redacción de los dictámenes de los distintos instrumentos legislativos previstos para enfrentar la crisis económica y establecer las bases para el cambio de modelo económico de desarrollo, en el marco formal de las comisiones ordinarias competentes de ambas Cámaras, relacionadas con los temas vinculados a la emergencia económica que padece el país.

Artículo 8. Para que el Consejo Nacional para la Emergencia Económica y sus respectivos grupos de trabajo puedan sesionar y tomar acuerdos deberán reunirse por lo menos las dos terceras partes de sus miembros. Las decisiones y acuerdos se tomarán preferentemente por consenso de los presentes.

Artículo 9. El proceso de negociación para instrumentar los acuerdos para superar la emergencia económica y para cambiar el modelo económico del país constará de las siguientes etapas:

I. Presentación de propuestas;

II. Audiencias fiscales, foros y consulta pública;

III. Negociación y redacción de los proyectos;

IV. Aprobación, firma y presentación de iniciativas;

V. Dictaminación de las iniciativas, aprobación de los dictámenes y minutas;y

VI. Promulgación, publicación del conjunto de leyes y proposiciones con punto de acuerdo que nos permitan enfrentar y superar la crisis económica, y establecer las bases para el cambio de modelo económico de desarrollo.

Artículo 10. Los temas a deliberar por el Consejo Nacional para la Emergencia Económica, por el conjunto del Poder Legislativo y por todos los participantes serán:

- I. Gasto y déficit público;
- II. Reforma hacendaria y tributaria;
- III. Vigilancia del gasto público;
- IV. Seguro de desempleo;
- V. Emergencia económica del campo;
- VI. Fondos fideicomisos de excedentes petroleros;
- VII. Inversión en infraestructura; y
- VIII. Estímulo industrial.

Artículo 11. Los integrantes del Consejo Nacional para la Emergencia Económica y todos los que participen en las audiencias fiscales, foros y consultas, deberán entregar al propio Consejo Nacional para la Emergencia Económica sus propuestas de medidas concretas para superar la crisis económica conforme a los requisitos y en los plazos que determine el Consejo Nacional en la convocatoria que al efecto expida.

Artículo 12. Conforme se logren los acuerdos en el Consejo Nacional para la Emergencia Económica se elaborarán las iniciativas que expresen estos acuerdos y serán suscritas por los legisladores que así lo decidan en el marco formal de las comisiones ordinarias competentes de ambas Cámaras; éstas se presentarán a la Cámara que corresponda.

Transitorios

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

Segundo. El Consejo Nacional para la Emergencia Económica deberá quedar integrado e instalado dentro de los cinco días naturales siguientes de la entrada en vigor de esta ley.

Tercero. El Consejo Nacional para la Emergencia Económica deberá, dentro de los cinco días naturales siguientes a su instalación, integrar e instalar los grupos de trabajo para desarrollar las funciones específicas que se señalan en la presente ley.

Cuarto. El Consejo Nacional para la Emergencia Económica deberá expedir la convocatoria para las audiencias fiscales, foros y consultas sobre las medidas para superar la crisis económica, dentro de los cinco días naturales siguientes a partir de su instalación, y estos deberán realizarse durante el primer mes después de la instalación de dicho consejo nacional.

Quinto. El Consejo Nacional para la Emergencia Económica deberá concluir su trabajo de consulta, análisis, deliberación, y acuerdo en un lapso de 90 días a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de diciembre de 2020.

Diputada Martha Elisa González Estrada (rúbrica)

SILL