



II LEGISLATURA



***“Muchas personas, incluyendo niñas y niños, siguen sin tener suficiente comida. Se llevan a cabo prácticas agrícolas deficientes, se desperdicia alimento y se degrada el medio ambiente (Agenda 2030; ODS 2)”***

**Recinto legislativo de Donceles, a 13 de julio de 2022**

**Dip. Héctor Díaz Polanco  
Presidente de la Mesa Directiva del Congreso  
de la Ciudad de México, II legislatura  
Presente.**

La suscrita Diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GP-PRD), de la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en los artículos 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 5, fracción I; 95, fracción II; y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, somete a la consideración de esta soberanía, la **Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se modifica el artículo 9 de la Constitución Política de la Ciudad de México, en materia del derecho al subsidio para la adquisición de tortillas**, de conformidad con lo siguiente:

### **I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El maíz que se consume principalmente en forma de tortillas es considerado como un alimento básico en la dieta diaria de la población en todos los estratos sociales del país que aporta una cantidad importante de nutrientes.

El maíz componente básico de la tortilla es un cereal rico en fibra por lo que contribuye a mejorar la digestión, a reducir el colesterol malo y a mejorar la circulación. Por sus propiedades nutritivas (hidratos de carbono, vitaminas A, B y C, fibras, potasio, calcio, fósforo y proteínas) se recomienda para las personas deportistas de alto rendimiento, adultos mayores, niñas, niños y mujeres embarazadas.

13-07-2022

Sin embargo, según las fuentes disponibles como Bloomberg,<sup>1</sup> el kilogramo de tortilla subió de precio en la Ciudad de México ante el alza de insumos como el gas y la gasolina, además de las presiones adicionales que generó la guerra de Rusia en Ucrania sobre el precio del maíz.

De acuerdo con el monitoreo que realiza Bloomberg al Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM) el kilogramo de tortilla registró un aumento de precio en 13 de 49 ciudades de México y en las cuatro zonas metropolitanas más importantes del país.

Desde finales de julio de 2021 y hasta el 23 de marzo de 2022, la tortilla tuvo un precio de \$18 pesos el kilo en la Zona Metropolitana del Valle de México, que incluye a la Ciudad de México, Estado de México y el municipio de Tizayuca en Hidalgo.

El nuevo precio de \$20 pesos el kilo representa un aumento de 44,8% respecto del 25 de marzo de 2021, cuando el kilo de uno de los alimentos básicos de las y los mexicanos costaba \$13.61 pesos.

De acuerdo con otras fuentes como El Economista,<sup>2</sup> el precio de la tortilla de maíz en México registró su mayor incremento en 10 años en enero de 2022 al registrar un alza de 17.7% respecto al mismo mes de 2021. No se había visto un aumento de esta magnitud desde octubre de 2021, cuando la masa<sup>3</sup> y el maíz aumentaron 15.4.

En este sentido, la suscrita Diputada, preocupada por la problemática planteada, propone modificar el artículo 9, de la Constitución Política de la Ciudad de México, a efecto de crear un subsidio para la tortilla, en beneficio de todas las familias de la Ciudad, potencializando con ello su derecho a una alimentación adecuada, suficiente y de calidad.

## II. ARGUMENTACIÓN

La alimentación es un derecho humano que la Ciudad tiene la obligación de garantizar en términos del artículo 9, apartado C, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en relación con el artículo 4, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>1</sup> <https://www.bloomberglinea.com/2022/03/29/tortilla-suba-a-mxn20-el-kilo-en-ciudad-de-mexico-y-edomex-a-un-mes-de-guerra-en-ucrania/>

<sup>2</sup> <https://www.eleconomista.com.mx/economia/El-precio-de-la-tortilla-de-maiz-subio-casi-20-en-un-ano-20220221-0041.html>

<sup>3</sup> Producto obtenido de la molienda húmeda de granos de maíz nixtamalizado o pasta que se forma a partir de harina de maíz nixtamalizado, harina de trigo, harinas integrales o sus combinaciones y agua. Pudiendo estar mezclada con ingredientes opcionales y aditivos permitidos para alimentos.

Consiste en que toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables que le permitan gozar del más alto nivel de desarrollo humano posible y la protejan contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición.

De acuerdo con la FAO, es el derecho que tiene cada uno a alimentarse con dignidad; a tener acceso continuo a los recursos que le permitirán producir, ganar o poder comprar suficientes alimentos y no solamente para prevenir el hambre sino también para asegurar la salud y el bienestar.<sup>4</sup>

Los países que ratificaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre éstos nuestro país, se han vinculado legalmente a respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación.

Uno de los objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas es precisamente poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.<sup>5</sup>

El hambre y la malnutrición hacen que las personas sean menos productivas y más propensas a sufrir enfermedades, por lo que no suelen ser capaces de aumentar sus ingresos y mejorar sus medios de vida. Hay casi 800 millones de personas que padecen hambre en todo el mundo, la gran mayoría en los países en desarrollo.

La disponibilidad de los alimentos, el acceso de las personas a ellos y un consumo nutricionalmente adecuado son los tres pilares sobre los que se asienta el concepto de **seguridad alimentaria**. El cambio climático, la escasez de recursos hídricos o la degradación de los suelos son algunas amenazas que la ponen en peligro a nivel mundial, a la que incluso se suma los efectos y secuelas socio económicas de la pandemia COVID-19.

Es importante mencionar que los **precios de garantía** son instrumentos de política económica diseñados para elevar el precio que reciben las y los productores por

---

<sup>4</sup> <https://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/es/c/50447/#:~:text=El%20derecho%20a%20la%20alimentaci%C3%B3n%20es%20el%20derecho%20que%20tiene,la%20salud%20y%20el%20bienestar.>

<sup>5</sup> [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/2\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/2_Spanish_Why_it_Matters.pdf)

encima del equilibrio del mercado tradicional y también para que las personas consumidoras puedan comprar a precios bajos, usualmente el gobierno paga la diferencia.

Dicho de otro modo, es el mecanismo de subsidio que se entrega de manera directa a las y los productores de bajos recursos, preferentemente sin intermediación de organizaciones. La fijación de los precios en el sector agrícola ha sido una política criticada y desalentada por organismos financieros internacionales por considerarse fuente de corrupción, distorsiones en los mercados y un gasto público excesivo. Sin embargo, este tipo de programas se ha ido ajustando a las necesidades programáticas, presupuestales, productivas y sociales.

Actualmente, a nivel federal, se implementa el Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, a cargo de la Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), organismo descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) que busca la autosuficiencia alimentaria en los cuatro granos básicos (maíz, trigo, arroz y frijol) y leche, fomentar el desarrollo económico y social del país.

Luego entonces, la suscrita diputada opina que reconocer en nuestra Carta Magna un programa que subsidie los alimentos básicos permitirá ampliar y potencializar nuestros derechos humanos de primera generación, al proteger la alimentación de todas las familias de la Ciudad. Este reconocimiento, implica la progresividad del derecho a la alimentación previamente reconocido. Además de que encuadra con los objetivos de acabar con el hambre.

De acuerdo con la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>6</sup> el principio de progresividad de los derechos no solo se relaciona con la no regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con el deber positivo de promoverlos de manera progresiva, entendiendo por ello que “el disfrute de los derechos siempre debe mejorar” y de forma gradual, es decir, que “la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos”.

Recordemos que a partir de la reforma al artículo 1o constitucional en junio de 2011, se incluyó, entre otros, a la progresividad como un principio de aplicación de los derechos humanos, por ello, ha surgido diversas interpretaciones sobre sus alcances e implicaciones.

---

<sup>6</sup> <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019325>

Elevar los beneficios de un programa social a rango constitucional es perfectamente válido, pues recordemos lo sostenido en reiteradas ocasiones por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la ampliación de derechos fundamentales por entes distintos al Poder Revisor (de la Constitución Federal) es jurídicamente posible en la medida que no se altere su núcleo o contenido esencial, cuando ese contenido se ha respetado, es válido que un poder legislativo “pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano”.<sup>7</sup>

En ese sentido, llevada a cabo por un ente constitucionalmente facultado, tal ampliación o potenciación no representaría una alteración del parámetro de control constitucional<sup>8</sup> sino una materialización del principio de progresividad de los derechos humanos previsto en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional.<sup>9</sup>

**Cuadro comparativo.** Con la finalidad de ilustrar las modificaciones que plantea la presente iniciativa, se presenta el cuadro comparativo siguiente:

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 87/2015, página 45. Ver también tesis aislada 1ª.CXXII/2017 emitida por la Primera Sala, con rubro y texto: “DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES. DEBERES QUE GENERAN AL ESTADO. Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como diversos tratados internacionales en la materia, han establecido que los derechos económicos, sociales y culturales generan tres tipos de deberes para el Estado: 1) proteger el núcleo esencial del derecho; 2) realizar progresivamente el alcance del derecho; y, 3) no adoptar injustificadamente medidas regresivas”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 46, Tomo 1, septiembre de dos mil diecisiete, registro 2015131, página 218.

<sup>8</sup> Se trata de los derechos humanos reconocidos en favor de las personas. A partir de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio del 2011 se ha considerado que el término parámetro de regularidad constitucional se refiere al conjunto de normas relativas a los derechos humanos reconocidos en favor de las personas en los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>9</sup> Tesis de jurisprudencia 2ª.CXXVII/2015 (10ª) emitida por la Segunda Sala, de rubro y texto: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.** El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de dos mil quince, registro 2010361, página 1298

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Texto Vigente	Propuesta de modificación
Artículo 9 Ciudad solidaria	...
A. y B. ...	...
C. Derecho a la alimentación y a la nutrición	...
1. Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada, nutritiva, diaria, suficiente y de calidad con alimentos inocuos, saludables, accesibles, asequibles y culturalmente aceptables que le permitan gozar del más alto nivel de desarrollo humano posible y la protejan contra el hambre, la malnutrición y la desnutrición.	...
2. Las autoridades, de manera progresiva, fomentarán la disponibilidad, distribución, abastecimiento equitativo y oportuno de alimentos nutritivos y de calidad; promoverán la seguridad y sustentabilidad alimentarias; y garantizarán el acceso a este derecho dando prioridad a las personas en pobreza y a las demás que determine la ley.	...
<i>Sin correlativo</i>	<b>En la Ciudad de México, todas las personas registradas ante la autoridad competente tendrán derecho a contar con un apoyo que se denominará Tortibonos. La ley establecerá los mecanismos para su cumplimiento.</b>
<i>Sin correlativo</i>	<b>Para efectos del párrafo anterior, en cada ejercicio fiscal, se contará con la asignación presupuestal que determine el Congreso a fin de autorizar un apoyo o subsidio para la adquisición de tortillas, en tanto se trata de uno de los principales productos alimentarios básicos en la Ciudad, lo que permitirá promover de manera progresiva el derecho a la alimentación y nutrición y hacerlo efectivo gradualmente. Dicha asignación se ejercerá con la participación de las tortillerías, en los términos que establezca la ley. La política pública para el ejercicio de este derecho se denominará Programa de Emergencia para la Alimentación y Nutrición.</b>
D. a F. ...	...
<i>Sin correlativo</i>	<b>PRIMERO.</b> Remítase a la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México para su promulgación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
<i>Sin correlativo</i>	<b>SEGUNDO.</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.



	<b>TERCERO.</b> El Congreso de la Ciudad, en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las modificaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 9, apartado C, numeral 2, de esta Constitución.
<i>Sin correlativo</i>	<b>CUARTO.</b> El Gobierno de la Ciudad de México deberá realizar las acciones pertinentes para dar cumplimiento al presente Decreto.
<i>Sin correlativo</i>	<b>QUINTO.</b> El monto de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad del ejercicio fiscal que corresponda, para el derecho constitucional a los Tortibonos, no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto de lo que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

Por todo lo antes expuesto y fundado, se somete a la consideración del Pleno del Congreso de la Ciudad de México, el siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL ARTÍCULO 9 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN MATERIA DEL DERECHO AL SUBSIDIO PARA LA ADQUISICIÓN DE TORTILLAS**

**ÚNICO.** Se adicionan los párrafos segundo y tercero, al numeral 2, del apartado C, del artículo 9, de la Constitución Política de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

Artículo 9  
Ciudad solidaria

A. y B. ...

C. ...

1. y 2. ...

13-07-2022

**En la Ciudad de México, todas las personas registradas ante la autoridad competente tendrán derecho a contar con un apoyo que se denominará Tortibonos. La ley establecerá los mecanismos para su cumplimiento.**

**Para efectos del párrafo anterior, en cada ejercicio fiscal, se contará con la asignación presupuestal que determine el Congreso a fin de autorizar un apoyo o subsidio para la adquisición de tortillas, en tanto se trata de uno de los principales productos alimentarios básicos en la Ciudad, lo que permitirá promover de manera progresiva el derecho a la alimentación y nutrición y hacerlo efectivo gradualmente. Dicha asignación se ejercerá con la participación de las tortillerías, en los términos que establezca la ley. La política pública para el ejercicio de este derecho se denominará Programa de Emergencia para la Alimentación y Nutrición.**

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** Remítase a la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México para su promulgación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

**SEGUNDO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

**TERCERO.** El Congreso de la Ciudad, en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las modificaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 9, apartado C, numeral 2, de esta Constitución.

**CUARTO.** El Gobierno de la Ciudad de México deberá realizar las acciones pertinentes para dar cumplimiento al presente Decreto.

**QUINTO.** El monto de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad del ejercicio fiscal que corresponda, para el derecho constitucional a los Tortibonos, no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto de lo que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.





II LEGISLATURA



**SUSCRIBE**

Dado en el recinto legislativo del Honorable Congreso de la Ciudad de México, a los trece días del mes de julio de dos mil veintidós