

AÑO III • NÚMERO 13 • ENERO-MARZO DE 1994

CRÓNICA LEGISLATIVA

ÓRGANO DE INFORMACIÓN DE LA LV LEGISLATURA • H. CÁMARA DE DIPUTADOS • PODER LEGISLATIVO FEDERAL



REFORMA PENAL

■ **LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA**

LEY DE AMNISTÍA



Dip. María de los Ángeles Moreno Uriegas
Presidenta de la Gran Comisión

Dip. Miguel González Avelar
Secretario de la Gran Comisión

Dip. Rodolfo Becerril Straffon
Secretario de la Gran Comisión

Lic. Joaquín Contreras Cantú
Oficial Mayor

Lic. Graciela Brasdefer Hernández
Tesorera

Lic. Adalberto Campuzano Rivera
Oficial Mayor de la Gran Comisión

Lic. Ramón García González
Director de Comunicación Social

CRÓNICA LEGISLATIVA

Año III número 13 enero-marzo de 1994

Director: Luis A. Beauregard Rivas

Subdirectora editorial: Bertha Trejo Delarbre

Subdirectores: Dip. Juan José Bañuelos Guardado, Dip. Martín Tavira Urióstegui, Dip. Francisco J. Paoli Bolio, Dip. Yolanda Elizondo Maltos, Dip. René Bejarano Martínez, Dip. Luisa Álvarez Cervantes

Consejo Editorial: Dip. Julieta Guevara Bautista, Dip. Juan Antonio Nemi Dib, Dip. Alfredo Ling Altamirano, Dip. Arturo Nájera Fuentes, Dip. Cuauhtémoc López Sánchez, Dip. Fernando Lerdo de Tejada, Dip. José Antonio González Fernández, Dip. Amador Rodríguez Lozano, Dip. José Manuel Correa Ceceña, Sr. Héctor de Antuñano, Sra. Rosa María Fernández

Investigación: Luisa Béjar, Rafael Flores

Redacción: Jenaro Villamil, Sergio López M., Álvaro González

Diseño: Grupo Editorial Eón, S. A. de C. V.

Distribución: Jesús Bringas

Servicios de apoyo: Sistema de Información y Documentación Legislativa, Comité de Biblioteca y Dirección General de Comunicación Social

Crónica Legislativa, órgano de información de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aparece ocho veces al año en los meses de enero, abril, mayo, junio, julio, octubre, noviembre y diciembre, y se distribuye en forma gratuita. Domicilio: Av. Congreso de la Unión s/n, edificio H., Palacio Legislativo de San Lázaro, Col. del Parque, 15969 México, D. F. Tel. 522-3159. Certificado de Licitud de Título número 6486 y Certificado de Licitud de Contenido número 5406, expedidos por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Reserva de derechos al uso exclusivo del título, en trámite en la Dirección General del Derecho de Autor. Registro como publicación periódica expedido por la Dirección General de Correos, en trámite. Impresa en Grupo Editorial Eón, S. A. de C. V., Av. México Coyoacán 421, Col. General Anaya, México 03330, D. F. Tels. 604-1204 y 688-9112. Portada: Palacio Legislativo de Guanajuato; foto: Sergio Mendoza.

Sumario

REFORMA PENAL

50

Contra la impunidad y el delito organizado

54 Novedades en derecho penal

LEY DE AMNISTÍA

3

Chiapas: un paso hacia la pacificación

SEGUNDO MES DE SESIONES

11

De ingresos, egresos y otras cuentas

15 Cofipe, diplomacia y adecuaciones al TLC



LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

61

Apertura de mercados para impulsar la competitividad

65 Reglas del juego para los capitales foráneos

2 PUNTO DE ACUERDO

26 EL ORDEN DE LOS DÍAS

28 En comunicaciones, seguridad a la inversión

30 La ruta legal de la Ley de Caminos

32 BAJO LA LUPA

33 Mayor transparencia a licitaciones públicas

36 Ley Orgánica del Banco de México

39 Legislación naviera para el desarrollo económico

44 VENTANA PARLAMENTARIA

45 Con diputados de partido, una Cámara más dinámica

53 Morelos parlamentario

69 El primer periodo en síntesis

72 DESDE LA CURUL

74 REGISTRO

76 PERFILES PARLAMENTARIOS

80 ÍNDICE LEGISLATIVO

88 DE LOS CLÁSICOS

PUNTO *de Acuerdo*

María de los Ángeles Moreno Uriegas

Las explicaciones sobre los acontecimientos de Chiapas son útiles si de ellas extraemos las lecciones y las experiencias necesarias para perseverar en la erradicación de las causas materiales que les dieron origen, tornándose en demandas políticas y sociales.

Sin duda, los diputados federales queremos que el desarrollo económico y social sea parejo en sus alcances y que sus frutos se dirijan de manera primordial a los sectores de la población con mayores carencias y necesidades, entre ellos y manera especial, indígenas y campesinos. Pero también estamos convencidos de que esa lucha debe darse en el marco de la ley y recurriendo al ejercicio de la política como instrumento privilegiado para ensanchar los cauces de la justicia, la libertad y la democracia.

Esta LV Legislatura puede dar testimonio de la forma permanente en que los recursos públicos destinados a la atención de las demandas sociales, en especial de las comunidades marginadas, ha ido creciendo hasta representar un poco más del 50 por ciento del presupuesto federal. Es probable que sea insuficiente, porque son mayores las carencias que los recursos asignados a combatirlas. La cuestión no es sólo, entonces, de asignación de recursos. Se trata, ciertamente, de un asunto de mayor hondura y complejidad, que requiere un enfoque riguro-

so, múltiple y, desde luego, crítico sobre los alcances de la política social, su método y sus frutos. Crisis como la chiapaneca obligan a repensar actitudes, formas, creencias y escenarios para contribuir a la construcción de soluciones que no pueden partir sólo de una de las partes en conflicto, sino que —como todo lo político y social— deben involucrar a individuos y a instituciones, al gobierno y a la sociedad en su conjunto, para constituir un proceso que lleve hacia las metas colectivamente aceptables, que en el caso de Chiapas son la paz, la justicia y la democracia.

En esa búsqueda de soluciones, la Cámara de Diputados, como asiento de la representación nacional, ha desempeñado un activo y comprometido papel en los planos tanto

legislativo como parlamentario. De esta manera, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión acordó desde los inicios del conflicto, crear un Grupo Plural integrado por diputados y senadores, para recabar información sobre los acontecimientos y sugerir, en el marco de sus responsa-

bilidades y atribuciones, cursos de acción política para encontrar solución oportuna a la confrontación. En cuanto a la parte legislativa, la convocatoria a un periodo extraordinario para conocer la Ley de Amnistía fue también un esfuerzo cameral para contribuir al apaciguamiento del conflicto.

En todo caso, la LV Legislatura seguirá atenta a la evolución de los acontecimientos y dispondrá lo necesario

para que en la medida de sus funciones, y si ese es el caso, se ventilen en esta Cámara las opciones más convenientes para dar a los acuerdos que se tomen el marco legal que garantice la paz, la justicia, el bienestar y la participación política y social de los indígenas chiapanecos en la construcción de su futuro.

En este sentido, los diputados federales hemos venido trabajando en un nuevo marco normativo que responda a las nuevas realidades nacionales, producto tanto de la creciente complejidad y dinamismo de la sociedad mexicana, como de la interrelación con el resto del

mundo. Por ello, en el mes de diciembre pasado la Cámara conoció, discutió y aprobó iniciativas que se tradujeron en nuevas leyes como son la de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; la de Inversión Extranjera; la de Adquisiciones y Obras Públicas; la de Navegación y la Orgánica del Banco de México, por señalar algunas. Mención aparte merece la vasta enmienda a diversas disposiciones del orden criminal, que configura una amplia reforma penal, que además de actualizar esta importante rama del derecho, busca hacer más enérgico y ágil el combate al crimen organizado, una de cuyas expresiones, el narcotráfico, adquiere rasgos cada vez más complejos y constituye una intolerable amenaza a la seguridad pública.



Chiapas: un paso hacia la pacificación

Lo inédito de la situación que vive el país desde las primeras horas de 1994, junto con el consenso general en favor de la pacificación, llevó a todas las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados a discutir durante más de nueve horas, en la única sesión del periodo extraordinario convocado *ex profeso*, los términos de la Ley de Amnistía, que fue aprobada con 351 votos del PRI, el PAN, el PPS, el PFCRN y el PARM, y 31 abstenciones del PRD.

El dictamen presentado por las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia incluyó modificaciones sustanciales a la iniciativa proveniente del Ejecutivo. Por un lado, amplió el periodo de la amnistía, y por otro facultó al Ejecutivo para integrar una comisión que deberá caracterizarse por su voluntad política para zanjar diferencias, buscar acuerdos a través del diálogo e instaurar los mecanismos necesarios para lograr la correcta, exacta y equitativa aplicación de la ley.

Días antes de que se emitiera la iniciativa, los legisladores federales ya venían realizando un intenso trabajo por medio de un Grupo Plural designado por la Comisión Permanente e



integrado por diputados y senadores de todos los partidos representados en el Congreso de la Unión, para informar y evaluar las condiciones necesarias que garanticen una paz duradera en la entidad del sureste.

Previamente a la discusión y aprobación del dictamen, el Grupo Plural de legisladores recomendó 16 medidas de diversa índole, todas ellas destinadas a abatir las injusticias y desigualdades sociales, que fueron consideradas

por la enorme mayoría de los diputados, como las causas primarias del levantamiento armado registrado el primero de enero y que ha concentrado una gran expectativa nacional.

Entre las recomendaciones emitidas por el Grupo Plural, destacan: ratificar la vía del diálogo y la negociación política como el mejor y más legítimo medio para alcanzar la paz, con lo cual se deja en un segundo término la opción militar; mantener la vigencia

Diecinueve días después del abrupto brote de violencia en Chiapas y ante la urgencia de iniciar un proceso de paz que garantice la estabilidad en esta entidad y privilegie una salida política al conflicto, la Cámara de Diputados aprobó el jueves 20 de enero una ley de amnistía para quienes participaron en los acontecimientos y ordenó la creación de una comisión que coordinará la aplicación de la ley

del cese al fuego, de parte tanto del Ejército Nacional como del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); respaldar la labor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos encargada de evaluar, vigilar y defender la situación de los derechos humanos de decenas de miles de campesinos indígenas involucrados en la vorágine de la violencia.

Precisamente para hacer más eficaz esta defensa, el Grupo Plural también propuso revisar la legislación penal chiapaneca y, específicamente, la relativa a los procesos penales contra los indígenas, así como resolver los problemas agrarios —una de las fuentes primarias del conflicto en la zona alteña de Chiapas—, dando trámite expedito a asuntos relacionados con disputas de tierras y bienes.

Junto con ello, recomendó aplicar el programa de justicia y bienestar para Chiapas, anunciado previamente por el presidente Carlos Salinas de Gortari, respondiendo a las solicitudes de apoyo crediticio y fiscal y, por último, asegurar el abasto y precios de bienes y servicios.

Un llamado a los medios de comunicación para que aporten su labor profesional al servicio de la información objetiva y oportuna a que tiene derecho la sociedad, fue otra de las recomendaciones de los legisladores, quienes exhortaron a los partidos políticos para que contribuyan a que los próximos procesos electorales en el estado se desarrollen bajo la estricta aplicación de la ley.

Una medida necesaria

El consenso en favor de una amnistía y contra cualquier opción de fuerza



RODOLFO VALTERRA / CUARTOSURCO

*El Grupo Plural
de legisladores
propuso 16 medidas
para garantizar una
paz duradera en
Chiapas*

que derivara en mayor violencia, fue ampliamente expuesto por las fuerzas políticas pocos días después de que se iniciara el conflicto.

Los cambios registrados en la administración pública federal, particularmente en la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como el nombramiento de Manuel Camacho Solís como comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas, fueron signos claros tendientes a restablecer el orden en la región chiapaneca.

Pocos días después de estos cambios y ante el cese de las hostilidades, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció, el lunes 17 de enero, que presentaría al Congreso una iniciativa de Ley de Amnistía. En el documento, el titular del Ejecutivo establece que la iniciativa es consecuencia de la disposición del gobierno federal al diálogo y



RODOLFO VALTERRA / CUARTOSURCO



PENNY VAN TIERRE / QUARTZSCUD

de las nuevas condiciones de tranquilidad en la región, garantizada por el ejército mexicano.

“Esta amnistía se propone en favor de todas aquellas personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiera ejercitarse acción penal por la comisión de delitos vinculados a los hechos violentos suscitados en varios municipios del estado de Chiapas, a partir del primero de enero de 1994, y hasta las once horas del día 16 de enero del mismo mes y año”, estipuló la exposición de motivos de la iniciativa.

Añadió que “con plena conciencia de los graves rezagos y legítimas demandas de justicia que se expresan desde hace años en diversas regiones de Chiapas”, se realizaría un programa integral de justicia para Los Altos y la selva de Chiapas.

La iniciativa presidencial constó de cinco artículos. En el primero se estipulaba el decreto de amnistía y se delimitaba su vigencia. En el artículo

segundo se condicionaba la amnistía a la entrega de todo tipo de armas, explosivos, instrumentos u objetos empleados en los enfrentamientos, con un plazo de 30 días a partir de la vigencia de la Ley. El artículo tercero ordenaba la extinción de acciones penales y la vigilancia de la Procuraduría General de la República en la aplicación de la Ley. El artículo cuarto dejó sentado el sobreseimiento de los casos de demanda de amparo hechas por las personas a las cuales beneficia la amnistía. El quinto y último artículo señaló que las personas amnistiadas no podrán ser detenidas, aprehendidas ni procesadas en el futuro por los hechos comprendidos en la amnistía.

Esta propuesta, que tuvo una positiva aceptación general en la sociedad mexicana, fue recibida el lunes 17 de enero en el Congreso mexicano, cuya Comisión Permanente convocó de inmediato a un periodo extraordinario de sesiones que habría de inaugurarse

Mesa directiva del periodo extraordinario de sesiones Primer receso del tercer año de ejercicio (19-21 de enero de 1994)

Presidente

Juan Antonio Nemi Dib (PRI)

Vicepresidentes

Melquiades Morales Flores (PRI)

Francisco Gárate Chapa (PAN)

Salomón Jara Cruz (PRD)

José de Jesús Berrospe Díaz (PFCRN)

Estanislao Pérez Hernández (PARM)

Juan Jacinto Cárdenas García (PPS)

Secretarios

Irma Adame Aguayo (PRI)

J. de Jesús Rafael Puga Tovar (PAN)

Jaime Ríos Velasco Grajeda (PRI)

Evangalina Corona Cadena (PRD)

Prosecretarios

Jaime Serrano Cedillo (PRI)

Luisa Álvarez Cervantes (PFCRN)

Francisco Dorantes Gutiérrez (PARM)

María Clara Mejía Guajardo (PPS)

el miércoles 19. En la Cámara de Diputados, el documento del Ejecutivo fue turnado con celeridad a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia.

En el dictamen elaborado en comisiones, se reconoce el consenso público en torno a la necesidad de una pacificación en Chiapas y se destaca que la Ley de Amnistía será una herramienta para coadyuvar a solucionar diferencias, “tomando en conside-

*E*l Ejecutivo

*anunció que se
realizaría un
programa integral
de justicia para
los altos y la
selva de
Chiapas*

ración que este instrumento jurídico forma parte de un conjunto de acciones a emprender en la pacificación de dicha entidad”.

Entre las modificaciones hechas en comisiones a la iniciativa presidencial, el dictamen destaca la ampliación del plazo para de la amnistía que pasó

del 16 al 20 de enero— y la adición de un segundo párrafo al artículo 2o. para que el Ejecutivo Federal integre una comisión encargada de aplicar la Ley.

De acuerdo con el dictamen, dicha comisión, “en la medida en que tome conocimiento de los hechos que se vayan generando en la zona de conflicto, podrá contar con una visión más completa sobre la situación, y por ende adoptar las medidas pertinentes para hacer efectivos los beneficios expresos de la ley”. La comisión deberá caracterizarse por “su voluntad política para zanjar diferencias, buscar acuerdos a través del diálogo e implementar los mecanismos necesarios para lograr la correcta, exacta y equitativa aplicación de la Ley de Amnistía”.

En el mismo artículo 2o. se añade como condición para obtener la amnistía, la entrega de rehenes. Además se unieron en uno solo los artículos 3o. y 4o., excluyendo la participación de la PGR en la aplicación de la Ley. En el nuevo artículo 4o. —5o. de la iniciativa— se añadió la especificación de que las personas beneficiadas por la amnistía “no podrán ser interrogadas, investigadas, citadas o comparecer (...) o molestadas de manera alguna” por los hechos en cuestión, “dado que —señala el dictamen— la amnistía comprende todo el respeto a sus derechos humanos y sus garantías individuales”.

Acuerdo en el fondo, divergencias en la forma

Cerca de 40 oradores intervinieron en la sesión del jueves 20 de enero para expresar sus posiciones en torno al dictamen, reflexionar sobre los acontecimientos en Chiapas, proponer nue-

Ley de Amnistía

Artículo 1o. Se decreta amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia, o que tengan relación con ellos, suscitados en varios municipios del estado de Chiapas del día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro al día veinte del mismo mes y año, a las quince horas.

El Ejecutivo Federal integrará una Comisión que coordinará los actos de aplicación de la presente Ley.

Artículo 2o. Los individuos que se encuentren actualmente sustraídos a la acción de la justicia, dentro o fuera del país, por los delitos a que se refiere el artículo 1o., podrán beneficiarse de la amnistía, condicionada a la entrega de rehenes y de todo tipo de armas, explosivos, instrumentos u otros objetos empleados en la realización de los mismos, en los términos que fije la Comisión.

Artículo 3o. La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que comprende, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla.

En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficia esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.

Los efectos a que se refiere este artículo se producirán a partir de que la Comisión declare la cesación definitiva de los actos de hostilidad.

Artículo 4o. Las personas a quienes aproveche esta Ley, no podrán en lo futuro ser interrogadas, investigadas, citadas a comparecer, detenidas, aprehendidas, procesadas o molestadas de manera alguna por los hechos que comprende esta amnistía.

TRANSITORIOS

Primero. Esta Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Esta Ley deberá ser fijada en bandos en las diversas poblaciones que se encuentran en la zona de conflicto tanto en idioma español, como en las lenguas que se hablen en dicho territorio.

vas medidas para asegurar la pacificación en la región y valorar el alcance de las negociaciones de paz iniciadas una semana antes.

En tono enérgico, el pepesista Martín Távira Urióstegui criticó el rezago existente en las comunidades indígenas y consideró que ha fracasado la política gubernamental, que "ha olvidado a esos núcleos, que no les ha dado apoyo técnico ni crédito barato y oportuno". Alertó sobre la posible injerencia del gobierno estadounidense en esta "zona estratégica" y consideró que la Ley de Amnistía es "sólo el comienzo" y servirá para crear "el ambiente propicio para desactivar el conflicto; no para resolverlo".

A nombre del PARM, Francisco Laris Iturbide manifestó reservas con respecto a la aplicación de la amnistía y consideró riesgoso votar una ley como ésta si no la aceptan las personas a quienes beneficiará.

Al fijar la posición del PFCRN, Luisa Álvarez Cervantes, en similar tono crítico que sus antecesores, apuntó que el conflicto chiapaneco "es responsabilidad del Estado mexicano por el atraso secular de los indios y la cancelación de expectativas políticas para las etnias y todos los marginados y excluidos de esta nación".

Álvarez Cervantes denunció que militantes de su partido han sido hostilizados por simpatizar con los zapatistas y, en concordancia con Laris Iturbide, advirtió que la amnistía puede ser "un elemento para la paz o un arma para la guerra". No obstante, expresó el acuerdo de su partido con la iniciativa y advirtió que se mantendría alerta para que ésta no sea utilizada en contra de la paz.



RODOLFO VALTERRA / CUARTOSUR

Cerca de 40
oradores intervinieron
para expresar sus
posiciones y
reflexionar sobre los
acontecimientos en
Chiapas

Enseguida tomó la palabra al priista Rodolfo Echeverría Ruiz, quien después de manifestar su convicción de que "la ley y la negociación son los caminos adecuados para regular y resolver todos los conflictos, por complicados y graves que sean", hizo una

apasionada defensa del ejército mexicano.

Enfático, Echeverría Ruiz recalcó que "nuestro ejército no asesina y por eso rechazamos de la manera más enérgica que alguien pretendiera sentarlo en el banquillo de los acusados". En el salón de sesiones se oyeron rumores, aplausos y exclamaciones de "¡Viva el ejército mexicano!". Echeverría subió el tono para subrayar que las fuerzas armadas no aceptarían negociación alguna si el Ejército Zapatista de Liberación Nacional no liberaba al exgobernador chiapaneco, general Absalón Castellanos.

El coordinador de la bancada perredista, Ricardo Valero, intervino después para señalar que, además de la amnistía, para lograr la paz se requiere un conjunto de reformas económicas, sociales y políticas, y exhortó a que se convoque a otro periodo extraordinario de sesiones para aprobar esas reformas.

Olvido, su sentido esencial

Amnistía. (Del griego *amnestía*, olvido). Acto del poder legislativo que ordena el olvido oficial de una o varias categorías de delitos, aboliendo bien los procesos comenzados o que han de comenzarse, bien las condenas pronunciadas.

I: Los atenienses dieron el nombre de amnistía a una "ley" que el general trasíbulo hizo adoptar por el pueblo en 403 a. de C., después de expulsar a los Treinta Tiranos, y que prescribía el olvido de los hechos cometidos durante la rebelión. Esta medida también se aplicó en Roma, principalmente en la Roma imperial que distinguía la *indulgencia especialis*, la *indulgencia generalis* o *comunis* y la *general abolitio*, que correspondían respectivamente a la gracia, el indulto y la amnistía de nuestro tiempo. En la Europa medieval, el olvido, el perdón de las conductas punibles era atributo del monarca; más tarde, el derecho de gracia, el indulto, pasó a ser facultad del jefe del Estado, y, bajo la influencia de la ciencia constitucional moderna, el derecho de amnistiar fue declarado prerrogativa del poder legislativo.

La amnistía ha sido objeto de críticas por algunos tratadistas, como Bentham, Beccaria, Kant, etcétera, así como por la escuela positivista o antropológica italiana, con Ferri y Lombroso, por estimar que era contraria al principio de igualdad y por favorecer las inclinaciones criminales de los amnistiados. Pese a los censores, siempre ha prevalecido la corriente de opinión favorable a la amnistía. Montesquieu y Cremani figuran entre sus defensores, por estimar que es un principio de prudencia política; por su parte, Story y Mancini la fundamentan en la soberanía misma: "la potestad de clemencia es un atributo de la soberanía". Sin profundizar la discusión, cabe recordar que, en determinadas circunstancias, "es más útil perdonar que castigar, más acertado olvidar que perseguir". La amnistía aparece, pues, como una medida de carácter político, tendente a apaciguar los rencores y resentimientos inseparables de las luchas sociales y políticas.

II: En México, la Comisión de Constitución propuso el Congreso Constituyente de 1856 que el indulto y la amnistía correspondieran al Ejecutivo, a diferencia de los precedentes que los concedían al Legislativo; en efecto, el proyecto primitivo de la Comisión consagraba la facultad del Presidente de la República para "conceder amnistías e indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación". Después de una larga discusión, se aprobó por la escasa mayoría de 42 votos contra 41 el sistema todavía en vigor hoy en día, que atribuye la facultad de indultar al presidente y la amnistiar al Congreso.

En efecto, a ejemplo de la Constitución de 1857, la de 1917 establece que "el Congreso tiene facultad... para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación". Cabe subrayar que la amnistía no es atributo exclusivo de alguna de las cámaras, sino que figura entre las facultades del Congreso de la Unión, o sea entre las que se ejercitan separadas y sucesivamente por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Conforme al CP, la amnistía —que figura entre las causas de extinción de la responsabilidad penal— "extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño..." (art. 92). En resumidas palabras: a) la ley de amnistía puede abarcar toda clase de delitos, aunque con frecuencia se aplica a los delitos políticos; b) la amnistía es una disposición general que se aplica automáticamente a toda la categoría de personas que la misma ley determine, mientras el indulto es una medida de carácter individual; c) en fin, y a diferencia del indulto que reduce o suprime la pena sin apagar los efectos accesorios de la condena, la amnistía extingue la acción penal y hace cesar la condena y sus efectos, pero deja subsistir la acción civil en reparación de los daños sufridos por terceros.

Diccionario jurídico

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Al poner en claro la posición del PRD, Valero señaló que la Ley de Amnistía "no resuelve por sí misma las causas que generaron el conflicto y sólo se dirige hacia una de las consecuencias: el olvido de las acciones delictuosas del orden federal en que pudieran incurrir los rebeldes al llevar adelante su insurrección". Destacó que en otros países las amnistías se han dado al final y no al principio de un proceso de paz, y enumeró ciertas lagunas legales, como la falta de previsión para atender a los deudos y afectados por los bombardeos o el estable-

El PAN consideró
que la amnistía
es un instrumento
adicional para lograr
la pacificación
de Chiapas

cimiento de pensiones para las viudas y los huérfanos de las víctimas.

A nombre del grupo parlamentario del PAN, su coordinador Gabriel Jiménez Remus reprochó el olvido del sistema político con respecto a la situación chiapaneca, cuestionó que sólo se sospeche y no se compruebe la presunta filiación extranjera de los guerrilleros y recordó que en la "revolución de Chiapas" se observan "dos realidades nacionales profundamente separadas que han minado y arruinado su generación y cuyos encuentros son siempre peligrosos explosivos".

Jiménez Remus señaló que su partido considera la Ley de Amnistía como "un instrumento adicional" para lograr a corto plazo la pacificación de Chiapas, precisó que la posición original se ha flexibilizado gracias a la formación de la comisión parlamentaria que será responsable de vigilar la aplicación de la ley y anunció que su partido propondría algunos cambios al dictamen en lo particular.

Un nuevo orador por el PRI, Juan Ramiro Robledo, respondió a las críticas formuladas al dictamen; indicó que la iniciativa sí contemplaba la atención a los deudos y víctimas indirectas de la

*Un aumento al
plazo de la amnistía y
la creación de una
comisión encargada
de aplicar la Ley,
modificaciones
que se hicieron a la
iniciativa*

violencia en Chiapas, y afirmó que esta amnistía es "de la más amplias y completas". Se refirió a las modificaciones que realizaron las comisiones legislativas, con las cuales, en su opinión, la iniciativa se perfeccionó y extendió sus alcances. Calificó la propuesta de amnistía como un acto de conciencia, de buena fe y de prudencia política. Exhortó a sus compañeros legisladores para entregar al poder constitucional Ejecutivo de México, "la posibilidad de descartar cualquier otra vía, para siempre, que no sea la de la legítima negociación con la política y la razón".



FUENTE: VALTERO, CUARTOCALDERO



Las posiciones de los partidos se habían establecido, pero la lista de oradores distaba mucho de agotarse. Decenas de diputados intervinieron sobre temas que de una u otra forma confluían en el conflicto chiapaneco. Héctor Ramírez Cuéllar, expepesista, actualmente diputado sin partido, consideró que mientras no se transforme el sistema de dominación económica, la paz será endeble; Javier Centeno Ávila —también sin grupo parlamentario— insistió en que la iniciativa debería reconocer al EZLN como fuerza beligerante. Posteriormente, en respuesta a la demanda del PFCRN, Fernando Lerdo de Tejada, del PRI, diría que reconocer al EZLN como fuerza beligerante implicaría cerrar las puertas del diálogo, reconocer la existencia de una división profunda en nuestra patria y orillar a un reacomodo de fuerzas tal, que el conflicto tendería a alargarse de manera indefinida.

Jesús Martín del Campo precisó que el PRD y su fracción parlamentaria no están en contra del ejército, sino de órdenes apresuradas e inadecuadas del Ejecutivo para resolver el conflicto. En tanto, el parmista Gonzalo Cedillo Valdez propuso la formación de una comi-

El dictamen de la Ley de Amnistía fue aprobado sin cambios

sión federal multidisciplinaria para analizar las demandas más apremiantes de los chiapanecos.

Más adelante, el también perredista Jorge Moscoso Pedrero recordó que en abril de 1992 él había alertado sobre la existencia de brotes guerrilleros en Chiapas y señaló que la guerrilla ha expandido su influencia a otras zonas de la entidad.

Entre otros legisladores que participaron para abundar sobre las posiciones de sus partidos, estuvieron Emilio Becerra González, Camilo Valenzuela, Jorge Calderón, Enrique Rico Arzate, Arquímedes García Castro, René Bejarano y Carlos González Durán, del PRD; Agustín Basave, Florencio Salazar Adame, Laura Alicia Garza Galindo y

Marlene Catalina Herrera, del PRI; Fauzi Hamdam y Jorge Zermelo del PAN, y Servando Hernández Camacho, del PARM.

El diputado del PRD Manuel Huerta Ladrón de Guevara, después de señalar que su partido apoyaba la amnistía pero no en los términos contemplados en la iniciativa, expuso propuestas de su partido para modificar en lo particular los artículos 1o., 2o. y 3o. y añadir un tercero transitorio. Se proponía, entre otras cosas, hacer extensiva la amnistía “en los casos convenidos en los acuerdos de paz al momento en que cesen definitivamente los actos de hostilidad” y que en el artículo tercero se agregara un párrafo para que la amnistía se aplicara de oficio. También proponían que la Comisión que se creara para aplicar la amnistía tuviera entre sus tareas sugerir modificaciones al texto de la Ley.

Por su parte, Arturo Fuentes Benavides presentó las propuestas del PAN: que la Cámara de Diputados conozca a las personalidades que integrarán la comisión encargada de aplicar la amnistía; que en el artículo 2o. se especifique que las armas que se entregarán sean objetos prohibidos por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos para que no se sustraiga a terceros de instrumentos de trabajo que pueden ser considerados como “armas”. Asimismo, un artículo transitorio: que la Ley se difunda a través de los medios de comunicación.

En la votación en lo particular, todas estas propuestas —nueve en total— fueron desechadas y el dictamen de la Ley de Amnistía se aprobó sin modificaciones, con 351 votos, a la 1:30 del 21 de enero, para entrar en vigor al día siguiente, sábado 22.

De ingresos, egresos y otras cuentas

El trabajo legislativo durante diciembre se centró de manera fundamental en dos grandes rubros: por un lado, la revisión y aprobación de los paquetes presupuestales para la Federación y el Distrito Federal, así como el análisis de las cuentas públicas de ambas entidades correspondientes a 1992; y, por otro, la adecuación del marco jurídico relacionado con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. El primer tema dio lugar, una y otra vez, a que las fracciones fijaran sus posturas en torno a la política económica nacional

El primero de diciembre, los diversos partidos representados en la Cámara de Diputados discutieron la cuenta pública de la Federación, atribución que, tal como lo reconocieron los legisladores, constituye uno de los principales fundamentos de la división y del equilibrio de los poderes de la Unión. Sin embargo, el dictamen que se debatió no obtuvo el consenso cameral y la votación fue de 213 en pro y 80 en contra.

Los grupos parlamentarios del PAN, el PRD, el PPS y el PFCRN, que votaron en contra del dictamen, manifestaron su desacuerdo con los manejos del presupuesto en la cuenta pública, así como su rechazo a la discrecionalidad para ejercer el gasto. Consideraron que no se había cumplido con los objetivos previstos para el ejercicio fiscal de 1992, y que la disminución del

ritmo inflacionario y el saneamiento de las finanzas públicas no habían aumentado los empleos ni el poder adquisitivo de la población, además de que se había experimentado una contracción del Producto Interno Bruto.

Sin embargo, los oradores del PFCRN, Demetrio Hernández y Luisa Álvarez Cervantes, matizaron su voto en contra del dictamen al reconocer los logros macroeconómicos, como el control inflacionario y el crecimiento de la inversión privada.

Los encargados de fijar las respectivas posturas partidistas fueron, por el PAN, Alfredo Lujambio Rafols, Juan de Dios Castro Lozano y Arturo Torres del Valle; por el PRD, Liliana Flores Benavides, Jorge Calderón Salazar y Enrique Rico Arzate; y por el PPS, Héctor Morquecho Rivera, que ratificó la oposición de su partido a la política gubernamental

y propugnó un mayor gasto social y la recuperación por parte del Estado de su carácter interventor.

El PRI, en cambio, votó a favor del dictamen por considerar que en él se hallaban claramente precisados tanto el destino de los gastos ejercidos como los motivos de las modificaciones realizadas sobre el presupuesto. Jorge Flores Solano, presidente de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, junto con Javier Guerrero García, Laura Alicia Garza Galindo, Juan Antonio Nemi Dib, Roberto Soto Prieto y Juan José Rodríguez Prats, sentaron la postura del Revolucionario Institucional.

Por tratarse de temas similares, poco variaron las posturas en la revisión de los paquetes presupuestales. Sin embargo, cabe destacar que el PAN se abstuvo de votar la Ley de Ingresos



Mayores recursos para el gasto social, dispone el Presupuesto de Egresos de la Federación

para la Federación, y por vez primera en la historia legislativa de esa fracción, votó a favor la Ley de Hacienda para el Departamento del Distrito Federal (DDF).

De esta forma, el día 13 se discutieron las leyes de ingresos para la Federación y el DDF, mientras que el 17 la Cámara aprobó el Presupuesto de Egresos para la Federación y un día después —18 de diciembre—, el correspondiente al gobierno capitalino.

Debes y haberes de la Federación

Tal como lo destacó el secretario de Hacienda Pedro Aspe Armella en su comparecencia ante la Cámara de Diputados —ver número 12 de *Crónica Legislativa*—, la característica más destacada de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para la Federación, es la coincidencia en los montos respectivos, que ascenderán a 309 mil 39 millones de nuevos pesos.

La Ley de Ingresos fue votada en contra por las fracciones del PRD y del

PPS, y a favor por el PFCRN y el PRI. La bancada panista se abstuvo. Finalmente, se aprobó con 245 votos a favor, 62 abstenciones y 20 votos en contra.

El PPS ratificó su discrepancia con la política económica gubernamental. Justificó su oposición al dictamen al señalar el bajo crecimiento económico y el alto nivel de desempleo en el país. En tanto, el PRD consideró que la disminución del crecimiento, así como el decremento del ingreso debido a la venta de paraestatales eran elementos que incidían en el monto del gasto de manera desfavorable para la población, por lo que se requería impulsar el crecimiento vía inversión y aumento de empleos.

Por su parte, el PAN explicó su abstención, debida a que el endeudamiento externo previsto en el dictamen rompía con la saludable tendencia económica de reducir la deuda pública, lo que hizo coincidir a los oradores panistas con la opinión de que se requiere inversión en actividades productivas, postulada por el PRD.

En contraste, los diputados del PRI

P
RI, PAN y PRD
sostuvieron una fuerte
discusión sobre la
facultad de la Cámara
para corregir el
Presupuesto

aprobaron el dictamen en vista de que, gracias a la política económica, el peso de la deuda con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) se había reducido hasta un 21 por ciento, monto esperado para el cierre de 1994. Además, consideraron oportuna la aprobación de un financiamiento interno que ascenderá a 9 mil 600 millones de nuevos pesos, ya que esta suma da al gobierno la posibilidad de comprar deuda pública exterior o prestar dinero a la pequeña y mediana industria.

El PFCRN razonó su voto aprobatorio, señalando que si bien era necesario aumentar el crecimiento del PIB y revertir la concentración del ingreso, el dictamen formaba parte de las reformas económicas puestas en marcha por el gobierno, con las cuales concordaba.

Intervinieron en el debate para sentar las posturas de sus fracciones: Héctor Morquecho Rivera, del PPS; Jorge Calderón Salazar, Miguel Ángel León Corrales y Enrique Rico Arzate, del PRD; Ovidio Pereyra García y Roberto Soto Prieto, del PRI; Arturo Torres del Valle, del PAN; y Abundio Ramírez Vázquez, del PFCRN.

Más acalorada fue la discusión del Presupuesto de Egresos, en el que el gasto programable asciende a 235 mil 646 millones de nuevos pesos, lo que

Esta fue la última vez

que la Cámara discutió la Cuenta Pública del DDF

representa el 76.3 por ciento del gasto total.

En esta ocasión, los legisladores del PRI, el PAN y el PRD sostuvieron una fuerte discusión acerca de la facultad de la Cámara para corregir el Presupuesto en sus distintos ramos, así como de la pertinencia de esas medidas. Fue a raíz de la propuesta del panista Arturo Torres del Valle para modificar los montos establecidos en el dictamen, que el partido mayoritario, en la voz de Laura Alicia Garza Galindo, presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, hizo notar la dificultad de alterar de manera estructural el presupuesto, ya que eso afectaría las variables económicas y no podría asegurarse el cabal cumplimiento de los objetivos. Además, explicó, las facultades camarales se circunscriben a la revisión, discusión y aprobación del Presupuesto, por lo que no es posible modificarlo.

Al respecto, el panista Alfredo Lujambio Rafols y el perredista Jorge Calderón Salazar, hicieron énfasis en la necesidad de fortalecer las atribuciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados con respecto al ejercicio del Ejecutivo.

Otro punto relevante del debate fue la consideración hecha por el PARM, el PPS y el PRD, consistente en la necesidad de devolver al Estado su carácter regulador en la economía para fortalecer la inversión en sectores estratégicos y productivos. Esto permitiría el crecimiento del PIB y una mejor distribución del ingreso, a juicio de los perredistas Enrique Rico Arzate y Miguel Ángel León Corrales; los pepesistas Héctor Morquecho Rivera y Gabriela Guerrero Oliveros, y el parmista Samuel Moreno Santillán.

Por su parte, el PRI y el PFCRN aprobaron el dictamen. José Antonio

estas últimas una fue presentada por el PPS y las dos restantes por el PFCRN. El dictamen se aprobó con 293 votos a favor y 96 en contra.

Los dineros de la capital

El 2 de diciembre se discutió y aprobó la Cuenta Pública del DF, con lo que los diputados iniciaron la discusión del paquete presupuestal de la capital, situación relevante en vista de que esta habrá sido la última vez que la Cámara de Diputados discuta este rubro, pues en el futuro, y como resultado de la reforma política del Distrito Federal de octubre pasado, esta facultad residirá en la Asamblea de Representantes.

La Cuenta Pública, aprobada con 253 votos a favor y 87 en contra, fue impugnada por las fracciones del PPS, el PRD y el PAN, que consideraron que

González Curi, Blanca Ruth Esponda Espinoza y Juan José Rodríguez Prats, del PRI; así como Demetrio Hernández Pérez, del PFCRN, encomiaron que los porcentajes del gasto programable y del gasto social se hubieran incrementado, a la vez que el costo de la deuda hubiera pasado del 40 por ciento del PIB en 1988, a un 25.1 por ciento del PIB, cifra que se prevé para 1994.

En total, se registraron 30 propuestas de modificación al dictamen, de las que sólo tres fueron aprobadas. De



Apoyo al sistema de transporte, prioridad en el Presupuesto del DDF



SEFIN MINA

*P*or primera vez en su historia, el PAN votó a favor de las modificaciones a la Ley de Hacienda del DDF

el ejercicio presupuestal no había logrado mejorar de manera sustancial el nivel de vida de los capitalinos. El PAN llamó la atención sobre la omisión en el dictamen de datos referentes a las sanciones administrativas o penales para los funcionarios públicos que incurran en algún delito en el manejo del presupuesto.

En tanto, el aumento de los ingresos del Departamento del Distrito Federal por recursos propios y por el cobro de sus servicios, así como el que un 60 por ciento del gasto global se hubiera dirigido a los programas prioritarios, fueron los argumentos esgrimidos por el grupo parlamentario del PRI para votar a favor del dictamen, sentido en el que también se orientó el voto del PFCRN.

Once días más tarde, el 13 de diciembre, se aprobó con 332 votos en pro y 28 en contra la Ley de Ingresos para la capital. Al igual que en los presupuestos de la Federación, en el Distrito Federal el monto del ingreso y el del egreso será el mismo: 16 mil 380 millones de nuevos pesos. Además, el DDF podrá contraer empréstitos que no rebasen los 470 millones de nuevos pesos.

Los legisladores de todas las fracciones coincidieron en señalar los importantes logros fiscales, que permitieron aumentar los ingresos de la capital. Sin embargo, para el PARM, el PRD, el PPS y

el PFCRN, dichas medidas son insuficientes para satisfacer las graves carencias y retrasos que en materia de vivienda, empleo y transporte afectan a los habitantes del Distrito Federal. El PRD, a su vez, consideró necesario replantear un esquema de fiscalización en el que se grave de manera proporcional a su capacidad a los grandes grupos empresariales y al resto de la población.

El PRI y el PFCRN, que junto con el PARM votaron a favor, destacaron los logros en el terreno fiscal. Los legisladores de la mayoría destacaron que las políticas tributarias han permitido al Distrito Federal aumentar sus ingresos y disminuir la carga que representaba para la Federación, situación que permitiría una mejor distribución del ingreso.

En esta ocasión el PAN se opuso a que el Departamento del DF pudiera contraer empréstitos para apoyar su política de egresos, debido, sobre todo, a que 1994 es un año de elecciones y los montos de los préstamos podían ser usados con fines electorales. Pese a ello, en la votación Acción Nacional se inclinó por la aprobación del dictamen.

Al día siguiente, el martes 14 de diciembre, se discutió el dictamen que reforma diversas disposiciones a la Ley de Hacienda del DDF, aprobado por el PAN por primera vez en su carrera legislativa por considerar que el balance general de las modificaciones era positivo.

Al dar su voto aprobatorio, los legisladores del PRI destacaron que se han logrado reducir importantes cobros, tales como el Impuesto sobre la Adquisición de Inmuebles, el Impuesto sobre Espectáculos Públicos y los derechos Registrales, lo que permite aliviar al contribuyente del peso de la carga fiscal. Los priistas reconocieron, junto

con todos los demás partidos, que las acciones distaban mucho de satisfacer las demandas sociales.

Los argumentos de las fracciones del PRD, el PPS y el PARM, permanecieron constantes al ratificar la necesidad de instaurar políticas tributarias mejor y más justamente distribuidas. Por su parte, el PFCRN volvió a coincidir con la postura del partido mayoritario, la que prevalecería en la votación final con 350 votos a favor y 34 en contra.

Finalmente, la última discusión sobre el paquete presupuestal para el Distrito Federal fue la correspondiente al Presupuesto de Egresos, aprobado el 18 de diciembre por los grupos parlamentarios del PAN, el PRI, el PFCRN y el PARM, y rechazado por el PPS y el PRD. La votación fue de 270 a favor y 17 en contra.

Los objetivos prioritarios del gasto en la capital, según se expone en el dictamen, serán el fortalecimiento de la cobertura en la prestación de servicios, la prevención y el control de la contaminación, la seguridad de bienes y personas mediante una eficaz impartición de justicia, y el apoyo al sistema de transporte.

La Comisión del Distrito Federal, encargada de analizar la iniciativa, efectuó varias modificaciones al proyecto original, entre las que destacan un aumento de los presupuesto destinados para vivienda y para la Comisión de Derechos Humanos del DF. El Presupuesto de Egresos de la capital ascenderá en 1994 a 16 mil 380 millones de nuevos pesos, 12.7 por ciento mayor que el del ejercicio anterior. Al rubro de justicia y seguridad pública se destinará 21.8 por ciento, en tanto que 13.2 por ciento se asignará a la ecología y 27 por ciento al bienestar social. **IV**

Cofipe, diplomacia y adecuaciones al TLC

Pese a su abundancia e intensidad, las discusiones en materia de presupuestos no agotaron los trabajos legislativos de diciembre. Además, la Cámara baja aprobó una serie de importantes ordenamientos legales que se comentan líneas abajo. Por su especial relevancia, en notas aparte se hace referencia a otras leyes analizadas y aprobadas en el nutrido trabajo camaral de fines de 1993, entre ellas la de Caminos, Puentes y Auto-transporte Federal; la del Banco de México; la de Inversión Extranjera; la de Adquisiciones y Obras Públicas; la de Navegación y diversas modificaciones al Código Penal.

Uno de los rubros en torno a los que giraron diversas iniciativas fue la adecuación del marco jurídico relacionado con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio.

Sistemas financieros y comercio

El 9 de diciembre se aprobó el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley General de Organizaciones y Acti-



vidades Auxiliares de Crédito, la Ley del Mercado de Valores, la Ley de Sociedades de Inversión, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Según indicó el priista Salvador Valencia Carmona al fundamentar el dictamen, las reformas constituyen un ajuste necesario a los lineamientos ins-

critos en el capítulo 14 del Tratado de Libre Comercio, pues tienden a incrementar la competitividad nacional en el otorgamiento de servicios financieros, materia del mencionado artículo del TLC. Además, dijo, resulta positiva la disposición de que las filiales de los bancos extranjeros tengan que someterse a las leyes mexicanas, y que la supervisión de estos organismos quede a cargo de connacionales.

Para las fracciones del PPS y el PRD, a las que se unió la voz del diputado independiente Héctor Ramírez Cuéllar, las asimetrías económicas, financieras y comerciales entre México y sus socios en el TLC representaron el punto de coincidencia para oponerse al decreto. Al respecto, el pepesista Héctor Morquecho Rivera hizo énfasis en que en el dictamen no se establecía tipo alguno de candado para evitar la formación de monopolios o la captación de empresas mexicanas por instituciones extranjeras, debido, entre otras

A lo largo del último mes de 1993 —último también del primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio de la LV Legislatura—, los diputados federales realizaron 16 sesiones plenarias que sumaron 99 horas de actividad, además de un intenso trabajo en comisiones para dictaminar las 22 iniciativas que se discutieron en ese lapso

Miscelánea

Yucatán. Los conflictos poselectorales de Yucatán —donde hubo elecciones de gobernador, presidentes municipales y diputados locales el 28 de noviembre— fueron motivo de abundantes intervenciones en tribuna, en diversas sesiones, sobre todo por parte de legisladores del PAN. La constante de las protestas panistas fue el señalamiento de que el gobierno federal había impuesto el resultado de las elecciones para favorecer a grupos caciquiles, además de que las numerosas irregularidades en la jornada electoral impedían aceptar los resultados comiciales. Por su parte, los representantes del PRI negaron la acusación de fraude y recordaron que las elecciones de Yucatán habían sido las más vigiladas y concurridas en la historia del estado, resaltando que la participación ciudadana en la jornada electoral daba cuenta del clima democrático y competitivo en el que se habían realizado los comicios. El 22 de diciembre, el PRD se solidarizó con los panistas y consideró como un grave signo la renuncia de Orlando Paredes Lara, presunto triunfador en la elección de alcalde de Mérida. El panista Felipe Calderón manifestó satisfacción por la renuncia del priista, pues consideró que con dicho movimiento prevalecía el derecho legítimo del PAN a la alcaldía; además, negó rotundamente que se hubiera llevado a cabo una concertación con el gobierno. Juan José Rodríguez Prats, del PRI, señaló que en lo referente a la renuncia de Paredes Lara su partido acataba la legalidad y las resoluciones tomadas soberanamente por las instituciones yucatecas.

cosas, a que se autorizaba la adquisición de instituciones de banca múltiple o controladoras de grupos financieros y casas de cambio.

Por el PRD, Eloi Vázquez López recordó que la legislación estadounidense para los servicios financieros impedía la prestación combinada de servicios y la expansión geográfica de las empresas extranjeras, situación que abría mayores posibilidades para las instituciones estadounidenses en México de las que podrían tener instituciones nacionales en aquel país. Ratificó que su partido apoya el retorno de la intervención del Estado en la economía, en este caso para lograr políticas concertadas que disminuyan las tasas de interés, así como para crear mecanismos de asociación y coinversión.

En tanto, Fauzi Hamdan Amad, del PAN; José de Jesús Berrospe Díaz, del PFCRN, y Ovidio Pereyra García, del PRI, manifestaron la aprobación de sus fracciones al dictamen. Los tres consideraron que el periodo establecido para la desregulación —hasta el año 2000— permitiría que la apertura se realizara en forma gradual y regulada. Además, expresaron su aprobación a que en el texto del dictamen se establecieran límites a las filiales extranjeras para su participación en el mercado nacional. Esta postura se reflejó a la hora de la votación, pues el dictamen se aprobó por 349 votos a favor, 19 en contra y tres abstenciones.

Días después, en la sesión del 18 de diciembre, los diputados aprobaron otro ordenamiento relacionado con la entrada en vigor del TLC: el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales.

Lo más destacado de la correspondiente iniciativa del Ejecutivo es la definición de los instrumentos financieros derivados y el cambio de los requisitos que las sociedades residentes en México necesitan cumplir para que al fusionarse o escindirse no se considere que existe enajenación de bienes desde el punto de vista fiscal. Por otra parte, en lo que toca a la Ley del Impuesto sobre la Renta, se extiende de cinco a diez años el tiempo en que se puede realizar un acreditamiento del impuesto en el extranjero y, con el objeto de hacer más eficientes los mercados financieros, establece un tratamiento impositivo a las operaciones financieras derivadas en México.

En el debate, el priista Fidel Herrera Beltrán consideró que la iniciativa permitiría a las empresas nacionales colocar sus productos en el extranjero con las mejores condiciones posibles, además de que la reducción de barreras a la importación de bienes intermedios y de capital reduciría los costos de las

Se aprobaron
reformas a las leyes
de Crédito, Mercado
de Valores,
Sociedades de
Inversión, Instituciones
de Seguros y de
Fianzas

La reducción de barreras a la importación de bienes intermedios y de capital reducirá los costos de las empresas nacionales



empresas nacionales, al hacerlas más competitivas.

También a favor fue la posición del PFCRN, que en la voz de Abundio Ramírez Vázquez consideró que el texto del decreto iba de acuerdo con los procesos de internacionalización y globalización de los mercados.

El PRD se opuso. Consideró, por conducto de Jorge Calderón Salazar, que el contenido aceleraba la dinámica de fusión y de especulación de las grandes corporaciones, lo que podría propiciar peligrosos procesos en los mercados especulativos.

Con 271 votos a favor se aprobó el dictamen, que previamente a la votación final sufrió modificaciones en sus artículos 7o. y 152, ambas propuestas por el PRI.

Más sobre el TLC

El 10 de diciembre se discutió y aprobó el Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes

relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, iniciativa del Ejecutivo dictaminada por la Comisión de Comercio.

En el debate sobre este decreto, que comprende cambios a nueve ordenamientos, el centro de las reflexiones, críticas y anuencias, fue el TLC y sus repercusiones en nuestro país. De las leyes involucradas, las que más despertaron el interés de los legisladores fueron la Aduanera, la reglamentaria del artículo 5o. Constitucional y la de Expropiación.

Por el Partido Revolucionario Institucional, Alfonso Rivera Domínguez manifestó la aprobación al dictamen, pues consideró que las diversas modificaciones eran congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, que para modernizar la economía nacional fincaba su estrategia en dos medidas: la primera, reducir los aranceles para permitir la entrada de tecnologías de avanzada, así como de materia prima que permitiera al país elevar sus exportacio-

Miscelánea

Chiapas. "Si por cada violación a los derechos humanos en Chiapas se hiciera una marcha, el estado quedaría vacío", afirmó el panista Hugo Sergio Palacios Laguna, que denunció en tribuna, el 10 de diciembre, "la generalización de las violaciones a los derechos humanos contra los chiapanecos". Dio cuenta, además, de las precarias condiciones sociales que existen en esa entidad.

Hidalgo. Sobre el proceso electoral del 5 de diciembre en Hidalgo, Benigno Aladro Fernández, del PAN, lamentó que las elecciones hubieran presentado signos que empañaban la transparencia de los comicios. El perredista Raymundo Cárdenas se unió al sentido de la exposición del panista, refiriéndose a la impostergable necesidad de condiciones de igualdad y claridad electoral ya que, dijo, las prácticas viciadas dañaban la legitimidad de los poderes y gobiernos, y creaban peligrosas crisis de credibilidad. Ernesto Gil Elorduy, del PRI, negó la veracidad de las afirmaciones panistas. Explicó que tanto la fotocredencialización como el padrón electoral habían sido reconocidos por su credibilidad, además de que los ocho partidos que concurrieron a las elecciones habían llegado a importantes consensos en los organismos electorales, por lo que las elecciones habían sido transparentes y limpias.

nes; la segunda, promover la apertura comercial orientada a incrementar los vínculos económicos con otros países. Esta posición sería apoyada más adelante por su correligionario Silvestre Fernández Barajas.

Rivera Domínguez destacó que las modificaciones a los artículos 60 y 68 de la Ley de Comercio Exterior permitirían ampliar la participación de los agentes económicos en la determinación de cuotas compensatorias. Asimismo, se refirió en forma favorable a la reforma del artículo 52 del Código Fiscal de la Federación y a la de los artículos 15, 17 y 25 de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional, para crear la oportunidad de que profesionistas extranjeros puedan dictaminar estados financieros, así como permitir el ejercicio profesional de extranjeros en el país, respectivamente.

Los representantes del PAN y el PRD, por el contrario, externaron su preocupación por las modificaciones a la Ley Reglamentaria del 5o. constitucional.

*L*as

*modificaciones al
Código Civil actualizan
las disposiciones
vigentes a la
realidad social de la
Ciudad de México*

En distintos tonos y oportunidades, coincidieron en que los cambios a la ley daban un trato preferencial a los derechos laborales de los extranjeros, principalmente de aquellos provenientes de Estados Unidos y Canadá.

Estas fracciones, al igual que la del PPS, consideraron que se trataba de un marco jurídico exclusivo para los vínculos comerciales con los integrantes del TLC, debido a que en las leyes enmendadas se especifica que la aplicación de las mismas no podrá contravenir lo establecido en acuerdos de índole comercial que México signe con el exterior.

Por el PAN, Raymundo Gómez Ramírez expresó que la falta de tiempo para el estudio y la discusión de la iniciativa hacía imposible un trabajo legislativo apropiado y responsable, y por otra parte, la aprobación de un marco jurídico referente al Tratado provocaba que la política exterior se superpusiese a los intereses y necesidades internos.

En turno posterior, el también panista Héctor Pérez Plazola señaló que en varios aspectos el dictamen beneficiaría a México, por lo que su partido lo aprobaría, si bien expresó la necesidad de hacer modificaciones en lo relativo a la Ley Aduanera, pues se creaba un doble derecho al sujetar los procesos aduanales con Canadá y Estados Unidos a los acuerdos contenidos en el TLC, mientras que los vínculos con otros países se tratarían con base en la propia Ley Aduanal. Consideró también que las modificaciones a la Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional iban en detrimento de los profesionistas mexicanos, debido a que en el texto del TLC no se contemplaban relaciones y derechos de recipro-

Miscelánea

Nombre del país. Una iniciativa para que en la Carta Magna se estipule el nombre *México* para designar a nuestro país, fue presentada el 13 de diciembre por el PPS. En la iniciativa se afirma que por razones históricas y de costumbre la palabra *México* comprende mejor los sentimientos patrióticos y nacionalistas de todos los mexicanos, mientras que la denominación *Estados Unidos Mexicanos* no logra sintetizar y expresar dichas emociones. La iniciativa se debería discutir, según la solicitud del PPS, tras de una consulta popular en la que todos los sectores expresaran su opinión al respecto. El PRD se manifestó en contra de la iniciativa, en tanto que el PRI informó que veía con simpatía la propuesta y presentaría una iniciativa complementaria de la del PPS. Así lo hizo el día 15, cuando junto con el PFCRN presentó una iniciativa para realizar 18 reformas a la Constitución, con la misma intención de la propuesta pepesista.

Ya el 10 de diciembre se había iniciado en la Cámara de Diputados un foro sobre la conveniencia de que sea *México* el nombre oficial del país. En este foro, organizado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, participaron renombrados historiadores, juristas e intelectuales, que expresaron argumentos a favor y en contra de la modificación del nombre oficial del país.

Miscelánea

Ecología. El panista Arturo Fuentes Benavides presentó el 7 de diciembre un proyecto de decreto para establecer las condiciones legales que permitan a cada entidad federativa contar con un confinamiento para desechos tóxicos, y así prevenir que en su transportación pudieran producirse accidentes que dañaran a las poblaciones y al medio ambiente.

Más iniciativas. Otras iniciativas presentadas en diciembre: del PRI, para crear el Instituto Nacional de Pensionados; del PRD, para reformar el artículo 80. de la Constitución, a fin de establecer el derecho ciudadano de acceder a los archivos oficiales, que en caso de estar relacionados con la seguridad estatal sólo podrán reservarse durante 25 años. También de la fracción perredista, una iniciativa para inscribir con letras de oro el nombre de Ricardo Flores Magón en el recinto legislativo y otra más con un proyecto de Ley Orgánica del Congreso.

Entre las iniciativas del PAN están la que propone reducir del 10 al ocho por ciento el Impuesto al Valor Agregado, la que busca reformar el Código Penal para tipificar los delitos electorales y la que propone una nueva Ley de Sociedades y Asociaciones Mercantiles.

ciudad, además de que los requisitos para ejercer profesionalmente eran mucho menos estrictos para las personas provenientes de los países del norte. Conforme a los anterior, presentó dos propuestas de modificación al dictamen, que finalmente fueron desechadas por el pleno en la votación particular.

Jorge Calderón Salazar, del PRD, coincidió con la diputación panista en que la discusión de la iniciativa requería de más tiempo para su estudio y análisis, y expresó que al conjunto de reformas a las leyes en cuestión debería anteceder un debate plural en el que participaran representantes de los dis-

A la Armada, aires de modernidad

La restructuración de los mandos y los órganos de servicio de la Armada de México, son dos de los principales aportes de la ley orgánica en la materia, aprobada por unanimidad —365 votos— el 15 de diciembre.

De “auténtica reforma administrativa”, calificó el dictamen a esta nueva ley, que unifica el mando naval y precisa con claridad las funciones de los mandos superiores. Su objetivo, optimizar los recursos humanos, técnicos y materiales de la Armada de México, para fomentar un proceso de transformación que la consolide como una fuerza capaz de conservar y perfeccionar sus valores esenciales y que responda a las condiciones de un país en constante evolución, modernización y globalización.

Ahora, el personal del cuerpo de Aeronáutica Naval e Infantería de Marina podrá integrarse al cuerpo general, de acuerdo con los requisitos del Plan General de Educación Naval. El personal de la milicia auxiliar con grado superior al especificado en la nueva ley, podrá conservarlo en tanto sean necesarios sus servicios.

Se estipula en la nueva ley que el personal perteneciente al escalafón de cuerpos establecidos en la ley orgánica anterior —del 26 de diciembre de 1984— que con ésta abroga, será integrado en escalafón diferente al modificado, pero conservará los derechos adquiridos con antelación.

En tanto se crean los tribunales navales, el personal de la Armada será juz-

gado por los tribunales militares, de acuerdo con el Código de Justicia Militar.

La iniciativa, que tuvo al Senado como cámara de origen, señala como funciones esenciales de la Armada, la defensa de la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales; la responsabilidad de ejercer la jurisdicción naval militar en todas las áreas marítimas de la República; la vigilancia de los recursos marítimos, fluviales y lacustres; el combate al narcotráfico, así como la prevención y el control de la contaminación marítima, en coordinación con las instancias respectivas.

El dictamen fue fundamentado por el presidente de la Comisión de Marina, José Fausto de los Palos, quien apuntó que esta ley abre horizontes de desarrollo y progreso a las fuerzas armadas, por lo que facilita su adecuada y moderna organización, para fortalecer sus tareas operativas, técnicas y administrativas.

Con esa opinión coincidieron el par-mista Samuel Moreno Santillán —“responde a las necesidades permanentes de nuestras fuerzas armadas de integrarse al proceso de modernización integral del país”—, el perredista René Bejarano —“puede significar un alto servicio al país”— y el frentista Félix Bautista —“no deja espacios vacíos de regulación ni de sentido operativo técnico o táctico”—. Juan Alonso Romero, del PRI, elogió también la modernización de la Armada como parte de la modernización del Estado Mexicano.

tintos sectores económicos y sociales. Más allá del decreto, sus críticas se dirigieron al TLC, que a su parecer no protege adecuadamente los intereses nacionales al ignorar las diferencias de desarrollo entre las economías de los países signantes.

También por el PRD, Enrique Rico Arzate estimó que varias de las modificaciones legales contempladas en el dictamen creaban un marco jurídico de excepción en las relaciones de México con sus principales socios comer-

ciales, lo que consideró lesivo para la soberanía y la identidad nacionales. En el mismo sentido fue la intervención del diputado Miguel Ángel León Corrales, quien presentó al pleno varias propuestas, desechadas al final de la discusión, para suprimir diversos artículos de las reformas a la Ley de Expropiación y modificar parte del articulado en lo relativo a la Ley Orgánica de Pemex.

Al fijar la posición del Popular Socialista, el diputado Héctor Morque-

Miscelánea

Denuncia. El 11 de diciembre, el perredista Jorge Calderón Salazar denunció agresiones y amenazas de tintes políticos dirigidas contra él y su familia. Todos los partidos reprobaban estos actos de intimidación y la presidencia de la mesa directiva, atendiendo la solicitud de los diversos grupos parlamentarios, informó que pediría a las autoridades correspondientes una investigación de los hechos.

Jubilados. El PRD, por conducto de Arquímedes García Castro, pidió dar "respuesta inmediata y total" a las peticiones que los jubilados y pensionados del Instituto Mexicano del Seguro Social han realizado desde hace varios años debido, fundamentalmente, a la depreciación de sus ingresos. Condenó que no se hubiera dado solución a este problema, y recordó que en julio de 1993, con las reformas al Instituto, se había contemplado la redefinición del monto para las pensiones, objetivo que no se había alcanzado. Al pronunciamiento se adherieron Francisco Hernández Juárez, del PPS; Rafael Morgan Alvarez, del PAN; Tomás Correa Alvarez, del PFCRN, y José María Téllez Rincón, diputado independiente.

cho Rivera fundamentó el rechazo de su partido al dictamen y al mismo TLC. Consideró que la reconversión industrial en México no era lo suficientemente avanzada como para que el nexo comercial con socios tan desarrollados



ANDRÉS GARCÍA

como Canadá y Estados Unidos pudieran efectuarse en condiciones igualitarias.

El PFCRN, por conducto de José de Jesús Berrospe Díaz, se manifestó a favor del dictamen por considerar —al igual que el PRI— que el conjunto de las reformas propuestas era congruente con los objetivos planteados por el Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo. A este respecto indicó que los cambios jurídicos eran necesarios para fortalecer los procesos de globalización en los que México incursionaba para alcanzar niveles de desarrollo más elevados. Al final de su intervención, presentó dos propuestas signadas conjuntamente con el PRI —que después serían aprobadas— para modificar la redacción al artículo 208 del Código Fiscal de la Federación y al artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El dictamen se aprobó con 317 votos en pro y 25 en contra, si bien en lo particular los cambios a la Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional recibieron 57 votos en contra.

Código Civil: unanimidad

En contraste con los demás temas referentes a la capital del país, que fueron sin duda polémicos, el 17 de diciembre los legisladores aprobaron de manera unánime el Decreto que reforma la Ley del Notariado para el Distrito Federal, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. El dictamen de la minuta proveniente del Senado contiene diversas disposiciones en materia de legislación civil en la capital del país.

Las principales modificaciones, según el propio dictamen de la Comisión del Distrito Federal, presentado por el priista defensor José Merino Castrejón, pretenden actualizar las disposiciones vigentes a la realidad social de la ciudad de México, sobre todo al garantizar la seguridad y la certeza jurídicas de la propiedad inmobiliaria.

Israel González Arreguín, del PFCRN; Juan Hernández Mercado, del PRD; Diego Zavala Pérez y Alfredo Castillo Colmenares, del PAN, y Everardo Gámiz Fernández, del PRI, manifestaron su aprobación a las enmiendas propuestas, entre las que sobresalen la modificación de la forma que debe adoptar el contrato de mandato, gracias a la cual quien desee otorgar un poder o un mandato, podrá hacerlo mediante un escrito privado firmado ante dos testigos, sin necesidad de ratificar firmas, cuando el interés del

negocio no exceda de mil veces el salario mínimo general vigente de la zona; si no es superior a 50 veces el salario mínimo, el mandato podrá ser verbal. Por otro lado, destaca la creación de la figura del "testamento público simplificado", según la cual en ciertos casos la disposición testamentaria de bienes inmuebles se podrá dar en el momento de la escrituración, garantizando así que el propietario no muera intestado.

El decreto se aprobó con 351 votos.

Contra las plagas

En un tema por completo diferente, con 311 votos se aprobó, el 20 de diciembre, la minuta del Senado sobre la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

Un primer propósito de la Ley es fomentar el empleo y elevar el nivel de vida en el agro, así como aumentar la productividad de este sector. Además,

Miscelánea

Maestros. El paro indefinido del magisterio neoleonés, debido a la aprobación de una ley local que suprimió el principio de la jubilación dinámica —en la que asciende al mismo ritmo del salario de los trabajadores en activo— y creó un sistema que modifica la posibilidad de jubilación después de 30 años de servicio, motivó la intervención del PRD para exigir la solución al conflicto. A su reclamo se adherieron legisladores del PFCRN, el PARM y el del PPS.

Rezago. El priista Fernando Charleston presentó al pleno un punto resolutivo para retirar el apoyo que la fracción de su partido había dado en pasadas legislaturas a un conjunto de 33 iniciativas, con la finalidad de que se archivaran por haber perdido viabilidad o vigencia, y así se contribuya a resolver el rezago legislativo. La inscripción en el recinto de los nombres de los hermanos Flores Magón y de la leyenda "A los defensores de Veracruz en 1914", fueron dos de las iniciativas archivadas.



regular la sanidad de los vegetales y su protección contra las plagas y enfermedades que los afecten, optimizar la asignación y el uso de los recursos, así como asegurar el abasto de productos agrícolas en el marco de la apertura comercial.

La Ley amplía sus alcances al promover la protección no sólo de las

En la diplomacia, saludable competencia

La Ley del Servicio Exterior Mexicano, aprobada el 16 de diciembre, fusiona las ramas diplomática y consular en una sola, además de regular y precisar la estructura de la diplomacia mexicana con la finalidad de dar mayor seguridad y protección a las personas que en ella laboran. Pretende asimismo fortalecer la eficiencia del trabajo diplomático, apegado a los tradicionales principios mexicanos en su relación con otros países, tales como la defensa de connacionales en el extranjero, la libre autodeterminación de los pueblos y la igualdad jurídica de los Estados.

En la Ley, que sustituye a la vigente desde 1982, se establece la competencia como principal mecanismo de ascenso dentro del escalafón diplomático, lo que a juicio del priista Francisco Arroyo Vieyra, evitará el otorgamiento discrecional de promociones y creará los medios adecuados para que las personas que laboren en la diplomacia tengan acceso a las observaciones que sus superiores realicen acerca de su desempeño. Además, promueve la rotación permanente del personal diplomático, reglamenta los estímulos económicos y establece los exámenes de ascenso.

Los grupos parlamentarios del PPS, el PFCRN, el PARM y el PAN, coincidieron con el diputado Arroyo Vieyra en las bondades de la nueva regulación para las promociones y ascensos. EL PPS y el PARM, por conducto de Jorge Tovar Montañez y Servando Hernández Camacho, respectivamente, manifestaron su aprobación por la referencia que se hace en la Ley a los principios constitucionales en política exterior, mientras que para el diputado del PFCRN Manuel Terrazas Guerrero, uno de los grandes aciertos es remitir a la Ley de Responsabilidades de los Servidores

Públicos para dirimir cualquier controversia o sanción.

En tanto, los perredistas Martha Maldonado Zepeda y Ricardo Valero Recio criticaron la facultad del Ejecutivo para otorgar cargos dentro del servicio diplomático, pues "afecta inevitablemente la movilidad del personal de carrera y su sistema de rangos y jerarquías", según expresó la diputada perredista. En consecuencia, el PRD propuso limitar el porcentaje de personas nombradas por el Ejecutivo para desempeñar puestos en la diplomacia. Valero, sin embargo, admitió que la Ley incluía avances "significativos".

Al refutar las consideraciones perredistas, los diputados del PRI Florencio Salazar Adame y Rodolfo Becerril Straffon, este último presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, expresaron que dicha facultad del Ejecutivo estaba plenamente justificada debido a que en situaciones coyunturales podían requerirse personalidades adecuadas y específicas para desempeñar las labores que la nación necesitara en esas circunstancias, además de que hay una garantía en el hecho de que los nombramientos hechos por el Presidente de la República requieren de la ratificación del Senado.

En su turno, los panistas Juan Enrique Caballero Peraza y Luis Felipe Bravo Mena expresaron su satisfacción por el contenido de la Ley. Sin embargo, consideraron conveniente establecer la prohibición expresa para el personal del Servicio Exterior de promover actividades partidistas o destinar fondos para dichos fines.

Del consenso que se creó en torno a esta Ley da cuenta la votación, que con 392 sufragios a favor sólo tuvo dos en contra.

especies vegetales agrícolas sino también la de las especies forestales y de la flora silvestre. Crea, además, el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario, organismo plural que permitirá planear y evaluar las medidas de sanidad vegetal por expertos en la materia.

En un breve debate, las distintas fracciones parlamentarias se manifestaron a favor de la Ley, pues consideraron que mostraba importantes avances en la salvaguarda de las especies forestales y silvestres.

Reformas al Cofipe

Con el fin de adecuar la legislación secundaria a las recientes reformas constitucionales sobre la conformación y el funcionamiento del gobierno del Distrito Federal —particularmente en lo que toca a la Asamblea de Representantes—, la LV Legislatura aprobó modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

El Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa para modificar 10 artículos del libro VIII del Código, así como varios artículos transitorios.

En su carácter de Cámara revisora, pues la iniciativa se turnó primero al Senado, el pleno de la Cámara de Diputados discutió y aprobó las nuevas enmiendas al Cofipe el 21 de diciembre, un día antes del fin del periodo.

"En resumen —expresó Paloma Villaseñor Vargas, del Partido Revolucionario Institucional—, las modificaciones propuestas se refieren a hacer extensivas las garantías otorgadas para las elecciones de diputados federales a las elecciones de los miembros de la Asamblea capitalina, en lo que res-

P

**AN, PARM y PRD
se opusieron a que
persista, en la
conformación de la
Asamblea, la llamada
cláusula de
governabilidad**

pecta a la contratación de tiempos en radio y televisión, así como a los topes en los gastos de campañas para cada uno de los distritos electorales uninominales."

Los grupos parlamentarios del PARM, PRD, PPS y PAN, se manifestaron en contra de la iniciativa, mientras que el PFCRN y el PRI la votaron favorablemente.

Los partidos que impugnaron el dictamen expresaron su oposición a que persistiera, en la conformación de la Asamblea, la llamada cláusula de gobernabilidad que, consideraron, abre la posibilidad de que el PRI esté

sobrerrepresentado en dicho órgano. Las participaciones del parmista Adolfo Kunz Bolaños —primero en criticar este punto—, el perredista Guillermo Flores Velasco y el panista Jorge Zermeno Infante, coincidieron en este renglón.

Flores Velasco consideró, además, que el dictamen no establecía de manera puntual el contenido constitucional, tanto en la manera en la que se vigilarían los topes de campaña, como en el acceso a los medios de comunicación y el financiamiento partidario. Para paliar estos defectos, presentó diversas propuestas de modificación al texto del dictamen, que en la votación fueron rechazadas.

Por su parte, el frentista Félix Bautista expresó que la iniciativa a discusión sólo pretendía, en sus puntos torales, adecuar el calendario electoral y de registro para los asambleístas, además de hacer extensivo el derecho a contratar tiempos en los medios de

**Mesa directiva del segundo mes
del primer periodo ordinario de
sesiones: diciembre de 1993**

Tercer año de ejercicio

Presidente

Cuauhtémoc López Sánchez Coello (PRI)

Vicepresidentes

Fernando Rodríguez Cerna (PRI)
Manuel Rivera del Campo (PAN)
Domingo Alberto Martínez
Reséndiz (PRD)
Demetrio Hernández Pérez (PFCRN)
Gonzalo Cedillo Valdez (PARM)
Gabriela Guerrero Oliveros (PPS)

Secretarios

Armando Sergio González
Santacruz (PRI)
Jorge René Sánchez Juárez (PAN)
Juan Adrián Ramírez García (PRI)
Julio César García Hernández (PRD)

Prosecretarios

Yolanda Robinson Manríquez (PRI)
Odilón Cantú Domínguez (PFCRN)
Francisco Dorantes Gutiérrez (PARM)
María Clara Mejía Guajardo (PPS)



información masiva y establecer topes a los gastos de campaña, lo que justificaba el voto favorable de su partido.

Salvador Abascal Carranza, del PAN, coincidió con otros legisladores en la oposición a la cláusula de gobernabilidad y propuso diversas modificaciones al articulado del Cofipe, como estipular lo procedente en caso de que ningún partido alcanzara el 30 por ciento de los votos, precisar que ningún partido podría sobrepasar el 63 por ciento de representación, y que la asignación de asambleístas debería ser

***L**a iniciativa del PAN para elevar a rango de Ley el debate público entre los candidatos a la Presidencia fue rechazada*

a razón de uno por cada seis puntos porcentuales que el partido obtuviera sobre el 30 por ciento de la votación total.

Froylán Ramírez Lara y Fernando Lerdo de Tejada, del PRI, explicaron que esta última propuesta del PAN sobrepasaba el máximo de representación que un partido podía tener según el artículo 122 constitucional, por lo que consideraban que la iniciativa no debería sufrir alteraciones. Lerdo de Tejada recordó a la asamblea que la cláusula de gobernabilidad obedecía a la necesidad de un gobierno fuerte en la capital, debido a las circunstancias que en ella imperan.

Finalmente, y tras ser rechazadas todas las propuestas de modificación al dictamen, los seis partidos representados en la Cámara de Diputados suscribieron un punto de acuerdo pre-

sentado por el PRD, en el que se estableció la conformación de una Comisión Plural para elaborar un Proyecto de Estatuto de Gobierno del DF, mismo que será presentado en el siguiente periodo ordinario, previa opinión de la Asamblea de Representantes.

El dictamen se aprobó por 254 votos a favor y 99 en contra.

No a la reglamentación del debate

El mismo día 21, los legisladores discutieron la iniciativa del PAN para elevar a rango de ley el debate público entre los candidatos a la presidencia de la República.

En una situación poco común, los términos de la discusión se invirtieron debido a que la iniciativa fue dictaminada en contra, por lo que la aprobación del dictamen suponía el rechazo de la iniciativa, lo que finalmente sucedió, en votación económica.

De esta forma, desde la presentación del dictamen, que corrió a cargo del priista Armando Romero Rosales, quedó sentada la que sería la postura del PRI y del PFCRN, que consistió en afirmar que el debate público no podía elevarse a nivel de ley debido a que la oportunidad y el momento para que cada candidato exprese sus puntos de vista debe obedecer a la voluntad de cada partido. A ellos corresponde hacer uso de los medios electrónicos para celebrar debates y acordar las condiciones a que deban sujetarse sus candidatos para confrontar ideas. El diputado por el PRI, Luis Beauregard, recordó que en ningún país del mundo está reglamentado el debate, por lo que el rechazo a la iniciativa constituía una medida saludable. Tanto él como su correligionario Juan José Rodríguez

Prats, así como Octaviano Alaniz Alaniz e Israel González Arreguín, del PFCRN, coincidieron con el PAN y el PRD en la importancia de fomentar la práctica del debate, entendido éste como un factor importante para la democracia.

En contra del dictamen preparado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales —y en consecuencia a favor de la iniciativa formulada por su partido— se pronunciaron los panistas Diego Zavala Pérez, Esteban Zamora Camacho y Fernando Estrada Sámano. Carlos González Durán y Ricardo Valero Recio, por el PRD, apoyaron esta postura. Fue Diego Zavala Pérez quien sentó la posición del blanquiazul al afirmar que “el pueblo de México, señores, tiene derecho a conocer a sus candidatos a la presidencia no sólo en presentaciones ya espectaculares ya modestas, no sólo en discursos prefabricados sino en la lealtad democrática, en la pasión, en la serenidad de un debate”.

El perredista Ricardo Valero Recio consideró a su vez que en las pasadas modificaciones al Cofipe no se habían creado los suficientes mecanismos para que los procesos electorales se desarrollaran en términos de igualdad, por lo que la figura del debate permitiría mitigar estos defectos y propiciaría el diálogo como un importante medio de competencia política.

Finalmente, el dictamen fue aprobado y la iniciativa del PAN desechada.

Balance

Para finalizar los trabajos del periodo, el 22 de diciembre los legisladores realizaron un balance de la actividad legislativa en el primer periodo ordina-



rio del tercer año de ejercicio de la LV Legislatura.

Martín Tavera Urióstegui (PPS), Servando Hernández Camacho (PARM), Israel González Arreguín (PFCRN), Jorge Torres Castillo (PRD) y Pedro Ojeda Paullada (PRI), así como el presidente de la mesa directiva durante diciembre, Cuauhtémoc López Sánchez Coello (PRI), expresaron las consideraciones generales de sus fracciones, entre las que destacó el reconocimiento que distintos partidos hicieron de la labor de María de los Angeles Moreno como líder camaral. Coincidieron en la necesidad de mejorar el desempeño del Poder Legislativo, a través de evitar, por un lado, el exceso de iniciativas a discusión y de fortalecer, por otro, el peso específico del Congreso en el equilibrio de poderes.

Para Tavera Urióstegui, la inscripción en letras de oro del nombre de Vicente Lombardo Toledano en las paredes del recinto, así como el trabajo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, presidida por la diputada Moreno, fueron "signos positivos" del periodo.

A su vez, Hernández Camacho lamentó la aprobación de diversas leyes que permiten la inversión extranjera en áreas que, a su juicio, deberían quedar bajo el dominio exclusivo de la nación. En cambio, consideró adecuada la nueva Ley del Servicio Exterior y ratificó la opinión de su partido sobre la necesidad de devolver al Estado su carácter interventor en la economía.

Si bien consideró que en términos generales las iniciativas aprobadas en el periodo resultarían benéficas para el país, González Arreguín expresó su preocupación sobre los alcances de la Ley de Inversión debido a que con ella



CÁMARA DE DIPUTADOS

*T*odas las
fracciones
coincidieron
en la necesidad
de mejorar el
desempeño
del Poder
Legislativo

se daba una apertura indiscriminada a la inversión extranjera.

En tanto, Jorge Torres del Castillo lamentó que el trabajo del periodo se hubiera caracterizado por el poco tiempo disponible para la revisión y el examen cuidadoso de cada una de las

iniciativas. Además, ratificó la oposición del PRD a la posibilidad de que la inversión extranjera entre en la zona restringida y participe en actividades prioritarias para el desarrollo independiente del país.

Pedro Ojeda Paullada, por su parte, reconoció el intenso trabajo legislativo llevado a cabo por todas las fracciones, destacando la gran participación partidista en torno a los controvertidos temas electorales y los de índole social, tales como los problemas del agro, del magisterio, de los jubilados y de los trabajadores petroleros. El priista expresó su satisfacción por las actividades del periodo y su convicción de que el conjunto de los trabajos de este mes coadyuvarán al fortalecimiento y desarrollo del país.

Por último, el presidente de la mesa directiva durante diciembre, Cuauhtémoc López Sánchez Coello, coincidió con Ojeda Paullada en que las iniciativas aprobadas acarrearán beneficios al país y elogió que la búsqueda de consensos y la labor de examen y discusión hubieran sido características del periodo. IV

EL ORDEN DE LOS DÍAS

Quehaceres de las comisiones

Artesanías

Joyas populares

Producto de un exhaustivo trabajo realizado por los integrantes de la Comisión de Artesanías que preside el parmista Adolfo Kunz Bolaños, apareció en diciembre el libro *Joyas del arte popular mexicano*.

La obra, de atractiva presentación, incluye una selección de 600 fotografías que muestran obras artesanales de toda la República. Un homenaje a quienes con su habilidad manual y a partir de sus conceptos cosmogónicos, crean un mundo de belleza plena de formas y colores, a través de máscaras, textiles, implementos de vidrio y cerámica, juguetes e instrumentos musicales, entre muchos otros objetos.

Difundir el conocimiento y el aprecio por nuestras artesanías, fue el propósito central que alentó a los miembros de esta Comisión para llevar a cabo indagaciones por todas las entidades del país, a partir de las cuales, luego de dos años de trabajo, se elaboró este libro.

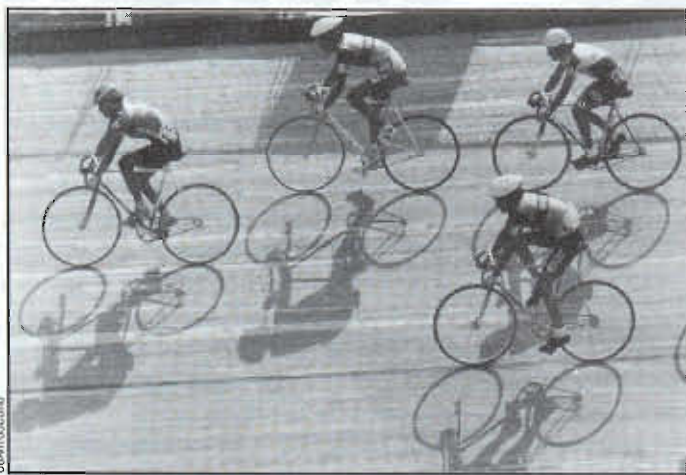
Además de fomentar el reconocimiento a la creatividad nacional, *Joyas de arte popular mexicano* contribuirá a la búsqueda de mayores mercados para las artesanías nacionales.



Deporte

Ley en camino

Se espera que en el próximo periodo ordinario de sesiones se someta al pleno cameral el dictamen de la Ley de Estimulo y Fomento al Deporte, anunció el presidente de la Comisión del Deporte, Sandalio Sáinz de la Maza. El legislador priista, que informó sobre los avances en las modificaciones al proyecto de ley, señaló que con ella se pretende estimular la práctica del deporte amateur y mejorar el trato al deportista profesional. También se contempla atender las necesidades deportivas de personas de la tercera edad y de discapacitados.



Biblioteca e Informática

Algo más que libros

Para consulta de investigadores, académicos, especialistas y público en general, la Biblioteca del Congreso ha integrado a su acervo 27 videocasetes en formatos Beta y VHS. El nuevo material filmico incluye la serie periodística titulada "Los caminos a la Presidencia", con perfiles y entrevistas de personajes destacados de la política nacional. Hay además cintas de temas turísticos sobre Hawai, Alemania y Austria, entre otros, así como relativas a regiones arqueológicas de México, como Monte Albán y Teotihuacan. Asuntos religiosos y museográficos completan la nueva colección.

Los videocasetes están disponibles en la Unidad de Servicios Bibliográficos y Documentales del Sistema Integral de Información y Documentación, en el tercer piso del edificio B del Palacio Legislativo.

Régimen Interno y Concertación Política

Derecho parlamentario

"Derecho constitucional y derecho parlamentario" se tituló el coloquio celebrado el 24 de noviembre con el auspicio de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y el Instituto de Investigaciones Legislativas, que presiden, respectivamente, los diputados María de los Angeles Moreno y Abraham Talavera.

En la reunión participaron especialistas que abordaron, entre otros temas, las distintas acepciones y connotaciones del término Constitución, las implicaciones del derecho parlamentario y del derecho congresional, así como las atribuciones políticas y jurídicas del Poder Legislativo como parte integrante del poder global del Estado. Además, se revisaron aspectos de la Ley Orgánica y del reglamento interior del Congreso y se analizó el acuerdo parlamentario que precedió a la formación de la Comisión de Régimen Interno, órgano plural conformado por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios de la LV Legislatura.



Asuntos Fronterizos

Un norte dinámico y estratégico

El producto regional de los seis estados fronterizos del norte de la República representa casi la quinta parte del producto global del país. Esa zona, donde se registra el mayor crecimiento demográfico y económico nacional, dentro de pocos años estará habitada por cerca de 15 millones de personas.

Estas condiciones determinan la estrategia de la cancillería mexicana para abordar la problemática de la frontera norte del país, que fue expuesta por el subsecretario de Relaciones Exteriores, Andrés Rozental, ante los miembros de la Comisión de Asuntos Fronterizos que preside Agustín Basave.

En la comparecencia, realizada el primero de febrero, el funcionario señaló que la principal línea de acción en ese rubro es proteger los derechos de los nacionales en Estados Unidos, ya sean documentados o indocumentados. Para esa que calificó de "área dinámica y estratégica", el gobierno mexicano ha diseñado y ejecutado una política integral, cuyo objetivo no es sólo preservar el control soberano, sino también obtener los mayores beneficios para las comunidades, a través de desarrollar la infraestructura y mejorar el medio ambiente.

El subsecretario Rozental se refirió también a la importancia de profundizar el diálogo bilateral en todos los temas de la agenda fronteriza, en absoluto respeto a las jurisdicciones nacionales. El reto, dijo, será reducir la asimetría existente entre los dos lados de la frontera sin perder identidad.

Antes de la comparecencia se dieron a conocer los resultados de los trabajos de una subcomisión de legisladores que viajó a varias ciudades norteamericanas para conocer los problemas de la población fronteriza.

En comunicaciones, seguridad a la inversión

Ofreer seguridad jurídica a la inversión, promover el crecimiento de la infraestructura carretera y de puentes, así como estimular un servicio de autotransporte

eficiente y competitivo, fueron los motivos centrales que alentaron el diseño y la aprobación de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.

Tocó al priista tamaulipeco Benja-

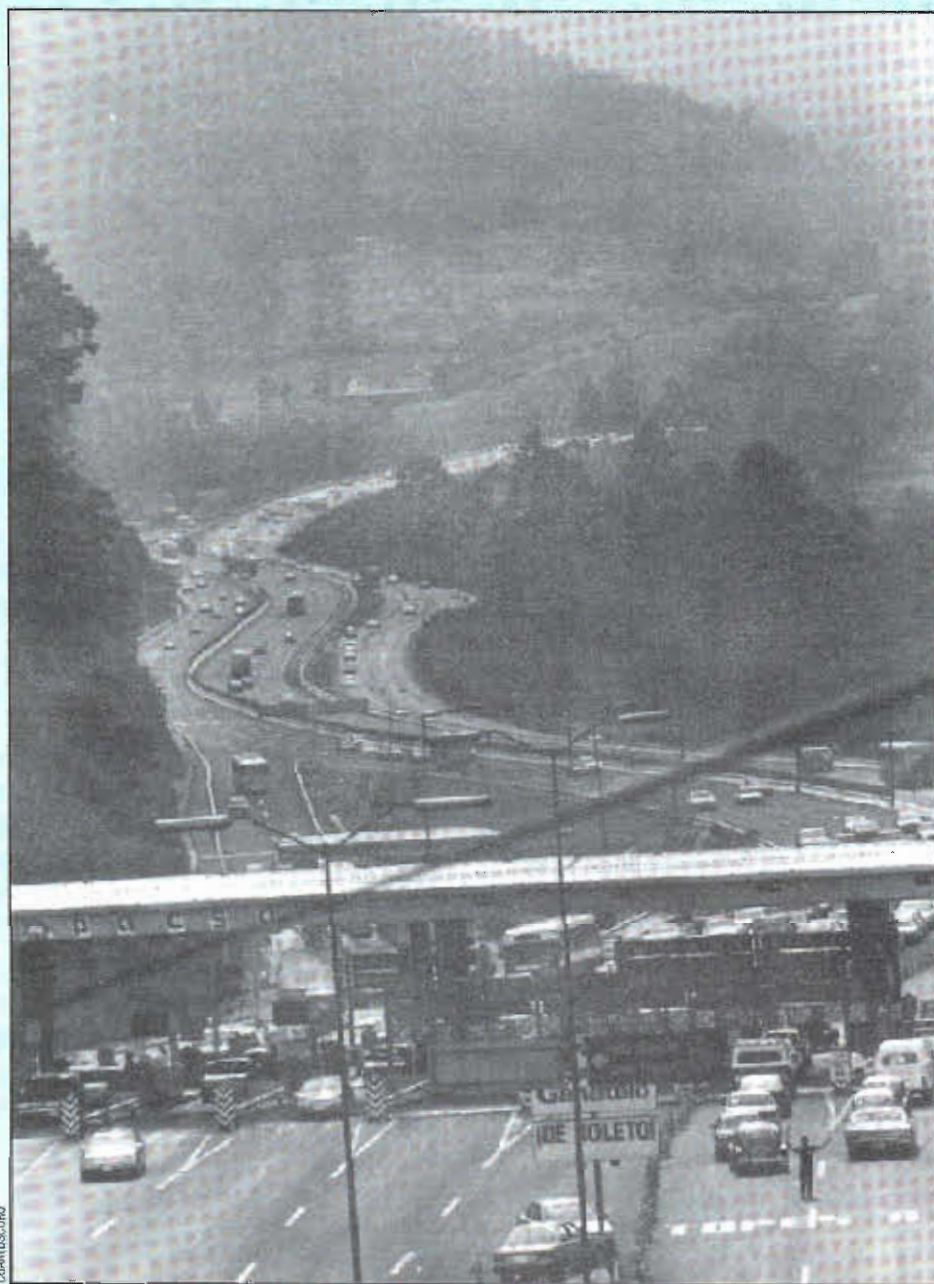
mín López Aguirre fundamentar el dictamen de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, en la sesión del martes 7 de diciembre. "La red nacional de carreteras —dijo— es columna vertebral del movimiento que genera el traslado de bienes y personas. Con esta iniciativa de ley se promueve con mayor certidumbre la oferta requerida, el descongestionamiento de rutas y las medidas para conservación y mantenimiento de las carreteras". El desarrollo integral de un país está en íntima relación con el grado de desarrollo de sus vías de comunicación, agregó.

De acuerdo con el dictamen, las concesiones en este renglón —contempladas en la nueva Ley— apoyarán la modernización de las vías de comunicación, sin dejar de garantizar los derechos originarios de propiedad de la nación, ya que se confiere a los particulares sólo el derecho temporal de explotarlos.

El plazo de las concesiones, que en la iniciativa y el dictamen se preveía de 50 años, con prórroga por el mismo lapso, fue uno de los principales temas de debate y rechazo por parte de representantes de varios grupos parlamentarios. El otro tema controvertido fue la nueva figura jurídica denominada *afirmativa ficta*, inserta en el artículo 60. de la Ley, que agiliza los trámites de concesiones y permisos de autotransportes al dar por concedida una solicitud en caso de que la autoridad no dé respuesta de manera oportuna.

Acuerdos y discrepancias

La necesidad de atraer nuevos recursos para estimular el desarrollo del sistema de carreteras del país fue un punto de convergencia en las consideraciones



El plazo de las concesiones fue uno de los principales temas de debate

de los legisladores. Esta situación se explica ante el diagnóstico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes —citado por varios de ellos—, en el que se indica que sólo un 10 por ciento de las carreteras federales en encuentra en buen estado, mientras el 60 por ciento se halla en malas condiciones.

En una breve discusión, miembros de todos los grupos parlamentarios coincidieron en la necesidad de adecuar el marco jurídico que regula el sistema de carreteras. "Es urgente modernizar, actualizar la legislación respectiva, porque frente a la próxima entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio, México necesita contar con comunicaciones modernas, sobre todo en lo que se refiere a caminos y puentes y a la organización del auto-transporte. De otra manera nuestro país no estaría en condiciones de enfrentar el reto que representa lo que ahora podemos ya aseverar: el incremento de la producción de bienes y la prestación de servicios", señaló el pe-
pesista Juan Cárdenas García, quien atribuyó al Estado la responsabilidad de hacerse cargo de la construcción, conservación y administración de carreteras y caminos, pues a su parecer los particulares no se interesan en dar a esta tarea una orientación de utilidad pública. Consideró, por ello, que los plazos de concesión se deberían reducir a 30 años, con una posibilidad de prórroga por el mismo tiempo. En apoyo a su sugerencia, argumentó que esos habían sido los plazos establecidos un año atrás en la discusión y aprobación de la Ley General de Vías de Comunicación.

Esta propuesta, junto con la que agregó el término "planificar" a las atribuciones de la Secretaría de Comu-

nicaciones y Transportes con respecto a políticas y programas para el desarrollo de los caminos, fue secundada por las fracciones del PFCRN y el PRI, y más adelante sería aprobada por el pleno.

A nombre del PFCRN, Jorge Ocegüera Galván consideró que la iniciativa lograba mantener un equilibrio entre la participación estatal y la inversión privada, si bien se adhirió a las reservas del PPS en torno a la extrema duración de las concesiones. Por ello, condicionó el voto favorable de su fracción a la modificación de dichos plazos.

Quienes se opusieron de manera más reiterada y enérgica a las características de las concesiones fueron los diputados perredistas Juan Hernández Mercado y Emilio Becerra González. El primero sostuvo: "Lo que se busca con esta ley es el fomento a la inversión de caminos y puentes; se descuida la construcción de carreteras de libre acceso, vías de comunicación que garanticen el pleno ejercicio de la libertad de tránsito" y propuso establecer en el texto de la ley la aclaración de que al término del plazo de la concesión o de la prórroga, los bienes en cuestión pasarían al poder de la nación.

En cuanto a la figura de *afirmativa ficta*, el perredista pidió cambiar su sentido para que ante la falta de respuesta de la autoridad, la solicitud se considerara denegada y no aprobada de manera automática, como indicaba el texto original. Ambas propuestas serían después desechadas en votación.

Para el panista Juan Luis Calderón Hinojosa, un punto relevante era asegurar la libertad de tránsito, por lo que sugirió garantizar la operación de caminos libres de cuota de peaje. Enseguida manifestó que su partido votaría a favor del dictamen.

En sentido también favorable al dictamen, el priista Claudio Guerra López consideró que la Ley de Caminos ayudaría a elevar los niveles de competitividad del país al satisfacer las necesidades de traslado de mercancías. Ponderó que las concesiones se otorgaran mediante concurso, lo que a su parecer daría al inversionista mayor seguridad jurídica.

El debate, que incluyó la discusión simultánea en lo general y en lo particular, se orientó sobre todo hacia la formulación de propuestas para modificar el dictamen, que sumaron 27, si bien sólo ocho de ellas resultaron aprobadas por el pleno.

Entre los cambios aceptados destaca la modificación al tercer párrafo del artículo 6o., con el fin de que el término de las concesiones sea cuando mucho de 30 años en vez de los 50 que se proponían originalmente, con posibilidad de obtener prórroga hasta por un plazo similar. Se aceptó también el cambio al artículo 5o. antes mencionado, para que el Estado tenga la facultad de planear las políticas y programas de desarrollo en este campo. El resto de las modificaciones se ocupó sobre todo de cuestiones de forma o adecuación a los distintos ordenamientos relacionados con el ámbito de aplicación de la Ley.

En la votación final, que incluyó en un solo acto la sanción en lo general y en lo particular, el dictamen fue aprobado con 355 votos en pro y 32 en contra.

IV

La ruta legal de la Ley de Caminos

La modernización de comunicaciones, transportes, infraestructura y servicios auxiliares, es el propósito fundamental que permea la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, compuesta por ocho títulos, 17 capítulos, 80 artículos y siete transitorios.

Régimen administrativo

Los primeros cuatro artículos se ocupan del propósito de la ley: "regular la construcción, operación, explotación, conservación y mantenimiento de los caminos o carreteras, los puentes (nacionales e internacionales), así como los servicios de autotransporte federal que en ellos operan y sus servicios auxiliares". Se definen los términos básicos, tales como camino o carretera, carta de porte, derecho de vía, paraderos, servicios auxiliares, de autotransporte de carga, de pasajeros y de turismo, etcétera.

Las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en este rubro quedan definidas aquí; entre ellas, planear, formular y conducir las políticas y programas para su desarrollo; construir y conservar los caminos y puentes; otorgar concesiones y permisos, vigilar su cumplimiento y resolver sobre su revocación o terminación; expedir las normas oficiales mexicanas en la materia; establecer y organizar un cuerpo de vigilancia, de seguridad y auxilio para los usuarios y estipular bases generales de regulación de tarifas.

Sobre las concesiones para construir, operar, explotar, conservar y mantener los caminos y puentes federales, se indica que éstas se otorgan a mexicanos o sociedades constituidas

conforme a la ley, hasta por un plazo de 30 años, prorrogables por un lapso igual si se solicita durante la última quinta parte de la vigencia de la concesión y a más tardar un año antes de que ésta concluya. Todas las concesiones se otorgarán mediante concurso público en el que podrán participar uno o varios interesados que demuestren solvencia económica, capacidad técnica, administrativa y financiera.

Entre las actividades que requieren de permiso de la SCT, están la operación y explotación de los servicios de autotransporte federal de carga, pasaje y turismo; la instalación de terminales interiores de carga y unidades de verificación; los servicios de arrastre, salvamento y depósito de vehículos; los servicios de paquetería y mensajería; la construcción, operación y explotación de terminales de pasajeros y el establecimiento de paraderos (excepto en carreteras concesionadas).

Los permisos se otorgarán por tiempo indefinido (excepto para anuncios de publicidad) en los términos que establezcan los reglamentos respectivos. La resolución correspondiente deberá emitirse en un plazo no mayor de 30 días o 45 días en casos de mayor complejidad. La SCT llevará un registro de las sociedades que presten servicios de autotransporte.

En el caso de permisos para autotransporte federal, se incorpora la nueva figura de *afirmativa ficta*, según la cual la falta de contestación oportuna—dentro de los plazos señalados— por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se interpretará como respuesta favorable a la solicitud.

El término de las concesiones puede ocurrir por vencimiento del plazo,

renuncia del titular, revocación, rescate, desaparición del objeto que fue finalidad de la concesión, liquidación o quiebra. Son numerosas las causas de revocación de concesiones y permisos; entre ellas cabe citar: dejar de cumplir de manera injustificada las obligaciones y condiciones fijados previamente; interrumpir sin justificación la prestación de servicios de autotransporte de pasajeros por parte del concesionario; reincidir en la aplicación de tarifas superiores a las autorizadas o registradas; impedir su desempeño a otros prestadores de servicios o permisionarios; cambiar de nacionalidad el concesionario o permisionario; ceder, hipotecar, gravar o transferir las concesiones y permisos en ellos conferidos sin previo permiso.

La SCT, previa opinión de la Comisión Federal de Competencia, establecerá bases generales de regulación de tarifas máximas para la prestación de servicios de autotransporte federal de pasajeros, y en el caso de explotación de caminos y puentes, las bases para las tarifas se establecerán en los títulos de concesión respectivos.

Caminos y puentes

El título segundo, que comprende los artículos 22 a 32, se ocupa de la construcción, manejo y concesión de caminos y puentes. Indica que, por ser de utilidad pública, la SCT llevará a cabo la compraventa o la expropiación de los terrenos necesarios para la construcción y explotación de caminos y puentes. Esta secretaría determinará los trabajos que se podrán hacer en los caminos y puentes concesionados, así como los trabajos de mantenimiento y de urgencia necesarios para su conservación y buen funcio-

namiento. Además, la SCT podrá convenir con los estados y municipios la conservación, reconstrucción y ampliación de tramos federales, a la vez que podrá otorgar concesiones para construir, mantener, conservar y explotar caminos y puentes a los particulares, estados o municipios.

El plazo de las concesiones no podrá ser mayor de 20 años, y siempre que exista una concesión, la SCT garantizará la operación de una vía alterna libre de peaje. El establecimiento de puentes internacionales lo hará el Gobierno Federal por conducto de la SCT, o podrá concesionar la parte mexicana.

Autotransporte

Los artículos 33 a 45, correspondientes al título tercero, se ocupan de las estipulaciones para el autotransporte federal en sus tres modalidades: de pasajeros, de turismo y de carga.

Los artículos 46 a 51 del mismo título se refieren a los servicios de autotransporte de pasajeros y de turismo, que se clasificarán de acuerdo con lo establecido en los reglamentos respectivos.

El permiso de autotransporte de carga cubre cualquier tipo de transporte de bienes. La SCT regulará el autotransporte de materiales peligrosos y de objetos voluminosos o de gran peso. Las maniobras de carga y descarga, así como las auxiliares y complementarias, no requerirán de autorización alguna.

El título cuarto (artículos 52 al 58) regula los servicios auxiliares del autotransporte federal, como son las terminales de pasajeros; terminales interiores de carga, arrastre, salvamento y depósito de vehículos; unidades de verificación y servicios de paquetería y mensajería.



El autotransporte internacional de pasajeros, turismo y carga, que se define como "el que opera con un punto de origen en un país extranjero y un punto de destino en territorio nacional o viceversa", se regula en el título quinto (artículos 59 a 61).

Responsabilidades y sanciones

Los concesionarios están obligados a proteger a los usuarios en los caminos y puentes, según el título sexto, que incluye los artículos 62 a 68. Los permisionarios de autotransporte protegerán a viajeros y sus equipajes durante la prestación del servicio. Asimismo, los permisionarios de autotransporte

de carga federal son responsables de las pérdidas o daños que sufran los bienes o productos que transporten desde que reciben la carga hasta la entrega al destinatario.

Por su parte, el título séptimo (artículos 70 a 73) deja sentado que la SCT tendrá a su cargo la inspección y vigilancia para garantizar el cumplimiento de esta Ley. Para ello "podrá requerir en cualquier tiempo a los concesionarios y permisionarios informes con los datos técnicos, administrativos, financieros y estadísticos necesarios". La Secretaría podrá autorizar a terceros para que lleven a cabo estas verificaciones.

En caso de infracciones a esta Ley, se prevé una serie de sanciones pecuniarias —estipuladas en los artículos 74 a 80, del título octavo—, que van de 100 a mil veces el monto del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. Algunas de las violaciones a la ley, cuyas sanciones se citan, son: Prestar servicios de autotransporte federal sin permiso respectivo (500 a mil salarios), prestar esos servicios con vehículos en condiciones que no cumplan con los reglamentos (100 a mil salarios), cobrar tarifas superiores a las autorizadas (100 a 500 salarios), conducir bajo los efectos del alcohol o drogas (100 a 200 salarios y suspensión de licencia por un año o cancelación de la misma en caso de tercera infracción), conducir sin la licencia respectiva (500 a 100 salarios e igual infracción para el dueño del vehículo), entre otras.

Las concesiones se otorgarán a mexicanos o sociedades constituidas conforme a la ley, hasta por un plazo de 30 años prorrogables por un lapso igual

BAJO LA LUPA

la Cámara en cifras

PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES TERCER AÑO DE EJERCICIO DE LA LV LEGISLATURA

34 Iniciativas
presentadas en
este periodo

Por el Ejecutivo: **23**

Por los grupos
parlamentarios: **11**

Por el PRI: **2**

Por el PAN: **4**

Por el PRD: **3**

Por el PPS: **1**

Por el PFCRN: **1**



CHAMARA DE DIPUTADOS

741 Oradores en
tribuna

Del PRI: **235**

Del PAN: **157**

Del PRD: **183**

Del PFCRN: **76**

Del PARM: **40**

Del PPS: **50**

Durante noviembre: **257**

Durante diciembre: **484**

25 Leyes y decretos
aprobados

Durante noviembre: **2**

Durante diciembre: **23**

Iniciativa del Ejecutivo: **24**

Iniciativa de los grupos
parlamentarios: **1**

Cuya cámara de origen
fue la de Diputados: **20**

Cuya cámara de origen
fue la de Senadores: **5**

Sesiones plenarias: **29**

Horas de sesión: **167**

Denuncias ante el pleno: **14**

Puntos de acuerdo: **13**

Reuniones en comisiones
y comités: **89**

Reuniones en conferencia con el
Senado: **37**

Comisión que realizó más
reuniones: *Hacienda*
y *Crédito Público*: **11**

Asuntos turnados por el pleno a
comisiones y comités: **34**

11 Iniciativas
presentadas
durante este
periodo, que permanecen
en comisiones

Del PRI: **2**

Del PAN: **4**

Del PRD: **3**

Del PPS: **1**

Del PFCRN: **1**

Mayor transparencia a licitaciones públicas

Con el fin de adecuar las normas y procedimientos sobre adquisiciones y obras públicas a las condiciones de apertura comercial en las que incursiona nuestro país, el 14 de diciembre se aprobó la nueva ley en la materia.

El ordenamiento reglamenta las adquisiciones, contratación de servicios, arrendamientos y obras que realicen las dependencias y entidades del gobierno federal. Con él se pretende conformar un marco que conceda mayor transparencia a los procedimientos de invitación y adjudicación, de equilibrio a la integración de los contratos respectivos; que observe estrictamente la disciplina y control presupuestal, y promueva la simplificación administrativa.

Reglamenta también, en forma pormenorizada, las licitaciones públicas en las que intervengan tanto proveedores nacionales como extranjeros.

Las licitaciones internacionales podrán efectuarse cuando no exista oferta de proveedores o contratistas nacionales, cuando en términos de precios sea lo más conveniente, o en caso de que sea obligatorio por los créditos otorgados al gobierno federal por instituciones externas.

La Ley de Adquisiciones —aprobada con 373 votos a favor y 19 en contra—,



señala que, con el objeto de apoyar a la industria nacional en el nuevo contexto económico mundial, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) deberá expedir reglas para alentar su participación en la prestación de servicios, la ejecución de obra pública o el surtimiento de bienes. Asienta, además, que el Ejecutivo Federal tendrá la obligación de informar a contratistas y proveedores —a más tardar el 31 de marzo

de cada año— del contenido de los programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, al igual que el programa de obra pública.

Se prohíbe la realización de contratos cuando las respectivas dependencias no cuenten con disponibilidad presupuestaria y se destaca que las controversias que deriven de las interpretaciones o aplicación de las normas que contiene, serán resueltas por los tribunales federales, excepto en los casos de empresas de participación estatal mayoritaria o fideicomisos públicos, “sin perjuicio de lo establecido en los tratados en que México sea parte”.

Asimismo, la Ley instituye multas para aquellos contratistas y proveedores que incumplan sus contratos de obras y servicios, y sanciona a los funcionarios que transgredan sus disposiciones, a juicio de la Contraloría General de la Federación.

PRD, en contra

El dictamen presentado por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, fue resultado de los acuerdos efectuados entre diputados y senadores en reunión de conferencia, así como de reuniones informativas de trabajo con funcionarios de la Secreta-

a Ley otorga suficientes garantías a proveedores y contratistas y mantiene la disciplina presupuestal

Pautas

Esta ley abroga la Ley de Obras Públicas del 31 de diciembre de 1980 y sus posteriores reformas, así como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del 8 de febrero de 1985 y sus reformas.

Está integrada por seis títulos, 10 capítulos, 99 artículos y cuatro transitorios. Su objetivo es regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuesto, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de la obra pública y de los servicios relacionados con la misma que contraten las dependencias, organismos descentralizados o empresas de participación mayoritaria del gobierno federal.

Con respecto a las disposiciones generales, en 16 artículos se esboza el objetivo de la Ley, su ámbito de competencia, los conceptos básicos para entenderla y aplicarla, lo mismo que lineamientos para realizar la regulación de la obra pública y la contratación de servicios y adquisiciones en general del gobierno federal. Se faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) para que interpreten la ley para efectos administrativos.

El título segundo contiene nuevos lineamientos para sujetar a las dependencias y entidades en la elaboración de sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y obra pública. Los comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios son una figura encargada de revisar los programas citados y de dictaminar sobre la procedencia de licitaciones públicas. Otra figura destacada son las comisiones consultivas mixtas de abastecimientos, designadas en función de la importancia del volumen de las operaciones a realizar, que se encargan de formular una mejor planeación de los requerimientos gubernamentales, lo mismo que disposiciones para la simplificación de trámites y otras para mejorar condiciones de precios y oportunidad.

ría de Hacienda y Crédito Público. En dicho dictamen, la Comisión, presidida por Jorge Flores Solano, consideró que la iniciativa del Ejecutivo logró conjuntar dos materias que habían sido reguladas de manera independiente; simplifica el marco reglamentario constitucional aplicable, al tiempo que se evitan algunas interpretaciones surgidas en la práctica, relativas a precisar si ciertas operaciones deben considerarse como adquisiciones o como obra pública. Después de un detallado análisis, la

Comisión acordó proponer la modificación de nueve artículos del proyecto original.

Al fundamentar el dictamen en el pleno camarl, el priista José Azanza Jiménez afirmó que ante el proceso de transformación de nuestra estructura económica y su inminente interrelación con otras naciones debido a la globalización de mercados, se hace necesario actualizar nuestra legislación a fin de imprimirle la adecuación que requieren los procedimientos de licitaciones y adquisiciones. Con ello se

otorgan suficientes garantías a proveedores y contratistas y se mantiene un estricto control y una disciplina presupuestal. El legislador subrayó que la ley establece, además, un eficaz soporte a la micro, pequeña y mediana industrias en materia de compras gubernamentales, lo que será debidamente observado por las dependencias y entidades.

Los diputados Israel González Arreguín y Samuel Moreno Santillán, del PFCRN y del PARM, respectivamente, coincidieron en apoyar el proyecto de ley referido. El frentista señaló que "logra hacer transparentes los mecanismos asignados, al definir jurídicamente y en forma operativa dos fases antes de otorgar el contrato", en tanto que Moreno Santillán consideró que el nuevo ordenamiento alcanza "un mejor equilibrio en cuanto a la integración de sus contratos y establece las normas que simplifican la administración y la descentralización de funciones".

En contra del dictamen, el diputado Eloi Vázquez López, del PRD, argumentó que el análisis respectivo se realiza "con premura y sin la debida ponderación de las consecuencias que traerá para el desarrollo del país". Recalcó que hizo falta incluir en el cuerpo de la ley el concepto de "interés social". Se reservó, de cualquier manera, el derecho de su partido de hacer las propuestas que considerara necesario en lo particular, lo que en efecto llevó a cabo, al solicitar 11 modificaciones al dictamen, de las cuales se aprobarían cuatro.



CUARTOSOLINO

La Secofi alentará la participación de la industria nacional en la prestación de servicios y la ejecución de obra pública

Por la fracción del PPS, el diputado Jorge Tovar Montañez se manifestó a favor, toda vez que, dijo, si bien la ley "unifica una serie de criterios dispersos, precisa responsabilidades tanto de proveedores como de entidades contratantes, y apunta a eliminar corrup-telas". Cuestionó el monto de algunas sanciones por incumplimiento, que consideró "muy blandas" y anunció que los miembros de su partido votarían la iniciativa a favor, "con todas las reservas del caso", pues "contienen más aspectos positivos que negativos".

Contratos y sanciones

Los procedimientos y los contratos se abordan en el título tercero. En cuatro capítulos se reúnen nuevos conceptos de licitación (pública y restringida), se definen las clases de licitaciones públicas en las que podrán participar mexicanos o extranjeros, se establecen fechas y particularidades de las convocatorias, así como las bases de licitación, limitantes y garantías de participación. Además, se abre una nueva opción para celebrar contratos abiertos, así como de adjudicación a dos o más proveedores. En estos apartados se señalan los tipos de contratos de obra pública y sus modificaciones, los criterios para suspensión de la misma, los lineamientos sobre declaraciones, estipulaciones y anticipos de los contratos, y la obra pública por administración. Queda estipulado que los procedimientos de invitación restringida en obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios podrán llevarse a cabo en las dependencias bajo criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez.

Punto importante son la verificación y la información, que se contemplan en el título cuarto. Ahí se destacan las nuevas facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secogef y las dependencias coordinadas del sector para verificar la obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios para que se realicen conforme a la ley. Ordena que la calidad de los bienes muebles sea controlada por medio de los laboratorios que determine la Contraloría, la dependencia o por terceros.

Las sanciones económicas por incumplimiento de esta Ley oscilan entre 50 y 300 veces el salario mínimo en el Distrito Federal elevado al mes. Esto se indica en el título quinto, que en su capítulo único se ocupa de las infracciones y las sanciones, y señala las instancias encargadas de imponerlas.

Para casos de inconformidad, en el título sexto se estipulan los procedimientos para inconformarse y las características del recurso de revocación. Dispone los procedimientos a seguir ante la instancia de inconformidad (Secogef).

De conformidad con el primer artículo transitorio, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas entró en vigor el primero de enero de 1994.

El panista Jesús González Reyes fundamentó el apoyo de su fracción a la nueva ley, al señalar que ésta posee elementos que mejorarán lo relacionado a adquisiciones y contrataciones del gobierno. Admitió que simplifica los procedimientos de licitación y adjudicación y agrupa las disposiciones de dos leyes en una sola, lo que evitará confusiones e interpretaciones erróneas.

Por su parte, Marlene González Reyes, del PRI, explicó que la Ley de Adquisiciones busca que las ofertas que presenten proveedores y contratistas sean serias, viables y que, además, se cumplan en tiempo y forma. La legisla-

dora hizo hincapié en las diversas formas que la ley contempla para las sanciones en casos de incumplimiento, tanto por parte de las dependencias como de los contratistas.

De las 16 propuestas de modificación al dictamen presentadas por PRD, PAN, PRI y PFCRN, se aprobaron nueve; entre ellas, la adición al artículo 1o., que da a la Ley carácter de norma de orden público e interés social, así como la adición a la fracción I del artículo 19, para que los estudios de preinversión contemplen también la factibilidad ecológica en la realización de una obra.

Ley Orgánica del Banco de México

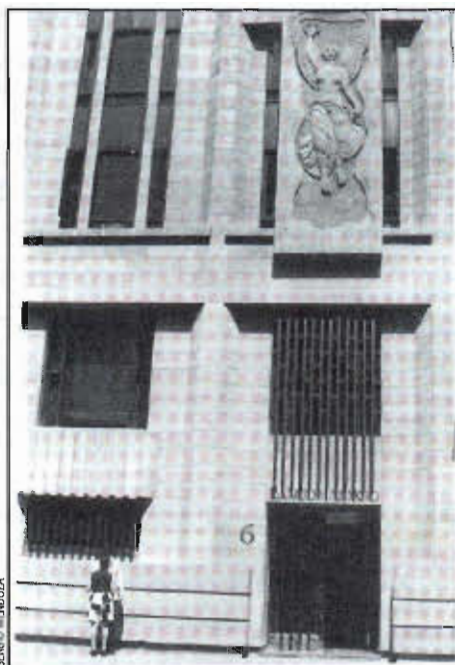
Esta ley, acorde con las reformas a los artículos 28, 73 y 132 de la norma constitucional, sustituye a la que se encontraba en vigor desde el primero de enero de 1985.

En la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, se definen los principales objetivos de la banca central en cuanto a la regulación monetaria y cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el óptimo funcionamiento del sistema de pagos y la protección de intereses del público. Todos ellos —afirma la iniciativa— constituyen elementos esenciales de la autonomía de la institución para garantizar la estabilidad del circulante y alejar el riesgo de un repunte de la inflación.

Según la nueva ley, reglamentaria del artículo 28 de la Carta Magna, será a partir del primero de abril de 1994 cuando el Banco de México (Banxico) empezará a funcionar de acuerdo con sus atributos en materia cambiaria, con base en las directrices que formulará una Comisión de Cambios creada para el efecto. Además, delimita con mayor claridad los sujetos de crédito de la institución, así como los términos en que ésta podrá otorgar financiamiento.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Banco de México impide que el crédito otorgado se constituya en instrumento para financiar de manera inflacionaria los déficit de las finanzas públicas, al tiempo que protege al Banco contra presiones de solicitantes de crédito que pudieran conducirlo a una expansión excesiva de la base monetaria. También prevé la imparcialidad del Banco, lo mismo que la eliminación de subsidios.

Un elemento novedoso de la nueva disposición se refiere al desempeño del



SERGIO MENDOZA

Para dar cauce a las reformas constitucionales de junio de 1993, que otorgaron autonomía al Banco de México, se aprobó el 9 de diciembre la nueva Ley Orgánica de esta institución

Banxico en su papel de fiduciario, además de que establece un periodo máximo de dos años para que realice ese cargo para fideicomisos públicos de fomento económico. Transcurrido ese lapso, se sustituirá su actividad como fiduciario en los citados fideicomisos.

Dirección y administración

Esta ley secundaria define también que el ejercicio de las funciones y de la administración del Banco de México se encomendarán a una Junta de Gobierno conformada por un gobernador que permanecerá en su cargo seis años, y por cuatro subgobernadores, designados para ocupar el puesto durante ocho años, en periodos escalonados. Los integrantes de la Junta serán propuestos por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República.

En lo que toca a su régimen de vigilancia, se establece que los integrantes de su organismo directivo quedarán sujetos a la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos, pero en observancia de la autonomía de la banca central, será una Comisión de Responsabilidades la que aplicará dicha disposición en forma interna. Esta Comisión estará integrada por un miembro de la Junta de Gobierno que la misma designe, así como por los titulares de las áreas jurídica y de la contraloría del Banco.

De este modo, si alguno de los miembros de la Junta o de los funcionarios de los principales niveles de la institución comete una infracción, será tarea de la propia Junta determinar la responsabilidad que resulte e imponer las sanciones correspondientes. Cabe

El crédito al gobierno tendrá un límite equivalente al 1.5 por ciento de los ingresos anuales del Banco

recordar que de acuerdo con las modificaciones realizadas al artículo 28 constitucional en junio pasado, los miembros de la Junta de Gobierno podrán ser sujetos de juicio político.

El crédito al gobierno por parte del Banxico tendrá, conforme esta nueva ley orgánica, un límite equivalente al 1.5 por ciento de los ingresos anuales del Banco. Se trata, con esto, de evitar que el gobierno federal pueda tener acceso ilimitado a los recursos monetarios de la institución, pero sin rehusar la posibilidad de compensar en forma expedita desequilibrios entre ingresos y egresos del presupuesto.

Pero esta disposición no es del todo rígida; abre la posibilidad de que el límite establecido pueda ser rebasado por "circunstancias extraordinarias". Por ejemplo, cuando el gobierno requiera de fondos adicionales para "evitar el incumplimiento en el servicio de la deuda". Por ello, cuando el Ejecutivo argumente la necesidad de rebasar los límites autorizados, "el Banco deberá proceder a la colocación de valores por cuenta del gobierno federal".

La banca central creará una Comisión de Cambios, que estará integrada por el secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por otro subsecretario de la misma dependencia que será designado por el titular de la SHCP, y por el gobernador y dos miembros más de la Junta de Gobierno del Banco. Esta Comisión fijará las directrices de la política cambiaria, si bien será el gobierno federal quien tendrá la decisión definitiva.

En el dictamen de la iniciativa del Ejecutivo, la Comisión de Hacienda, presidida por el priista Angel Aceves Saucedo, destacó que al establecerse mecanismos de coordinación entre el

Banco de México y el gobierno federal, deberá prevalecer la opinión de este último; además, que la Cámara de Senadores o en su defecto la Comisión Permanente, intervendrá en todos los casos relativos a la remoción de los miembros de la Junta de Gobierno.

De igual forma, la Comisión determinó que la autonomía de la banca central no le exime de la responsabilidad de rendir cuentas a la nación, de ahí que se dispuso que deberá presentar informes periódicos sobre sus políticas y acciones al Congreso de la Unión. En este sentido, la Comisión determinó el siguiente calendario: en enero el Banco de México expondrá los pormenores de su política monetaria anual; en septiembre rendirá un informe correspondiente al primer semestre, y en abril dará el informe relativo al segundo semestre del año próximo anterior.

El debate, sobre política económica

El 9 de diciembre se realizó el debate en torno a esta iniciativa. El tabasqueño Juan José Rodríguez Prats, diputado por el PRI y miembro de la Comisión de Hacienda, fundamentó el dictamen precisando que al separar la política monetaria de la fiscal, la administración pública deberá recurrir necesariamente al mercado financiero, lo que ayudará a que se cumpla el objetivo de

la nueva Ley Orgánica, donde se estipula que el Banco de México no habrá de financiar el déficit gubernamental.

Enseguida, a nombre del PPS, Juan Campos Vega emitió el voto en contra de esta ley secundaria, debido sobre todo a que su partido no comulga con la política económica gubernamental en materia de reducción inflacionaria.

Por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, su coordinador, Adolfo Kunz Bolaños, propuso modificaciones al artículo 12, solicitando que la información proporcionada por el Banco de México al Legislativo sea más asidua de lo previsto por la iniciativa. En intervenciones posteriores, la fracción panista apoyó esta propuesta, que en la votación en lo particular fue rechazada.

De los legisladores sin grupo parlamentario, Héctor Ramírez Cuéllar, otrora miembro del PPS, consideró que la Ley Orgánica del Banco de México implica un retroceso con respecto al artículo 28 de la norma constitucional, habida cuenta de que introduce una serie de rectificaciones a la autonomía del banco central, y porque desde su punto de vista, no es posible separar la política monetaria de la política fiscal.

En su turno, Eberto Croda Rodríguez, del PFCRN, expuso que la ley en cuestión constituye un gran avance para nuestro sistema monetario, ya que contiene reformas saludables para la economía nacional.

El perredista Jorge Calderón Salazar, secretario de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, en una larga intervención hizo patente la discrepancia de su grupo parlamentario con el dictamen, toda vez que "aun cuando se lograra una autonomía mayor incluso de la que

La Ley Orgánica en siete puntos

Finalidad

- *Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.
- *Promover el sano desarrollo del sistema financiero.
- *Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

Autonomía

Dada su naturaleza de banco autónomo ninguna autoridad podrá ordenarle conceder financiamiento.

Sujetos de crédito

- *El gobierno federal.
- *Las instituciones bancarias del país.
- *Otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior.
- *Organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen bancos centrales.
- *Fondos de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores.

Restricciones

Sólo podrá otorgar crédito al gobierno federal por un monto limitado mediante el ejercicio de la cuenta corriente que el Banco le lleve.

Si el saldo deudor de esta cuenta rebasa el límite fijado, el Banco colocará valores a cargo y por cuenta del gobierno.

Condiciones para el financiamiento

Los financiamientos que conceda el Banco de México a instituciones de crédito se harán a través de adquisición de valores y siempre que tengan como propósito la regulación monetaria.

Se efectuarán conforme a disposiciones de carácter general, para fortalecer la imparcialidad del Banco y la eliminación de subsidios.

Se ajustarán a las condiciones del mercado por su carácter urgente.

Administración

El ejercicio de las funciones y la administración del Banxico estarán encomendados a una Junta de Gobierno integrada por un gobernador que durará seis años en el cargo y cuatro subgobernadores, que ejercerán su función durante ocho años.

Comisión de Cambios

El Banco deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine la Comisión de Cambios, que estará integrada por el secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de la Secretaría de Hacienda designado por el titular de ésta, el gobernador del Banco de México y dos miembros de la Junta de Gobierno designados por el gobernador.

*La banca central
deberá presentar
informes periódicos
sobre sus políticas
y acciones
al Congreso
de la Unión*

garantiza la autonomía de la banca central.

En su momento, los panistas Fauzi Hamdan Amad y José Antonio Gómez Urquiza apoyaron el dictamen y propusieron que se incluyera un artículo transitorio para que el Banco de México rinda un informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre el primer ejercicio, dentro del mes inmediato siguiente al que haya iniciado la vigencia de la ley orgánica, así como un informe sobre la evaluación del financiamiento interno y el comportamiento de la Cuenta de la Tesorería de la Federación, durante los meses de enero a marzo del 94. Esta propuesta sería aprobada más adelante, en la votación en lo particular.

Por su parte, el priista veracruzano Fidel Herrera Beltrán sostuvo que "estamos ante un producto legislativo que corresponde a los objetivos de justicia, de desarrollo y de bienestar que es el objetivo superior del Estado y de la sociedad mexicana", por lo que solicitó a todos los grupos parlamentarios que aprobaran el dictamen. Trescientos sesenta legisladores se unieron a la opinión de Herrera Beltrán, con lo cual quedó aprobada la Ley Orgánica del Banco de México con 361 votos a favor, 11 en contra y 21 abstenciones. **IV**

esta ley otorga al Banco de México, si no se modifica la política económica y social del país en su conjunto, podríamos entrar de lleno a una etapa de recesión que afectaría gravemente los intereses de nuestros productores y de

nuestros trabajadores". En una opinión contraria, el priista Javier Garduño Pérez, presidente de la Comisión de Comercio, aseveró que la Ley cumple con las recientes modificaciones constitucionales en la materia, pues

Legislación naviera para el desarrollo económico



SALVADOR CASTELLANOS / SILVA

La operación y explotación de embarcaciones en la navegación de cabotaje podrán ser efectuadas por navieros mexicanos o extranjeros, aunque en este último caso bajo ciertas condiciones, conforme a lo dispuesto por la nueva Ley de Navegación, aprobada el 15 de diciembre.

De acuerdo con el dictamen de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, que para analizar la iniciativa del Ejecutivo pidió la participación de la Comisión de Marina, ya resultaba necesario regular de acuerdo con la situación actual las disposiciones relativas a la navegación en las aguas nacionales. Se requería una nueva legislación que permitiera abrir el mercado a la competencia a la vez que fortalecer la autoridad del Estado. Bas-

te tomar en cuenta que la legislación precedente en la materia data en algunos de sus aspectos de hace más de 100 años (Código de Comercio de 1889) y la más reciente tiene tres décadas (Ley de Navegación y Comercio Marítimo, de 1963).

Para elaborar el dictamen de la iniciativa, la Comisión de Comunicaciones y Transportes, presidida por el priista Francisco Dávila Rodríguez, celebró reuniones conferencia con la comisión respectiva de la Cámara de Senadores y varias consultas con representantes de los sectores público, privado y social.

El marítimo es el medio más económico de transporte de mercancías a nivel internacional, lo que le confiere una importancia estratégica. Por ello es

preciso, de acuerdo con el dictamen, activar la marina mercante mexicana para que participe en mayor medida en el mercado de tráfico marítimo, para lo que la Ley de Navegación permitirá "incorporar nuestra actividad marítima a las reglas que son de mayor uso a nivel internacional, integrándonos así a la realidad mundial en esta materia y encaminándonos a un mejor aprovechamiento del enorme potencial que ofrece la navegación, por la ubicación privilegiada de que disponemos".

A diferencia de la legislación anterior, caracterizada por su dispersión—constaba de seis leyes, múltiples reglamentos e infinidad de reglas y acuerdos internacionales—, la Ley de Navegación define líneas precisas. Delimita con claridad las facultades de las autoridades del sector, con lo que se evitan superposiciones con la administración portuaria. Además, propone un régimen administrativo de la marina mercante, que permitirá las navieras mexicanas establecer alianzas estratégicas, al igual que captar más recursos para expandir su flota.

La nueva ley da facilidades para que las compañías nacionales abanderen embarcaciones a través de contratos de fletamento o arrendamiento a casco desnudo. Establece, también, un programa favorable a la competitividad internacional de nuestras embarcaciones en el tráfico de altura.

Contempla, entre otras cosas, la modernización del Registro Público Marítimo Nacional; determina que la navegación interior se reserve a navieras y embarcaciones mexicanas, en tanto que la navegación de cabotaje con fines comerciales se podrá realizar también por empresas extranjeras que cuenten con los permisos correspon-

El marítimo es el medio más económico de transporte de mercancías a nivel internacional



H. ALBERTO GONZÁLEZ / SILVA

dientes. Establece también requisitos simplificados para la explotación de embarcaciones en servicios de navegación interior y de cabotaje; reduce la regulación excesiva en lo relativo a la liberalización del requisito previo que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitía para la explotación comercial de embarcaciones de transporte y carga. Similar criterio de simplificación rige con respecto al arribo y despacho de embarcaciones comerciales, turísticas y pesqueras.

Apoyos, objeciones y modificaciones

Al fundamentar el dictamen, el diputado capitalino por el PRI, Fernando Espino Arévalo, destacó que el transporte marítimo moviliza el 95 por ciento del comercio internacional y, en el caso mexicano, al 33 por ciento de

nuestro volumen comercial. Reiteró que la apertura comercial inducirá a un crecimiento acelerado del comercio exterior, por lo que la marina mercante nacional debe responder a las modernas necesidades de competitividad. En este sentido, agregó, destaca la delimitación clara de las facultades de la autoridad marítima y la proposición de que el nuevo régimen administrativo permita a la marina mercante nacional establecer alianzas estratégicas. Asimismo, resalta el otorgamiento de trato nacional a las embarcaciones extranjeras así como la modernización de la inscripción de embarcaciones y empresas navieras.

En su exposición, Espino Arévalo indicó que otra característica de la ley a discusión es que abre la navegación de cabotaje a los navieros extranjeros, con el fin de impulsar la oferta de servicios de cruceros turísticos. Finalmente, desde el punto de vista de su eficiencia técnica, se da prioridad a la formación de marinos y especialistas del mar así como a la mejora del señalamiento marítimo y de las radioayudas.

Por el Partido Popular Socialista, el diputado Juan Cárdenas García se pronunció en contra del dictamen. Señaló que la normatividad estaba diseñada para favorecer a las organizaciones

Anclaje legal

La Ley de Navegación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994, está conformada por siete títulos, 34 capítulos, 140 artículos y seis transitorios.

Definiciones

El primer título, dedicado a las disposiciones generales, establece el objeto de la Ley: "Regular las vías generales de comunicación por agua, la navegación y los servicios que en ella se prestan, la marina mercante mexicana, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo". (artículos 1o. al 5o.)

Son de jurisdicción federal y compete a los tribunales federales conocer de las controversias que se susciten en este sentido: todo lo relacionado con las vías generales de comunicación por agua, la navegación y el comercio marítimo en las aguas interiores y en las zonas marinas mexicanas.

La autoridad marítima radica en el Ejecutivo Federal. La ejercerá a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) por sí o mediante las capitánías de puerto. Entre sus atribuciones están: formular y conducir políticas y programas para el desarrollo el transporte por agua y de la marina mercante; llevar el Registro Público Marítimo Nacional; otorgar concesiones para la construcción, operación y explotación de las vías navegables, e inspeccionar y certificar que las embarcaciones y artefactos navales cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas en materia de seguridad y prevención de la contaminación marina por embarcaciones.

Marina mercante

En sus seis capítulos, el título segundo se ocupa de la nacionalidad de las embarcaciones (artículos 9o. al 13) y estipula las

a Ley permitirá incorporar nuestra actividad marítima a las reglas internacionales de mayor uso

financieras nacionales e internacionales, pese a que la marina mercante mexicana tiene un rezago estructural frente a sus futuros competidores. El grupo parlamentario del PPS, dijo, considera que el Estado debe seguir manteniendo en sus manos esta actividad estratégica. De manera particular, destacó el riesgo que para la seguridad nacional implicaría el abrir al capital extranjero nuestra navegación de cabotaje. En consecuencia, propuso la modificación del artículo 34, relativo a ese asunto.

El frentista Jorge Ocegüera Galván apoyó el dictamen, en vista de que el nuevo texto da término a la fragmentación legislativa y a la inadecuación que ha puesto cotos a la inserción del país en una dinámica de mayor crecimiento internacional. Consideró que la iniciativa recogía las diversas aspiraciones de los grupos sociales que se habían manifestado en torno a esta actividad

marítima. Asimismo, elogió que la iniciativa promoviera el transporte marítimo con renovados mecanismos de eficiencia y regulación de la competitividad nacional, impulsando sobre todo al transporte marítimo de cabotaje y, por ende, a la marina mercante mexicana. Finalmente, propuso la modificación a los párrafos primero, segundo y cuarto del artículo 22 de la Ley.

Por su parte, el diputado sin partido Héctor Ramírez Cuéllar, argumentó en contra del contenido general de la nueva legislación naviera, por considerar que su finalidad última es abrir al capital externo la inversión, la operación y el mantenimiento de los puertos nacionales. Esta ley, apuntó, no asegura la rectoría del Estado mexicano en la navegación, lo que no ocurre ni siquiera en los países más desarrollados como Estados Unidos y Canadá, que sí protegen su marina mercante de cabotaje.

También a nombre propio, por carecer de grupo parlamentario, el exfrentista Javier Centeno Ávila opinó en el mismo sentido que su antecesor en la tribuna y aseveró que nuestros recursos y vías marítimas serían de mayor beneficio para la nación si fueran explotados con medios nacionales.

En cambio, el parmista Samuel Moreno Santillán se manifestó a favor del dictamen y señaló que la iniciativa del Ejecutivo garantiza la promoción y regulación del transporte marítimo con bandera mexicana así como el desarrollo de la navegación de cabotaje. "Apremia la formulación de una estrategia nacional de lucha, a efecto de recuperar la extraordinaria condición marítima de nuestra nación". También ga-

condiciones y requisitos para que una embarcación o artefacto naval se considere de origen mexicano. Determina qué personas físicas o morales son susceptibles de registrar embarcaciones como mexicanas y los motivos de cancelación de esos certificados.

En los artículos 16 al 18 se definen las principales características de los sujetos involucrados en el transporte marítimo: naviero o empresa naviera, armador y operador. Enuncia los requisitos para actuar como naviero; entre ellos, ser mexicano, tener domicilio social en territorio nacional y estar inscrito en el Registro Público Marítimo Nacional. Fija las obligaciones y funciones de los agentes navieros (artículos 19 al 21).

En los artículos 22 al 29 se define la organización y jerarquía de la tripulación a bordo de buques de bandera mexicana. Todos deberán ser mexicanos por nacimiento. Dispone las obligaciones generales de capacitación para tripulación, con el fin de garantizar la seguridad de la navegación y de la embarcación. Fija la obligación a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para organizar la formación y capacitación del personal de la marina

mercante mexicana, directamente o a través de instituciones registradas ante ésta.

Modalidades y apertura a extranjeros

Las condiciones y circunstancias en que la navegación en zonas marítimas mexicanas y el arribo a puertos mexicanos estarán abiertos para las embarcaciones de todos los países, se fijan en el título tercero, que cuenta con siete capítulos (artículos 30 al 66). Especifica los casos en que se podrá negar la autorización de arribo, entre las que destaca la inexistencia de reciprocidad con el país de matrícula de la embarcación o por causas de interés público.

Se clasifica la navegación en: interior, de cabotaje y de altura. Se estipula la restricción para la navegación interior a embarcaciones extranjeras. La navegación de altura se encuentra abierta para los navieros y embarcaciones de todos los países si existe reciprocidad en términos de los tratados internacionales. Destaca la disposición que consagra a la Comisión

La apertura de la navegación de cabotaje al capital extranjero, uno de los temas más debatidos

garantiza el desarrollo de la navegación mercante mexicana —añadió— y la seguridad de las embarcaciones y de la vida humana en el mar. Sin embargo, urgió a la formulación de una estrategia nacional de lucha a favor de los sectores involucrados con la actividad marítima, ante la entrada en vigor del TLC. Anunció que su partido votaría a favoren lo general, en tanto que proponía modificaciones a 24 artículos en lo particular.

Por el PRD, Juan Hernández Mercado inició su exposición haciendo referencia a la protesta que contra la iniciativa de Ley de Navegación llevaban a cabo a las puertas del Palacio Legislativo un grupo de pilotos de la marina mercante. El perredista consideró que algunas partes de la iniciativa atentaban contra la seguridad y la soberanía nacionales, porque se trata de actividades de interés público y los puertos son posiciones estratégicas, porque el Eje-

cutivo perdería el control y vigilancia de las costas del país, y porque los servidores públicos y las autoridades marítimas, al convertirse en empleados de intereses particulares y extranjeros, serán responsables ante su patrón y no ante la nación. Solicitó, en consecuencia, la modificación de 13 artículos de la Ley.

En su turno, el representante del PAN, Humberto Aguilar Coronado, hizo comentarios favorables al dictamen, porque a juicio de su partido mostraba considerables avances que permitirán reactivar a la marina mercante nacional, facilitar la navegación pesquera y de recreo, y aumentar la seguridad de embarcaciones y vidas humanas así como la prevención de la

contaminación marina por embarcaciones. Celebró que el dictamen diera importancia a la formación técnica de marinos y especialistas. Sin embargo, lamentó la poca atención que se daba a la posible incorporación de un nuevo capítulo que contemplara los aspectos relativos al seguro marítimo. En relación con la navegación de cabotaje, señaló que su partido compartía la preocupación mostrada por los otros grupos parlamentarios, por lo que propuso la modificación de los artículos 34 y 130.

A nombre del Partido Revolucionario Institucional, Guillermo González Díaz refutó algunas de las críticas al texto del dictamen. Precisó que en el análisis de la iniciativa se habían abierto los espacios para recoger las opiniones de las diferentes corrientes y sectores involucrados en el tema, incluyendo al sindicato nacional de pilotos, y que como resultado de estas

Federal de Competencia la posibilidad de reservar total o parcialmente determinado transporte internacional de carga de altura, para que únicamente pueda realizarse por empresas navieras mexicanas, con embarcaciones mexicanas o reputadas como tales, cuando no se respeten los principios de libre competencia y se afecte nuestra economía. Ordena que las concesiones y permisos estén sujetos a las disposiciones en materia de competencia económica y la revocación de los mismos al procedimiento que establece la Ley de Puertos.

Establece los requisitos para que la autoridad marítima permita el arribo a puertos mexicanos de los distintos tipos de navegación (artículos 38 al 47).

En los artículos 48 al 51, se regula el servicio de pilotaje en un puerto, que podrá ser prestado por personas físicas y morales que estén autorizadas por la SCT o que tengan contrato con la Administración Portuaria Integral respectiva. Para ser piloto de puerto, se requiere ser mexicano por nacimiento y contar con el título profesional y el certificado de competencia que lo acredite para el puerto respectivo.

Se definen los conceptos de servicios de remolque de maniobra en puerto y se establece la obligación para los concesionarios de una administración portuaria integral de instalar las señales marítimas y demás ayudas de navegación para garantizar la seguridad de las embarcaciones, la carga y los pasajeros (artículos 52 a 66).

Se indican las condiciones para el transporte de mercancías peligrosas. Se establece claramente la prohibición a toda embarcación de arrojar lastre, escombros, basura, aguas residuales de minerales u otros elementos nocivos o peligrosos, derramar petróleo o sus derivados en aguas de jurisdicción mexicana.

Propiedad de las embarcaciones

En el título cuarto se señala que una embarcación se considera como bien mueble (artículos 67 a 72); se definen las formas y condiciones para que se considere que una embarcación se encuentra bajo el régimen de copropiedad, y se señalan los requisitos y formas de traslado de la propiedad de las embarcaciones (artículos 73 a 79).

pláticas se habían modificado varios artículos de la Ley. Posteriormente, el PRI, en voz del diputado poblano René Sánchez Juárez, propondría modificaciones al dictamen en los artículos 7o., 15, 42, 44, 76 y 103.

En la votación fueron desechadas la mayoría de las 53 propuestas de modificación. Se aceptaron nueve cambios, seis de los cuales fueron propuestos de manera conjunta por el PRI y el PFCRN: a la fracción 11 del artículo 7o., sobre las calificaciones de los peritos responsables de investigaciones ordenadas por la Secretaría de Marina; al artículo 15, acerca de la inscripción de las navieras mexicanas en el Registro Público Marítimo Nacional; al artículo 42 en su primera fracción, para señalar los casos en los que se podrá negar el despacho de alguna embarcación; al artículo 44, relativo a las autorizaciones para realizar actividades pesqueras; al artículo 76, referen-



te al amarre temporal de embarcaciones, y al artículo 103, sobre el retiro de mercancías.

También se aceptó modificar el artículo 22, sobre la nacionalidad de las tripulaciones, a instancias del PFCRN; el artículo 130 por iniciativa del PAN para que las embarcaciones abando-

nadas en el mar sean puestas fuera de las rutas de navegación, y al artículo 24 a propuesta del PARM, que se refiere a la tripulación que debe tener toda embarcación.

La Ley de Navegación se aprobó en lo general y en lo particular por 369 votos a favor y 32 en contra. **IV**

Establece las prioridades que los diversos acreedores tendrían respecto de las embarcaciones, en los casos en que éstas sufrirían u ocasionaran algún daño o perjuicio (artículos del 80 al 94).

Contratos de explotación

El título quinto señala los derechos y obligaciones que se generan entre el fletante y el fletador. Define el contrato de transporte de mercancías por agua. Informa sobre las características del transporte multimodal y sus obligaciones inherentes. Estipula las obligaciones de publicación de fletes para servicios regulares en navegación de altura, el alcance de la responsabilidad del naviero sobre las mercancías cuando existe un conocimiento de embarque y el plazo de notificación en caso de pérdidas o daños, así como las condiciones para exención de responsabilidades para las empresas navieras u operadores.

Por contrato de referencia, la ley entiende las condiciones que deben cumplirse y las obligaciones para ambas partes invo-

lucradas en una negociación de esta naturaleza. Sobresale la obligación para el transportista de contratar un seguro con cobertura suficiente para cubrir su responsabilidad al transporte de personas.

Accidentes y sanciones

Los riesgos y accidentes de navegación y las sanciones por incumplimiento se abordan en los títulos sexto y séptimo de la Ley: artículos 111 a 135 y 136 a 140, respectivamente.

En el primer caso, se estipula que todos los buques que naveguen en las zonas marítimas mexicanas o en aguas interiores, deberán contar con un seguro de protección e indemnización por responsabilidad civil.

En cuanto a las infracciones y sanciones, se establecen los plazos que el sancionado tendrá para presentar pruebas y defensas conforme al derecho que convenga a las partes, lo mismo que el plazo en que la SCT deberá dictar la resolución correspondiente.

Estrenando congresos

Por una coincidencia poco usual, en el curso de unos cuantos meses más de una decena de países de América Latina han renovado o están por renovar en fecha muy próxima la integración de sus legislaturas.

El fenómeno, sin precedentes en lo que va del siglo, involucra a una población de poco más de 310 millones de hombres y mujeres, asentada en países como Venezuela, Chile, Brasil, Colombia, Uruguay, Argentina, El Salvador, Panamá, República Dominicana y Costa Rica, sin faltar, desde luego, México.

Por lo pronto, en Venezuela y Chile los resultados arrojados por los comicios han sido inesperados. Con la intensa jornada electoral del 5 de diciembre, la República de Venezuela registró el derrumbe del bipartidismo de 30 años encarnado por la socialcristiana COPEI y por Acción Democrática.

Y para completar el cuadro de sorpresas, ningún partido tendrá mayoría en el Congreso, que asumió funciones en febrero de 1994. De esta suerte, para tener éxito cualquier iniciativa de ley requerirá de arduas negociaciones entre las cuatro fuerzas fundamentales que ahora lo integrarán.

En el caso de Chile, la situación dibuja por los comicios del 11 de diciembre no

fue menos imprevista, aunque quizás si menos agitada, a juzgar por su desenlace final. El aumento de la presencia oficialista en el Parlamento fue indiscutible al inclinarse la balanza en su favor en la elección de los 18 miembros designados en el Senado y de los 120 diputados que integran la Cámara baja.

La siguiente legislatura de la región que se verá envuelta en estas lides electorales será la de El Salvador, en cuyos comicios participará el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), quien hace uso de su estatus de partido político, después de su experiencia de más de dos décadas en la lucha guerrillera.

Tampoco dejarán de tener interés los comicios del 8 de mayo en Colombia, por la tensa y violenta situación que ha vivido ese país en los últimos tiempos. Pero, para ser justos, no puede decirse menos de las elecciones de Brasil, país envuelto en una crisis económica de largo alcance, ni de las de Argentina, donde se cierra la serie de renovaciones legislativas en Latinoamérica durante 1994. En medio de esas jornadas electorales, habrá otras en esta región, —la de México incluida—, que sin duda despertarán la atención mundial. **IV**

Con diputados de partido, una Cámara más dinámica

Luisa Béjar A.

A 30 años de su origen, parece pertinente hacer una reflexión sobre el desempeño de los diputados de partido, figura creada por la primera reforma electoral para asegurar la pluralidad en la Cámara de Diputados. Se trata de abrir espacio, no a infructuosas remembranzas, sino a la necesaria revaloración de una experiencia a todas luces significativa en los esfuerzos de nuestro país por avanzar en el camino de la democracia.¹

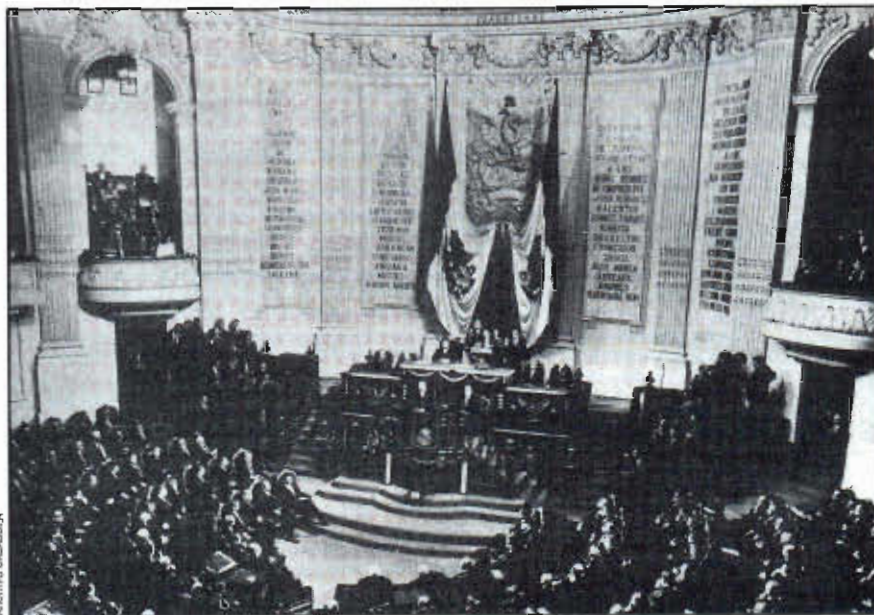
Todos los procesos de reforma política de las tres últimas décadas han dejado, de una manera u otra, su impronta imborrable en nuestra Legislatura. Basta comparar al Congreso en los años cincuenta, antes de las modificaciones en materia electoral iniciadas por el presidente Adolfo López Mateos, con el Congreso de hoy en día.²

Diez legislaturas atrás...

Hacia el final de la XLV Legislatura (1961-1964), la introducción de una nueva lógica política comenzó a abrirse paso en la opinión pública. A medida que los impulsos de modernización se afianzaron, la diversidad que poco a poco iba enraizando en la sociedad mexicana se hizo evidente, y con ella la demanda de llevar a cabo una revisión y un serio reforzamiento en el anterior esquema de representación.

Tres sucesos abonaron con holgura el terreno para el cambio. Primero, las movilizaciones laborales con que se cerró la década de los cincuenta. Segundo, los ataques dirigidos desde Estados Unidos a la administración gubernamental, a causa de su política exterior. Tercero, la virtual desaparición de posiciones partidistas diversas a la mayoritaria en los foros legislativos.

La reforma electoral de 1963 inauguraba así una nueva fase en la vida política de México mediante la incorporación de singulares ajustes en este campo y en el parlamen-



tario. A partir de ese momento, comienza la liberalización del sistema en aras de restablecer el equilibrio social y de consolidar los mecanismos institucionales para dar salida a los conflictos.³

Por primera vez se reconocía de manera explícita la necesidad de contar con la sólida presencia de distintas organizaciones partidistas, a fin de asegurar el funcionamiento de las estructuras democráticas consignadas en nuestra Carta Magna. El propósito, según se consigna en la iniciativa enviada por el Ejecutivo, era hacer efectivo el derecho a opinar tanto de las mayorías como de las minorías. En efecto, en el texto de la iniciativa se admite que para lograr la superación nacional, "conviene encontrar fórmulas de más fácil acceso al Congreso de la Unión para los partidos políticos y sus varias corrientes de opinión".⁴

Las funciones del diputado, se recuerda, no son exclusivamente legislativas, sino también de "representante y expositor de las necesidades y problemas de su distrito, lo que demanda la adopción de un sistema

¹ En coincidencia con esta postura, durante la discusión de la última reforma electoral se destacó la necesidad de efectuar una revisión permanente de las normas jurídicas en esta materia, "con el objeto de que éstas correspondan al fortalecimiento de la democracia (y) al fortalecimiento de las instituciones electorales de nuestro país". Ver *Diario de los debates*, 24 de agosto de 1993, intervención del diputado Cuauhtémoc López Sánchez.

² Esta opinión es compartida con Lorenzo Meyer. Ver la entrevista realizada al mismo por Morales, R., *Voz y Voto*, 11 de enero de 1994, p. 36.

³ Esta es también la opinión de Soledad Loaeza, para quien México cuenta a la fecha con una experiencia aperturista de más de dos décadas. Ver "La incertidumbre política mexicana" en *Nexos* 186, junio de 1993, p. 48.

⁴ *Diario de los debates*, 26 de diciembre de 1962.

E

*partido que
reuniera por
lo menos 2.5
por ciento de
la votación
nacional
podría
asegurar
cinco curules*

mixto, que respetando el principio de mayorías, se complemente con otro de representación minoritaria que se designarán diputados de partido”.

Con este propósito, se propuso reformar y adicionar los artículos 54 y 63 de la Constitución. En el primero se contemplaban las reglas de aplicación de la nueva figura añadida a la representación de la Cámara de Diputados. Al respecto, se señaló que el partido que reuniera por lo menos 2.5 por ciento de la votación nacional, podría asegurar la asignación de cinco puestos, más uno extra por cada 0.5 por ciento, hasta llegar a un máximo de 10 por ciento, con la salvedad de que quien obtuviera 20 curules bajo el principio de mayoría relativa, perdería el derecho a esta asignación.

La acreditación debería realizarse según el orden determinado por el porcentaje de sufragios que se hubiera logrado en relación con los demás candidatos del mismo partido. Asimismo, sólo podrían reclamar tal derecho los partidos nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos un año antes de la fecha de la elección.

Por otra parte, mediante la adición de un nuevo párrafo en el artículo 63, se dispusieron las sanciones para los partidos políticos que en adelante acordaran que sus miembros electos no acudieran a desempeñar sus funciones. Con este paso se incorporó en nuestra Carta Magna la primera referencia relativa a estos organismos, a los que se reconoce como instituciones necesarias para promover la participación en la esfera pública y, por lo tanto, como corresponsables en la integración de la representación nacional.⁵

Unanimidad en el pleno

Hubo cuatro intervenciones en el debate previo a la aprobación del dictamen en lo general. A pesar de mostrar discrepancias en

algunos puntos, los tres partidos con presencia parlamentaria manifestaron una opinión positiva sobre la reforma electoral. Para el diputado Manuel Stephens García, del Partido Popular Socialista, la iniciativa contribuiría “a que los ciudadanos se inscriban en los partidos que, a su juicio, representen sus intereses, defiendan sus derechos, luchen por sus reivindicaciones y puedan dirigir su marcha hacia el futuro, liquidando la indiferencia con la que muchos de ellos ven los debates políticos, a pesar de que de esa contienda depende su propia existencia”.

Por su parte, Acción Nacional, por voz del diputado Carlos Chavira Becerra, reconoció el avance innegable de la medida, al aceptar “la necesaria función política de la oposición dentro de nuestra vida pública”. Destacó también su trascendencia al promover el reconocimiento de la importancia de la emisión de voto individual y coadyuvar a que el ciudadano “tenga en el Congreso, un equipo mínimo que haga valer sus propias opiniones y puntos de vista”.

A nombre del Partido Revolucionario Institucional, el entonces diputado Jesús Reyes Heróles, expresó que “la política debe hacerse en y con los partidos políticos”. De esta suerte, consideró este paso como un acierto del Presidente López Mateos, sabedor de que “lo que resiste apoya”. “La verdadera plenitud del poder político —apuntó Reyes Heróles— demanda así, por igual, la existencia de quienes lo apoyen y de quienes, responsablemente, se le opongan”.

Con esos argumentos y el consenso general de los legisladores para dar sustento al inicio de una nueva etapa en la vida política de México, en forma unánime y casi al anochecer del 26 de diciembre de 1962, los 124 asistentes a la sesión aprobaron la primera reforma constitucional en materia electoral que en forma manifiesta reivindicó la importancia del Legislativo en el proceso político.

⁵ La constitucionalización de los partidos políticos en el mundo se abre camino en épocas muy diversas. Este paso significa, sin embargo, la censura a los regímenes renuentes a aceptar la participación política de la ciudadanía. Ver García Pelayo, M., *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 49.

Cambios palpables

La introducción de la novedosa figura destinada a fortalecer la presencia de las minorías en la Cámara de Diputados, produjo repercusiones de diverso tipo. Sin duda su efecto fue más notorio en la primera de las cinco legislaturas durante las que se prolongó su presencia, si bien pueden registrarse matices en la dinámica legislativa a lo largo de toda la experiencia de la figura de diputados de partido.

En primer lugar, habrá que reconocer que bajo las nuevas circunstancias los expedientes electoral y parlamentario cobraron brío particular en la vida política del país, que despertó después de varios años de prolongado letargo. En el primer rubro, la concurrencia partidista en los comicios experimentó un avance significativo.⁶ Por lo que toca al trabajo legislativo, la renovada intervención de los partidos de oposición acrecentó de manera palmaria la intensidad del debate en el pleno. Tal reanimación de la dinámica parlamentaria resulta evidente a la luz de diversas cifras (tabla 1).

Así, en 1962, segundo año de la legislatura previa al "estreno" de los diputados de partido, se llevaron a cabo 35 sesiones. Catorce de ellas (40 por ciento) se ocuparon de manera exclusiva en asuntos de rutina, como la autorización para usar medallas concedidas por gobiernos extranjeros o la asignación de pensiones y otras actividades de este tipo efectuadas por el Congreso de la Unión, en cumplimiento, sobre todo, del artículo 37 constitucional.⁷

En ese periodo, el promedio de asistencia por sesión fue de 124 diputados (69 por ciento de sus integrantes). Sin ser menor que la concurrencia que se registraría en periodos posteriores, la intensidad del debate fue presumiblemente baja, si se toma en cuenta que el promedio de duración por sesión fue de una hora y 43 minutos, tiempo mucho

Los pioneros

Con 206 miembros se conformó la XLVI Legislatura, primera en incluir diputados de partido. Los partidos de oposición tuvieron entonces 35 legisladores: 20 del Partido Acción Nacional, 10 del Popular Socialista y cinco del Auténtico de la Revolución Mexicana. La mayoría, encabezada por Alfonso Martínez Domínguez, presidente de la Gran Comisión, contaba con 171 diputados. Célebre fue esta legislatura, que pasaría a la historia parlamentaria por sus intensos debates entre destacadas figuras como Vicente Lombardo Toledano y Adolfo Christlieb Ibarrola, líderes respectivamente de los grupos parlamentarios del PPS y el PAN. Otros miembros de esta XLVI Legislatura, que realizó sus trabajos entre 1964 y 1967, fueron Felipe Gómez Mont y Abel Vicencio Tovar, del PAN, Jorge Cruickshank y Francisco Ortiz Mendoza, del PPS, y Juan Barragán, líder de la fracción del PARM.

menor que el registrado en cualquier legislatura ulterior.⁸

Al examinarse los datos correspondientes al segundo periodo de la XLVI Legislatura (1964-1967), trienio en el que los diputados de partido hicieron su aparición en el seno de la Cámara de Diputados, el panorama cambia radicalmente. En 1965 se celebraron

Tabla 1
Principales indicadores en dos años de trabajo legislativo

	1962	1965
Número de sesiones	35	39
Número de sesiones de rutina	14	9
Porcentaje que representan las sesiones de rutina en relación con el total de sesiones	40	23.08
Duración promedio de las sesiones (en minutos)	103	173
Asistencia promedio de diputados por sesión	124	166
Porcentaje de asistencia en relación con el número total de diputados	69.66	79.43

⁶ Molinar Horcasitas, J., *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 70-74.

⁷ Los datos son del *Diario de los debates*, correspondientes a las fechas indicadas y fueron procesados para el trabajo presentado como tesis doctoral por la autora del presente artículo.

⁸ Este dato se confirma en la tabla 2.

Tabla 2
Principales indicadores en el trabajo de cinco legislaturas

	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L
Asistencia promedio de legisladores	162.33	148.67	168.33	170.67	183.33
Duración promedio de las sesiones (en minutos)	160.67	138.67	168.67	195.33	192
Número de sesiones	39.67	30.67	59.66	42	53
Número de iniciativas	102	76	118	141	86

39 sesiones, pero sólo alrededor de nueve de ellas (23 por ciento) se destinaron para asuntos de orden menor como los antes mencionados.

Por otro lado, la asistencia promedio se elevó a 166 legisladores por sesión (79.43 por ciento de sus miembros), mientras que la duración promedio se extendió hasta dos horas 53 minutos, incremento notable con respecto al tiempo promedio de 1962, lo que permite suponer una mayor intensidad en la discusión en la asamblea con la incorporación de los diputados de partido (gráfica 1).

Otras cifras revelan las variaciones en las tareas camarales producidas en los 15 años de vigencia de esta figura legislativa (tabla 2).

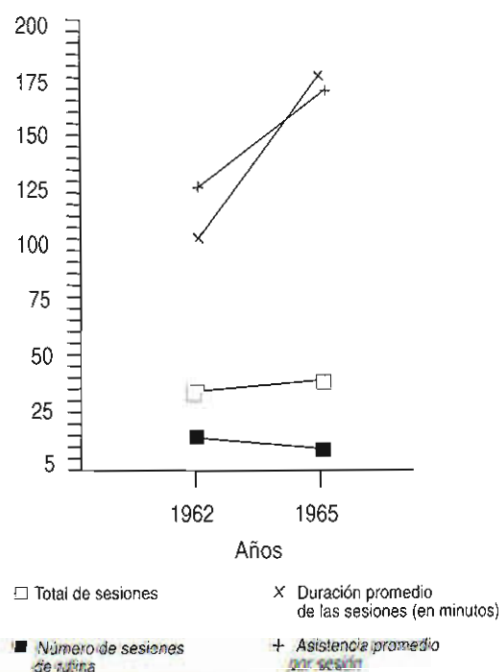
Si se relaciona la duración promedio de las sesiones de cada legislatura con el número total de proyectos legislativos expedidos, se observa que el comportamiento de ambos indicadores exhibe un patrón similar, lo que significa que el índice de tiempo que pudo haberse destinado a cada uno fue relativamente constante (gráfica 2).

Al asociar la cantidad promedio de sesiones por legislatura con el total de iniciativas,

se produce un resultado similar. La única excepción es la XLIX Legislatura (1973-1976), correspondiente a la segunda mitad de la administración del presidente Luis Echeverría, en la que se percibe una distancia mayor entre el número de sesiones y el de iniciativas, en virtud de la abultada cifra de éstas rubricada por el Ejecutivo durante ese lapso, lo que en consecuencia acortó el tiempo disponible para cada una de ellas (gráfica 3).⁹

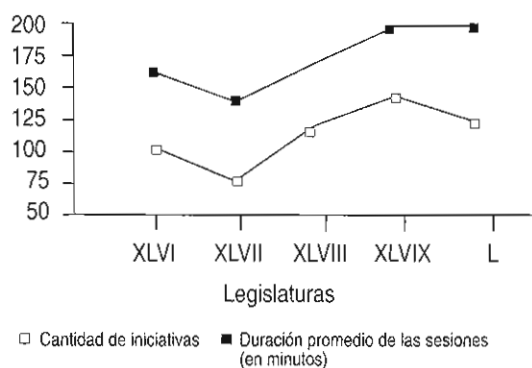
El fenómeno se repite al comparar el renglón de las iniciativas con el de la asistencia promedio. La L Legislatura (1976-1979) difiere de este esquema, al verse atemperada claramente la participación del Ejecutivo en la expedición de proyectos de ley y sostenerse, en cambio, la asistencia promedio de los legisladores a las sesiones. Cabe, así, conje-

Gráfica 1
Comparación de cuatro indicadores en dos años de trabajo legislativo

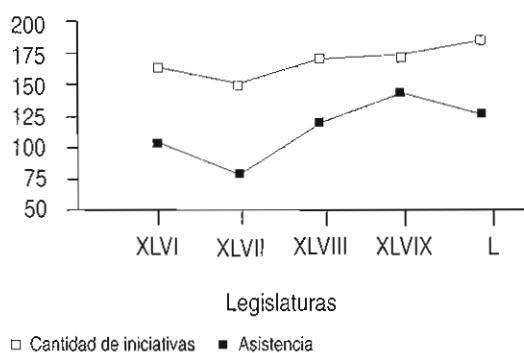


⁹ Las conclusiones de este tipo suelen ser arbitrarias si no se acompañan con otras evidencias. En este caso, éstas se desprenden de un estudio detallado de la dinámica legislativa durante los trienios que se analizan, no expuesto aquí por limitaciones de espacio.

Gráfica 2
Relación entre cantidad de iniciativas
y duración de las sesiones



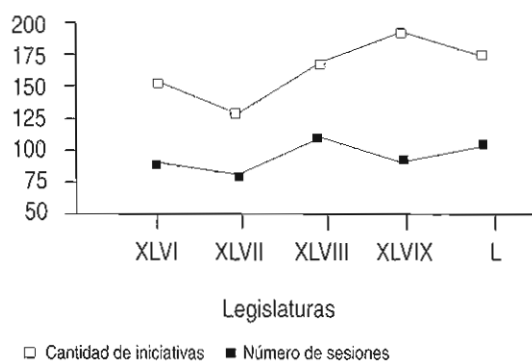
Gráfica 4
Relación entre cantidad de iniciativas
y asistencia a las sesiones



turar que la atención destinada por los legisladores a cada proyecto fue mayor en esa oportunidad (gráfica 4).

Al conservarse el número de las organizaciones con derecho a diputados de partido, y no alterarse tampoco en forma significativa la cantidad de sus representantes con esta calidad, los indicadores para ilustrar la intensidad del debate durante esta fase de la vida parlamentaria

Gráfica 3
Relación entre cantidad de iniciativas
y número de sesiones



también se mantienen sin variaciones, salvo en los casos antes referidos.

La carencia de datos sobre otras etapas, impide hacer comparaciones concluyentes en relación con los cambios operados en el desempeño de la Cámara a partir de la inclusión de los diputados de partido con la reforma electoral de 1963. De ahí que este texto se limite a señalar algunas tendencias generales observadas en este lapso.

Desde entonces hasta ahora, es evidente que muchas de las limitaciones registradas en el quehacer parlamentario han sido superadas. Baste señalar su papel actual como arena privilegiada para el debate de muchos asuntos que preocupan a la ciudadanía. En tal sentido, es justo reconocer también su valiosa contribución a la resolución de conflictos sociales de toda índole.

Sabido es que el camino de la democracia nunca concluye, y que es distinta la senda que cada país debe recorrer. La revaloración del trabajo de los diputados de partido es, sin embargo, un paso importante en esa dirección, al destacar algunos avances de nuestra Legislatura en aspectos a veces soslayados, pero no por ello menos significativos.

L^a
renovada
intervención de
los partidos de
oposición
acrecentó la
intensidad del
debate en el
pleno

Reformas penales: contra la impunidad y el delito organizado

Una amplia reforma al sistema penal para dar agilidad y mayor soporte jurídico a la lucha contra el narcotráfico, otorgar nuevas atribuciones al Ministerio Público y fortalecer la defensa de los derechos humanos, fue aprobada por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 1993 por 345 votos a favor y 27 en contra.

Estas reformas tuvieron como antecedente los cambios que previamente se realizaron —en septiembre pasado— a los artículos 16, 19, 20, 107 y 119 constitucionales en materia penal y derecho de amparo, por medio de los cuales se hicieron precisiones conceptuales para buscar un equilibrio entre el goce de las garantías individuales y la obligación que tiene el Estado de dar una mejor, pronta y más eficaz imparcialidad de la justicia.

Precedidas por un amplio debate en el que participaron agrupaciones jurídicas, organismos defensores de los derechos humanos, expertos penalistas y ciudadanos en general, las reformas penales involucraron cambios en una docena de leyes en la materia, entre las que destacan las modificaciones al Código Penal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

Los cambios principales

“Dar eficaz soporte y mayor agilidad a la lucha contra las actuales tendencias de la delincuencia organizada, la que sin duda en los últimos tiempos ha alcanzado dimensiones muy importantes”, es uno de los objetivos centrales de las reformas, de acuerdo con los considerandos del dictamen elaborado por las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de

Justicia, a cuyos trabajos fue invitada la Comisión de Derechos Humanos.

En este contexto, la prioridad en la lucha contra el narcotráfico constituye un punto nodal. De acuerdo con el dictamen, la delincuencia organizada derivada del tráfico de estupefacientes “se ha convertido en un problema desmesurado en nuestro país”. Para hacerle frente, destaca el documento, se consideró adecuado “dar un trato diferenciado a los que siembran, cultivan o cosechan estupefacientes, de aquellos que comercian o trafican con los mismos, además de que introduce criterios de tipificación que toman en cuenta actos de producción con o sin fines de tráfico”.

Otro de los cambios relevantes fue la precisión conceptual del delito. Ahora existe lo que doctrinalmente se conoce como *omisión impropia* o delito de comisión por omisión, con lo que se refuerza el llamado *principio de acto de conducta*. Los conceptos de *dolo* y de *culpa* sustituyen a los de *intención* e *imprudencia* y se considera que puede haber *previsibilidad* en la culpa. También en relación con el delito se hicieron precisiones técnicas a las denominadas *circunstancias excluyentes de*

responsabilidad para eximir a presuntos delincuentes.

En materia de penalización, una de las modificaciones medulares al Código Penal fue la de individualizar las penas y la propuesta para que el trabajo en favor de la comunidad se emplee no sólo como castigo sustituto de prisión o multa sino que se utilice como una auténtica “pena autónoma”.

También se amplían las funciones del Ministerio Público para que pueda dejar en libertad sin caución a los presuntos delincuentes mientras se realizan las averiguaciones previas. Según el dictamen, esta reforma, “evitará que individuos que hayan cometido un delito que no cause un grave daño social y que se dediquen a una actividad lícita y honesta, se vean obligados a permanecer recluidos cuando la pena que deban pugar sea mínima”. Se espera que esto repercuta de manera favorable en un gran sector de la población que no cuenta con recursos para cubrir la caución que se le fije.

Como resultado de la consulta realizada entre diversos sectores, las comisiones dictaminadoras llevaron a cabo diversos cambios a la propuesta original proveniente del Ejecutivo y dieron énfasis a los aspectos que contaron con el respaldo de las organizaciones civiles.

Por ejemplo, sedición y motín, propuestos como “delitos graves” en la iniciativa original, fueron excluidos y quedaron sólo los de rebelión, lavado de dinero y tortura. Se tipificaron otros delitos como obstrucción a las vías generales de comunicación y tráfico de indocumentados, y se introdujo el concepto de *reparación del daño*, mediante el cual el Estado está obligado solidariamente a reparar el daño causado a

La prioridad en la lucha contra el narcotráfico fue uno de los puntos torales de las reformas

una víctima por delitos cometidos por funcionarios públicos de manera culpable. La iniciativa previó sanciones para el Ministerio Público que no promueva dicha reparación.

Entre los puntos que recibieron mayor apoyo de la sociedad, están los siguientes: en materia de amparo, se realizan cambios tendentes a suspender un proceso judicial; se penaliza con mayor rigor a los servidores públicos y miembros de las fuerzas armadas involucrados en el tráfico de estupefacientes; se abre la posibilidad de que se sustituyan penas privativas de libertad por otras como el trabajo en favor de la comunidad; se eliminan penas para los farmacodependientes por posesión de drogas y se permutan las sanciones por tratamientos médicos.

No obstante, algunos aspectos polémicos de la iniciativa fueron impugnados antes y durante el debate legislativo. Uno de ellos fue la ampliación de las facultades del Ministerio Público.

Las nuevas sanciones también despertaron controversia. El artículo 196 bis penaliza con 20 a 40 años de prisión y con 500 a 100 mil días de multa a quienes por sí, mediante terceros o a nombre de otros, "dirija, administre o supervise cualquier tipo de organización que realice de manera sistemática, conductas delictivas que afecten la salud". Algunos especialistas consideraron excesivas estas penas, mientras otros pidieron sancionar con mayor rigor a quienes encabezan el tráfico de drogas.

Posiciones encontradas

La miscelánea de reformas penales provocó un debate legislativo que se prolongó por más de cinco horas. Du-

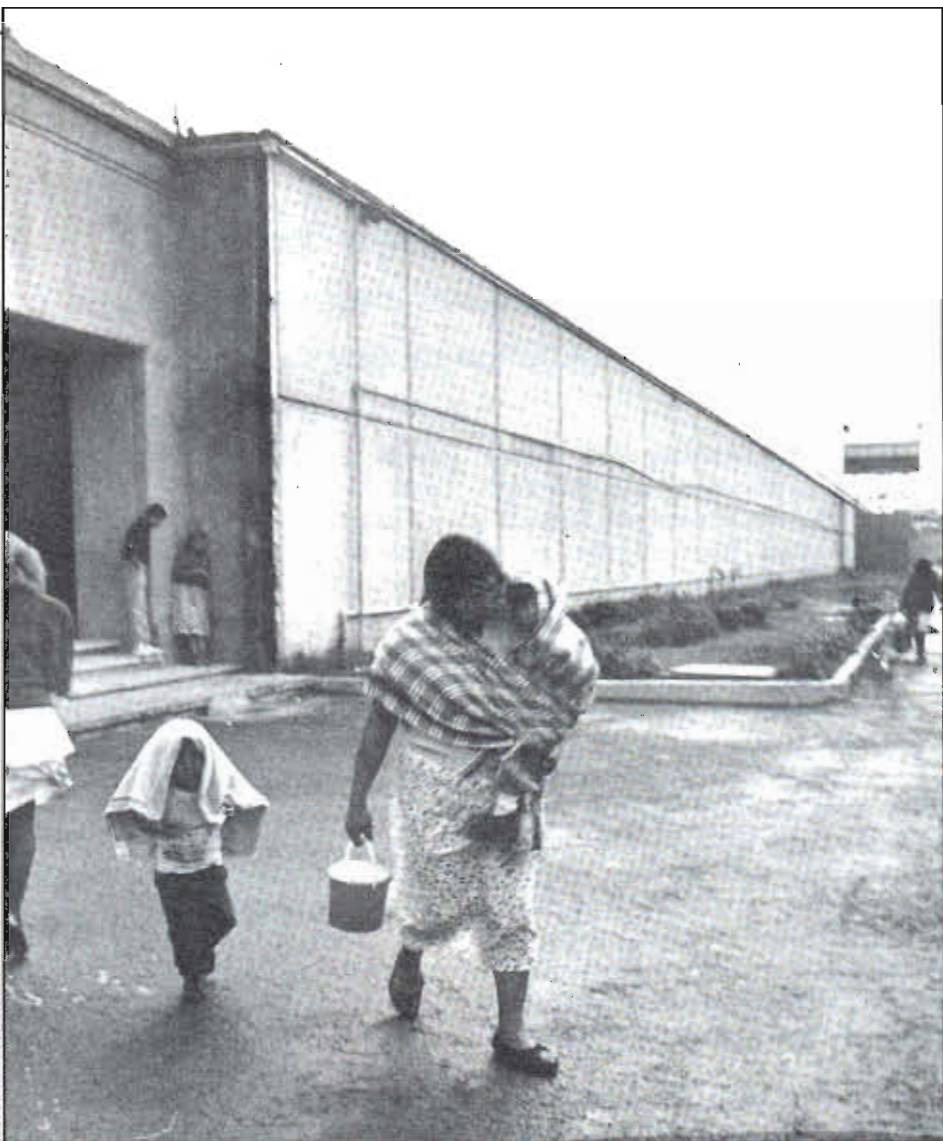
rante la discusión en lo particular se aprobaron 19 modificaciones al dictamen: cuatro provenientes del PAN, nueve del PRI, dos expresadas por las comisiones que dictaminaron y cuatro por el PFCRN. Diecisiete propuestas de cambio restantes fueron desechadas en la votación particular, así como una moción suspensiva propuesta por el PRD al inicio de la discusión.

El legislador priista Guillermo Pacheco Pulido fundamentó el dictamen, destacando las bondades de las reformas en materia de impartición de justicia. Mencionó que ahora las detenciones que realice el Ministerio Público no se podrán llevar a cabo sin una orden de aprehensión proveniente de un juez y que ese organismo estará limitado en caso de delitos civiles.

Ante las interpelaciones de Javier Centeno Avila y Emilio Becerra Gay-

tán —sin grupo parlamentario el primero y perredista el segundo—, quienes reprocharon la falta de consulta social previa al debate, Pacheco Pulido afirmó que los cambios sí fueron producto de una amplia consulta a la colectividad y negó que la iniciativa ataque garantías individuales. Por el contrario, "se trata de robustecer las garantías individuales", aseveró.

Al pedir la palabra para hechos, Becerra Gaytán criticó la "prisa y la premura" por aprobar el dictamen. En respuesta a sus críticas, el diputado por el PRI Gustavo Carvajal Moreno, presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en uso de la palabra para hechos reprochó a Becerra su ausencia en las reuniones encargadas de dictaminar y reiteró que el dictamen fue producto del consenso.



LUIS HUMBERTO GONZÁLEZ / SILVA

Se penaliza con mayor rigor a los servidores públicos involucrados en el tráfico de drogas

La también perredista Patricia Ruiz Anchondo, consideró que las reformas no tienden a crear un “derecho penal integrado”, lamentó que no se profundizara en el debate de los delitos electorales y otros como el enriquecimiento ilícito y el aborto, el cual debe dejar de ser punible.

Al respecto, el secretario de la Comisión de Justicia, Juan José Castillo Mota, intervino brevemente —también para hechos— con el fin de aclarar que no se hicieron “reuniones fantasmas” para aprobar el dictamen y señaló que el aborto no fue tema original de las discusiones sobre procedimientos penales. Nuevamente, Becerra y Ruiz Anchondo subieron a la tribuna para defender sus argumentos.

Gonzalo Cedillo Valdez, del PARM, fijó la posición de su partido, descalificando los cambios como modificaciones que “apuntan a la represión y al control de la legítima manifestación ciudadana, con motivos políticos” y anunció el voto de su fracción en contra del dictamen.

Por el contrario, en una larga exposición, Octaviano Alaniz, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, defendió la iniciativa que calificó como “avance importante” y consideró que precisa y define asuntos relacionados a los derechos humanos.

En otra profusa intervención, el diputado perredista Carlos González Durán habló sobre la naturaleza de las distintas reformas penales y reconoció avances en la iniciativa a discusión, como la mayor penalidad a los servidores públicos que cometan infracciones y la responsabilidad solidaria del Estado en esos casos, pero insistió en que “en la legislación no se decide

qué es lo bueno absoluto o qué es lo malo absoluto”.

Criticó al aumento de facultades al Ministerio Público y la división de los delitos en graves y leves, pues “no se acudió a una definición de las categorías, sino que se acudió a una enumeración; pero la enumeración resulta equívoca e incompleta”. Consideró también que no estaba bien definida la figura de delincuencia organizada.

Para fijar la posición del PAN, intervino el diputado Víctor Orduña Muñoz, secretario de la Comisión de Derechos Humanos, quien se manifestó favorable a la iniciativa porque “muchos de los procesos penales serán agilizados” y muchas personas actualmente presas podrán alcanzar su libertad si no han agraviado o “depredado” gravemente a la sociedad. Apuntó que lo más importante es la tipificación de *delito organizado* aplicado al narcotráfico.

De nueva cuenta en tribuna, el perredista Becerra Gaytán polemizó sobre el concepto de “delito organizado” y opinó que tal como se planteaba en la iniciativa “ni es delito nuevo...ni tampoco se define como un agravante de delito”. Para él, la nueva conceptualización “es un pretexto para ampliar las facultades del Ministerio Público”.

A nombre del PRI, el diputado Joaquín Hendricks Díaz se pronunció a favor del dictamen porque incorpora avances como la figura del trabajo en favor de la comunidad para conmutar las penas corporales y para erigirse en una “verdadera penalidad autónoma”. Asimismo, señaló que bajo el concepto de “punibilidad diferenciada”, cada acusado o procesado responderá según su propia culpa, lo cual constituye

Las 12 leyes reformadas

Los ordenamientos que sufrieron modificaciones en esta serie de cambios legales que se que se han difundido como *Reforma penal*, son:

- Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal;
- Código Federal de Procedimientos Penales;
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal;
- Ley de Amparo;
- Ley de Extradición Internacional;
- Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal;
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación;
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura;
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

un concepto innovador y más equitativo.

Ultimo orador en la discusión en lo general, José Manuel Correa Ceseña, también del Revolucionario Institucional, hizo algunas “precisiones conceptuales”; entre ellas, apuntó que la figura de delincuencia organizada sí es una nueva tipificación porque reviste una organización compleja, altamente armada y “con una gran facilidad para permear todo tipo de niveles sociales”.

Terminada la discusión en lo general, se pasó a la discusión y votación en lo particular, aceptándose 19 modificaciones al dictamen. En lo general y en lo particular los votos a favor fueron 345.

Morelos parlamentario

Antes de clausurar los trabajos del periodo ordinario de sesiones, la Cámara de Diputados rindió homenaje, el 22 de diciembre, al insurgente José María Morelos y Pavón en su 178 aniversario luctuoso.

En sesión solemne, representantes de los seis grupos parlamentarios recordaron los méritos políticos y militares del Caudillo del Sur. El pepesista Martín Tavera Urióstegui rememoró la trayectoria del insurgente y recordó las aportaciones de su célebre texto *Los sentimientos de la nación*. Trajo a colación palabras de Lombardo Toledano: "el mejor homenaje a Morelos es continuar su obra, enriquecerla, actualizarla, inspirarse en todo lo que ella tuvo y sigue teniendo". Y señaló "recordar a Morelos (...) es afirmar la fe inquebrantable en todas las fuerzas progresistas y patrióticas, para unirse con firmeza indestructible ante los peligros del exterior que so pretexto de la internacionalización de la economía y de la regionalización del comercio, pretenden que se ponga en tela de juicio nuestro derecho de decidir nuestro propio camino de libertad, de independencia, de democracia y de soberanía".

Yolanda Elizondo Maltos del PARM, al recordar la obra del michoacano, que en su opinión contiene un verdadero programa político, la calificó de notable "porque nos muestra cómo Morelos, a pesar de tener menor instrucción que otros caudillos insurgentes, fue el que mejor comprendió los problemas nacionales y se adelantó en muchos aspectos a su tiempo histórico". Ponderó, además, varias aportaciones destacadas de la Constitución de Apatzingán.

A nombre del PFCRN, Demetrio Hernández Pérez hizo referencia a la lucha militar del sacerdote revolucionario y señaló como una de sus principales contribuciones, la práctica parlamentaria. "Podría decirse que Morelos fue uno de los primeros hombres que pensó en la posibilidad de gobernar al pueblo de México con base en el consenso, que conceptualizó la idea de constitucionalismo como la forma para alcanzar la conciliación de intereses entre diversos estratos sociales". Agregó: "Las razones y los ideales que lo motivaron a la lucha no murieron con él. La pobreza, la ignorancia, la desigualdad, la injusticia aún campean por la geografía de México (...) A Morelos no le bastan los elogios, no le bastan los panegíricos (...) se le enaltece luchando por la emancipación de los trabajadores de México".

Arquímides García Castro, del PRD, dijo en su oportunidad que el Congreso de la Unión está en deuda con Morelos por varias razones: porque "fue quien convocó al primer congreso constituyente de la nación mexicana: el Congreso de Chilpancingo. Porque fue quien con ese documento genial que conocemos como *Los sentimientos de la nación*, dotó a México de una conciencia propia y libertaria y de un programa histórico común. Porque a José Ma. Morelos debemos la primera de nuestras constituciones políticas, la Constitución de Apatzingán, y porque, finalmente, el Congreso de la Unión le debe a Morelos su existencia".

Además, señaló que el mejor homenaje al caudillo militar en el aniversario de su fusilamiento, debe ser "legislar como él quería: de cara al pueblo, dictando buenas leyes y moderando la opulencia y la indigencia".

Más adelante, el panista Joaquín Martínez Gallardo consideró que debe verse a Morelos bajo tres aspectos: hombre de la política, hombre de guerra y hombre de religión. A su vez, José María Téllez Rincón, exfrentista, dijo a nombre del grupo de diputados independientes: "No podemos olvidar que Morelos es el precursor de la defensa de la soberanía nacional, de los derechos políticos, de los derechos sociales y en el momento en que las clases terratenientes y absolutistas las negaban por completo".

Por último, Manuel Díaz Infante, del Revolucionario Institucional, recordó los méritos parlamentarios del artífice de la Constitución de Apatzingán e hizo un llamado a los legisladores: "Los diputados de la nación, herederos de las mejores causas, tenemos en su ejemplo la pauta a seguir; tenemos que entregarnos con pasión a la tarea para la que fuimos electos. Utilicemos, compañeros, la sobriedad de la palabra; dejemos de lado el discurso fácil que a nada conduce y solamente confunde con sus efímeros brillos. Recordemos que la legitimidad surge de la norma jurídica y no de la presión".

"Hoy son otros tiempos —continuó— y los representantes del pueblo en este amplio espacio de la democracia que es el Congreso, concurrirnos para buscar con nuestro trabajo los mejores derroteros para la paz. En su ejercicio, el Poder Legislativo es a la vez de tolerancia recíproca, capacidad organizativa y acatamiento a la norma; es el espacio donde se perfila y construye el cambio institucional plasmado, expresado en leyes, elemento indispensable como factor incluyente de la democracia. Por eso nuestro deber es fortalecerla".

LV

Novedades en derecho penal

(primera parte)

Alejandro Díaz de León Carrasco*



ANDRÉS GARAY

La que podríamos calificar como la reforma penal más importante del siglo, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de enero de pasado. La iniciativa había sido presentada por el Presidente de la República el 22 de noviembre de 1993, y aprobada por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre, después de ser analizada, discutida y enriquecida en esa cámara de origen y en la de Senadores con carácter de revisora.

Lo anterior fue consecuencia de las reformas a los artículos 16, 19, 20, 119 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de septiembre de 1993, y que sientan las bases para una moderna procuración y administración de justicia, que conjuga el respeto a los derechos humanos con la eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada, haciendo compatibles ambos principios.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; el Código Federal de Procedimientos Penales; el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; la Ley de Amparo; la Ley de Extradición Internacional; el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, constituyen el conjunto de normas que fueron objeto de modificaciones y cuyos nuevos textos reflejan la aspiración

jurídica de un derecho penal moderno y humanizado.

En esta edición de *Crónica Legislativa* se analizan los cambios más importantes del Código Penal y en la siguiente entrega se hará lo propio con las modificaciones al Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal

Comisión por omisión

Al artículo 7o., que define el delito como "el acto u omisión que sancionan las leyes penales", se adiciona un segundo párrafo para incluir en las formas de comisión del delito lo que se conoce como "la comisión por omisión"; es decir, la conducta omisiva de quien teniendo el deber de evitar un resultado delictivo por ser garante del bien jurídico protegido, permanece pasivo y no evita dicho resultado. Por ejemplo, el salvavidas que no actúa para tratar de impedir que una persona se ahogue, podría ser responsable de homicidio.

Delitos dolosos y culposos

Los artículos 8 y 9 son reformados para mejorar su redacción, sustituyendo los conceptos *delitos intencionales e imprudenciales* por *dolosos y culposos* respectivamente, desarrollando lo que en doctrina se conoce como *dolo directo y dolo eventual* y *culpa con previsión y culpa sin previsión*. Como consecuencia de ello, se eliminan los delitos preterintencionales, al quedar comprendidos en los delitos culposos.

*Abogado por la Escuela Libre de Derecho, con posgrados en criminología y derecho penal internacional. Ha ocupado, entre otros cargos, los de secretario particular del procurador general de Justicia del DF, y agente del Ministerio Público Federal con carácter de agregado regional de la Procuraduría General de la República en San Antonio, Texas, Estados Unidos. En la actualidad es director de Asuntos Jurídicos del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional.

Tentativa inacabada

El artículo 12 se reforma para castigar lo que se conoce como la *tentativa inacabada*; es decir, cuando sólo se realiza parte de los actos tendentes a lograr un resultado delictuoso y éste no se da por circunstancias ajenas al autor. En el texto anterior se indicaba la necesidad de que se realizara la totalidad de dichos actos para que la tentativa fuera punible.

Culpabilidad en lugar de temibilidad

En el mismo artículo se elimina como criterio para la individualización de la pena por el juez a la *temibilidad*, elemento subjetivo sobre la personalidad del autor; se privilegia, en cambio, para aquel efecto, a la *culpabilidad* del sujeto en relación con su conducta delictiva.

En el artículo 52 reformado se eliminan el principio de *temibilidad* y la conducta precedente del sujeto, como factores para la individualización de la pena a cargo del juez; en su lugar, se toman en cuenta la culpabilidad y demás circunstancias relacionados con la comisión del delito.

Penalidad para los partícipes del delito

El artículo 13 es reformado y adicionado, para establecer con mejor técnica que cada uno de los autores o partícipes del delito sean castigados según su individual culpabilidad, asignando para los cómplices y auxiliares hasta tres cuartas partes de la pena correspondiente a los autores principales.

Cada uno
de los autores o
partícipes del delito
será castigado
según su individual
culpabilidad

Causas de exclusión del delito

El artículo 15, ubicado ahora bajo el título "Causas de exclusión del delito", que sustituye al de "Circunstancias excluyentes de responsabilidad", reestructura con mejor método las figuras antes existentes, adicionando tres nuevas excluyentes:

- a) La falta de alguno de los elementos del tipo penal.
- b) El consentimiento del titular del bien jurídico.
- c) La no exigibilidad de otra conducta.

Trabajo en favor de la comunidad

El artículo 27 reformado da al trabajo en favor de la comunidad el carácter de pena autónoma.

Reparación del daño

En el artículo 30, relativo a la reparación del daño, se incluye el pago de los tratamientos curativos que requiera la víctima del delito para recuperar la salud.

El artículo 31 bis, de nueva creación, establece la obligación del Ministerio Público de solicitar al juez la condena a la reparación del daño, debiendo el juez resolver lo conducente, previéndose para ambos, en caso de incumplimiento, la pena de multa.

El artículo 32 establece la obligación solidaria del Estado de reparar el daño causado por los delitos dolosos en que incurran los servidores públicos con motivo de sus funciones, adi-



cionalmente a la obligación subsidiaria que ya le correspondía y que también conserva, ahora por los delitos culposos.

Para hacer efectiva esta nueva obligación estatal tuvieron lugar las reformas correspondientes del Código Civil, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, dentro del paquete legislativo a que nos hemos referido.

El **artículo 34** otorga al ofendido el derecho a aportar pruebas para demostrar la procedencia y el monto de la reparación del daño.

El **artículo 35** establecía como garantía del pago de la sanción pecuniaria del inculpadado que se sustraiga a la acción de la justicia, los depósitos afectos a la libertad caucional. Con la reforma, asigna dichos depósitos al pago preventivo de la reparación del daño.

El **artículo 37** establece un procedimiento económico coactivo, a cargo de la autoridad fiscal, para hacer efectivo el cobro de la reparación del daño mediante la ejecución de la sentencia ejecutoriada que condena a dicho pago.

Delitos por comisión culposa

En el **artículo 60** se establecen en forma expresa y limitativa aquellos delitos que pueden sancionarse por comisión culposa, ya que anteriormente esta posibilidad estaba abierta a todas las figuras delictivas. Se fija para estos

delitos el monto de la pena en una cuarta parte de la correspondiente a los delitos dolosos, en los siguientes casos:

- a) evasión de presos;
- b) ataques a las vías de comunicación;
- c) peligro de contagio;
- d) lesiones;
- e) homicidio; y
- f) daño en propiedad ajena.

Reincidencia

En el **artículo 65** reformado, la reincidencia deja de ser un factor agravante de la pena para sólo considerarse por el juez como un factor en la individualización de la pena, al momento de dictar sentencia.

Libertad preparatoria

El **artículo 85** relativo a la libertad preparatoria que ya excluía de este

beneficio a los condenados por delitos contra la salud, al ser reformado excluye también a quienes formen parte de una asociación delictuosa con el propósito de llevar a cabo tales delitos, agravando la pena para aquellos que además tengan el carácter de servidores públicos policiales o militares.

*El artículo 27 da
al trabajo en favor de
la comunidad el
carácter de pena
autónoma*



LUIS HUMBERTO GONZÁLEZ / SILVA

***S**e establece la
obligación del Estado
de reparar el daño
causado por los
delitos dolosos en que
incurran los servidores
públicos en sus
funciones*



Perdón del ofendido

El artículo 93, que se refiere al perdón del ofendido en los delitos que se persiguen por querrela, al reformarse amplía su aplicación a los delitos perseguibles por declaratoria de perjuicio o por algún otro acto equivalente a la querrela, bastando para otorgarse la manifestación de que el interés afectado ha sido satisfecho. También extiende la oportunidad de otorgarlo a la fase ejecutiva de la pena, mientras que antes de la reforma el término para hacerlo concluía antes de dictarse la sentencia de segunda instancia.

Prescripción

El artículo 110 reformado, que se refiere a los actos que interrumpen la prescripción de la acción penal, incluye como tales el requerimiento de auxilio en la investigación del delito o del delincuente, las diligencias que se rea-

licen para obtener la extradición internacional y el requerimiento de entrega del inculcado que haga el Ministerio Público de una entidad federativa al de otra, en concordancia con las reformas recientes al artículo 119 de la Constitución, que permiten la colaboración ejecutiva entre las Procuradurías Generales de Justicia de los estados a través de los convenios respectivos, sin necesidad de intervención judicial.

En el artículo 115 reformado se señala que la prescripción de la sanción privativa de libertad también podrá suspenderse por la solicitud de entrega del reclamado que haga el Ministerio Público de una entidad federativa al de otra entidad en donde el sujeto se encuentre detenido. Asimismo, establece que la prescripción de la pena de reparación del daño y de otras penas de carácter pecuniario, se interrumpe por las promociones que ante la autoridad fiscal realice el ofendido.

Asociación delictuosa

El artículo 164, que tipifica el delito de la asociación delictuosa y prevé una pena agravada para los miembros de la asociación que pertenezcan o hayan pertenecido a alguna corporación policial, al reformarse incluye en dicha situación a los miembros de las fuerzas armadas que estuvieran en el mismo supuesto.

Delitos relacionados con aeronaves

En el artículo 172 bis reformado, se tipifican como delitos la realización de vuelos clandestinos o el facilitar el despegue, aterrizaje, reabastecimiento o mantenimiento de aeronaves utilizadas en actividades delictivas, duplicándose las penas cuando se trate de delitos contra la salud.

Delitos contra la salud

En materia de delitos contra la salud, las reformas aprobadas han sido particularmente importantes. A continuación se indican los principales cambios al título séptimo del libro segundo del Código Penal:

El artículo 193 ha sido modificado en los siguientes términos:

- a) A fin de unificar la terminología en nuestro sistema jurídico nacional y ajustarla a la utilizada en las convenciones internacionales sobre la materia, bajo la denominación de *narcóticos* se incluyen todas las sustancias estupefacientes y psicotrópicas que la ley de salud determina como tales para efectos penales.
- b) Se introducen como factores nuevos a valorarse por el juez al fijar la pena, la cantidad y especie de narcóticos involucrados en la conducta delictiva, situación que antes de la reforma no se tomaba en cuenta, por lo que teóricamente podía llegarse al absurdo de castigar igual al que traficaba con un kilogramo de marihuana que a quien lo hiciera con una tonelada de cocaína.
- c) Se autoriza expresamente al Ministerio Público en la investigación de estos delitos, a asegurar durante la averiguación previa los bienes utilizados para su comisión, así como aque-

llos que sean producto de esos delitos y a destinarlos a la "procuración de justicia"; y en la fase del proceso, a solicitarlo al juez y promover su decomiso para ser destinados a la impartición de justicia", o bien a promover la suspensión y privación de derechos agrarios ante las autoridades competentes.

Nótese la distinción que se hace al referirse al destino de los fondos asegurados o decomisados, entre procuración e impartición de justicia, entendiéndose por la primera la actividad previa a la judicial y por la segunda no necesariamente sólo la fase judicial.

Esta reforma es muy importante porque establece el fundamento legal expreso y preciso que permite a las autoridades encargadas de combatir estos delitos hacerse de fondos extra-presupuestales, que al provenir de los propios delincuentes implica afectarles donde más les duele: en sus ganancias ilícitas, y al mismo tiempo ahorrarle fondos al Estado.

Formas delictivas de delitos contra la salud

El artículo 194 referido a las diferentes formas delictivas, con una pena máxima de 10 a 25 años de prisión, ahora excluye de este artículo a la siembra, el cultivo y la cosecha para darles un tratamiento más benigno, en el artículo 198 que más adelante analizaremos.

Además se explica el significado del verbo producir: "manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico", lo que permite cubrir un espectro más amplio de conductas.

*Para fijar la pena,
el juez tomará
en cuenta
la cantidad y especie
de narcóticos
involucrados en
la conducta delictiva*

Posesión de narcóticos

En el artículo 195 se regula de manera integral y mejor estructurada, aunque con penalidad menor a la que antes tenía, la figura delictiva de la posesión de narcóticos, bajo los siguientes supuestos:

a) La posesión con fines de cometer delitos contra la salud se castiga con pena de cinco a 15 años de prisión, en lugar de siete a 25 años con que se castigaba antes de la reforma.

b) No se procederá penalmente en contra de quien no siendo farmacodependiente se le encuentre en posesión de narcóticos por una sola vez y en cantidad tal que pueda presumirse que es para su uso personal. Antes de la reforma, bajo las mismas circunstancias se imponía una pena de seis meses a tres años de prisión y la multa correspondiente.

Posesión y transporte de narcóticos

Se crea un artículo 195 bis que regula la penalidad de la posesión o el transporte de narcóticos sin fines de cometer delitos contra la salud, por quien no sea miembro de una asociación



CUARTOSURIO

delictuosa, de acuerdo con unas tablas que la propia ley incorpora como apéndice, siendo esta una aportación novedosa, ya que se toman en cuenta para la fijación de la penalidad las siguientes circunstancias:

- a) Tipo de narcótico (se incluyen 25 diferentes drogas).
- b) Cantidad (de un gramo la mínima a 60 kilogramos la máxima).
- c) Si se trata de un primodelincuente, reincidente por primera, segunda o tercera vez, o de un multireincidente.

Las penas que se establecen van de 10 meses la mínima a nueve años con siete meses la máxima, dependiendo de las circunstancias antes mencionadas. En caso de que el tipo de droga no esté incluido en las tablas, se aplicará la mitad de las penas previstas en el artículo 195 relativo a la posesión.

Es importante reiterar que antes de la reforma se tomaban en cuenta los fines de la posesión o del transporte de los narcóticos para fijar la penalidad, únicamente en dos casos: el de posesión de marihuana sin fines de cometer delitos contra la salud, en el que se aplicaba pena de prisión de dos a ocho años y una multa; y el de transporte de marihuana por una sola vez y no estando en una asociación delictuosa, para el que se aplicaba la misma penalidad.

Lo anterior quiere decir que en la actualidad se pretende castigar con severidad a quien realice en forma consciente y organizada las actividades criminales relacionadas con los narcóticos, distinguiendo claramente entre tales personas y los que son farmacodependientes, usuarios circunstanciales o bien personas utilizadas individualmente para el transporte, comúnmente conocidas como "mulas".

La penalidad para los integrantes de carteles va de 20 a 40 años de prisión

Calidad de los sujetos activos y lugar de comisión del delito

El artículo 196 de la reforma contempla las situaciones previstas en el artículo 198 anterior, referidas al agravamiento de las penas en función de la calidad personal de los sujetos que cometan los delitos, con las siguientes aportaciones:

a) Antes de la reforma, se señalaba que los servidores públicos encargados de prevenir o investigar tales delitos, que participaran en los mismos, tendrían una pena agravada. Ahora se agregan aquellos servidores públicos encargados de denunciar y juzgar dichos delitos, así como también los miembros de las fuerzas armadas mexicanas en activo, reserva o retiro.

Antes de la reforma la penalidad se agravaba con una mitad más de las penas correspondientes a los delitos; ahora, además se establece la suspensión hasta por cinco años o la destitución y la inhabilitación por el tiempo que dure la pena de prisión impuesta.

b) Con respecto al agravamiento de la pena por el lugar en que se cometan los delitos, a los centros educativos, asistenciales o penitenciarios y sus in-

mediaciones —previstos antes de la reforma— se agregan los policiales.

Criminalidad organizada

En el artículo 196 bis, de nueva creación, se contempla a la criminalidad organizada para cometer estos delitos en forma de asociación delictuosa.

Se trata de los llamados *carteles* que son verdaderas empresas organizadas y estructuradas para desarrollar todas las actividades delictivas que comprenden el ciclo criminal en materia de narcóticos: siembra, producción, transporte, venta, lavado de activos y reciclaje de fondos para iniciar nuevamente la operación.

La penalidad establecida para estos sujetos es alta; va de 20 a 40 años de prisión y multas de 500 a 10 mil días de salario mínimo, así como el decomiso de objetos, instrumentos y productos del delito.

Se distingue dentro de la organización a aquellos colaboradores que no tienen facultades de decisión, cuya penalidad será reducida a la mitad. Se contempla también la penalidad agravada para aquellos servidores públicos tanto policiales como militares que participen dentro de estas organizaciones delictivas.

Suministro, inducción y auxilio al consumo

En el artículo 197 se prevé el caso, antes no contemplado, de que quien suministre a otra persona algún narcótico, por cualquier medio, sin prescripción médica, cualquiera que fuera la cantidad, tendrá una pena de tres a nueve años de prisión y multa, que podrá agravarse hasta en una mitad

Quien suministre
a otra persona algún
narcótico sin
prescripción médica
tendrá una pena de
tres a nueve años
de prisión



LUIS HERNÁNDEZ GONZÁLEZ / SILVA

más si la víctima fuere menor de edad o incapaz.

Se contempla también como situación novedosa la misma pena para la persona que induzca o auxilie a otra a consumir cualquier narcótico.

Situación de los campesinos

Como ya señalamos, la siembra, el cultivo y la cosecha de narcóticos se suprimió de las formas de delitos contra la salud previstas en el artículo 194, para darle un tratamiento más benigno.

El **artículo 198** reformado amplía el tipo de plantas a otras diferentes a la mariguana a que se refería el anterior artículo 195 y reduce la pena para los campesinos —que era de dos a ocho años— a de uno a seis años, cuando tengan escasa instrucción y extrema necesidad económica.

Si los campesinos no tienen escasa instrucción ni extrema necesidad económica y actúan con la finalidad de cometer delitos contra la salud, la pena será hasta de dos terceras partes de las previstas para tales delitos. Si en esas circunstancias carecen de la finalidad delictiva apuntada, se harán acreedores a una pena de dos a ocho años de prisión.

Despenalización de otras figuras delictivas

Se ha buscado despenalizar otras figuras delictivas, por lo que se refiere a la pena privativa de libertad, tratando

de aligerar así los cupos de las prisiones que de suyo están saturadas y evitar la contaminación carcelaria para sujetos que no debieran entrar a una prisión.

Los siguientes son algunos delitos que contaban con pena de prisión baja y multa alternativa, respecto de los cuales por política criminal se sustituye la pena de prisión por la pena de trabajo en favor de la comunidad:

- a) La provocación pública a cometer un delito, prevista en el artículo 209.
- b) La revelación de secretos o comunicaciones privados conocidos con motivo del empleo del infractor; artículo 210.
- c) El ocultamiento de nombre o domicilio en una diligencia judicial; artículo 49 fracciones I y II.
- d) La conducta de un servidor público que atribuya a una persona título o nombre que no tiene; artículo 49, fracción III.
- e) La conducta de quien no avise a la autoridad u omita prestar auxilio a un menor abandonado; artículo 340.
- f) Al que atropelle y abandone a su víctima; artículo 341.

El **artículo 321 bis**, de nueva creación, establece que no se procederá contra quien culposamente ocasione lesiones u homicidio a un ascendiente o descendiente consanguíneo, hermano, cónyuge, concubino, adoptante o

adoptado, salvo que el autor estuviera bajo el efecto del alcohol o narcóticos o no auxiliare a la víctima.

Gracias a esta reforma, se elimina, por ejemplo, la culpabilidad de quien al conducir un vehículo sufre un accidente de tránsito en el que fallece un familiar cercano. En estos casos, además de la pena que significaba haber causado la muerte de un ser querido, el conductor tenía que enfrentarse a las sanciones de la justicia y eventualmente cumplir una pena.

Delitos contra la administración de justicia

En el **artículo 225**, reformado, relativo a los delitos cometidos contra la administración de justicia, se tipifican nuevas conductas de servidores públicos:

- a) Ejercitar acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela.
- b) Detener o retener a un individuo más allá del término previsto en el artículo 16 de la Constitución.
- c) Obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura.

En el **artículo 231** se prevén nuevas formas de delitos de abogados, a través del uso de pruebas falsas en un juicio.

Apertura de mercados para impulsar la competitividad

El dictamen de la esperada iniciativa para una nueva Ley de Inversión Extranjera, que enviara el Ejecutivo a la Cámara baja el 24 de noviembre, hizo énfasis en el contexto mundial. Se refirió a la difícil situación de los países en desarrollo que compiten por capitales provenientes del primer mundo, sobre todo en un clima generalizado de recesión económica. Apuntó también que la inversión extranjera facilita la introducción de tecnologías de avanzada, además de complementar el ahorro interno, fomentar la creación de empleo e incorporar a las economías receptoras de capital a los mercados internacionales.

Los aportes medulares de la nueva Ley de Inversión Extranjera, que sustituye a la vigente desde 1973, son la eliminación de los requisitos de desempeño para la aprobación de un proyecto de inversión, la reducción y precisión de los criterios con los que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras estudiará los programas de inversión extranjera, la legalización mediante fideicomisos de inversión extranjera en la zona restringida, así como los conceptos de inversión neutra —aquella en la que el capital externo no tiene capacidad de decisión, independientemente del monto de su participación en el capital de alguna empresa— y de sociedad mexicana —en la que los extranjeros que participen se considerarán como nacionales con respecto a dichos bienes y no podrán invocar la protección de sus gobiernos—.

Asimismo, se estipula que la finalidad de la Ley, principio rector de las actividades de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera, es impulsar la competitividad de la planta productiva

nacional y fomentar el empleo y la capacitación, así como fortalecer el ahorro.

Simplificar, un objetivo

La comisión de Patrimonio y Fomento Industrial, encargada de elaborar el dictamen de la iniciativa presidencial, realizó 17 modificaciones en aras de enriquecer, clarificar y dar precisión a su contenido normativo.

La fundamentación del dictamen corrió a cargo del priísta José Rodolfo Treviño Salinas, presidente de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial, quien tras precisar que el nuevo marco jurídico para la inversión foránea permitiría a México explotar su situación geográfica —que lo hace uno de los principales ejes del comercio mundial—, informó sobre los trabajos de la comisión dictaminadora. Destacó las tres reuniones especiales en las que participaron, además del subsecretario de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, integrantes de todos los grupos parlamentarios e inversionistas nacionales y representantes de la pequeña, mediana y gran industria.

Expresó, además, que la iniciativa “pretende reducir al mínimo posible la facultad discrecional de la autoridad administrativa”, en especial al reducir de 17 a tres —que en el debate se tornarían en cuatro— los criterios que tomará en cuenta la Comisión Nacional de Inversión Extranjera para evaluar la pertinencia de los proyectos de inversión: el impacto en el empleo y la capacitación de los trabajadores, la aportación tecnológica y la contribución del proyecto a la productividad.

El papel de la inversión extranjera en la economía mexicana, así como su volumen, consecuencias y orientación, constituyeron los ejes de la discusión del 11 de diciembre en la Cámara de Diputados, donde se debatió y aprobó la nueva ley en la materia

La Ley

*pretende
reducir al mínimo
la facultad
discrecional de
la autoridad
administrativa*

miento, tal y como es el fortalecimiento del ahorro interno (...) Por ejemplo, el mejoramiento salarial, la optimización de la producción, los estímulos financieros para capitalizar a la pequeña y mediana industria, y dar una solución efectiva al problema de la cartera vencida, situaciones que no son precisamente condiciones *sine qua non* de la inversión extranjera”.

El tema de los fideicomisos dio pauta para que los representantes de varias fracciones expresaran diversas opiniones sobre el papel que debe desempeñar dicha figura. Fue esta la parte más intensa del debate, sobre todo a raíz de la intervención del panista Fauzi Hamdan, quien expresó que la figura del fideicomiso contradecía la prohibición constitucional para que la inversión extranjera se asentara en la zona restringida, lo que le llevó a considerar la pertinencia de modificar la fracción I del artículo 27 constitucional para eliminar esa prohibición “porque ya no tiene razón de ser histórica”. “Aceptémoslo —dijo al contestar una interpe- lación del priista Salvador Valencia Carmona—, ya es obsoleta la disposición de prohibición, pues todos los litorales de nuestro país en los centros de desarrollo turístico prácticamente están en manos de extranjeros, sea vía fideicomiso o sea en operación hotele- ra, y vaya toda la tecnología que esto lleva consigo”.

Salvador Valencia Carmona, del PRI, rebatió los argumentos de Fauzi Hamdan y ratificó la importancia de la Cláusula Calvo —contenida en la frac- ción I del artículo 27 constitucional— como instrumento para la defensa de la soberanía nacional. Con respecto al fi- deicomiso, rechazó que implique una violación a la Constitución, pues no tiene características de mandato y sólo otorga a los extranjeros el derecho a usufruc- tuar, pero no el dominio territorial.

Al igual que el orador panista, Héctor Ramírez Cuéllar, exmiembro del PPS y en la actualidad diputado inde- pendiente, consideró que la figura del fideicomiso violenta el espíritu del artí- culo 27; sin embargo, a diferencia de Fauzi Hamdan, expresó que “lo que hay que desaparecer es la figura del fideico- miso en el área restringida (...) porque desde el punto de vista económico y social, las expectativas de los fideicomi- sos no se cumplieron, o se cumplieron a medias, o se cumplieron mal; los objetivos no se alcanzaron”.

A nombre del PRI, Marco Antonio Haddad Yunes señaló que con la nueva ley permitirá que México incremente el ahorro interno y la generación de em- pleos, si bien hizo énfasis en que el ordenamiento debería considerarse como “un instrumento más” y “no como un pilar” para esos objetivos. Recordó que se conservan áreas estratégicas exclu- sivas para el Estado, como petróleo, electricidad, radiotelegrafía, ferrocarriles y emisión de billetes, entre otras, e hizo una relación de las demás limitaciones que establece la ley a los inversionistas foráneos. Elogió que se eliminen trámi- tes innecesarios en la autorización y que se establezcan plazos específicos para que las autoridades resuelvan so- bre las solicitudes que se les presenten.



De porcentajes y restricciones

El artículo 7o. de la Ley, referente a la especificación del porcentaje de capital extranjero que puede participar en las distintas actividades económicas y comerciales, así como el 11, según el cual se permite la inversión extranjera en la zona restringida bajo la modalidad del fideicomiso, fueron los artículos más impugnados en el debate.

Desde el principio de la sesión, las intervenciones de Héctor Morquecho Rivera, del PPS, y Servando Hernández Camacho, del PARM, tocarían el punto más delicado en la discusión de la iniciativa: la inversión foránea en la zona restringida y sus posibles consecuencias. Ambos legisladores manifestaron su oposición al dictamen en este punto. A nombre de su partido, Servando Her- nández dijo que “deben plantearse me- jores opciones para alentar al creci-

***E**l porcentaje de capital foráneo en distintas actividades y la inversión extranjera en la zona restringida bajo la modalidad del fideicomiso, fueron los temas más debatidos*

Afirmó, por último, que la iniciativa garantiza la seguridad y la soberanía nacionales.

Por el PFCRN, Manuel Terrazas Guerrero reconoció que la iniciativa se justificaban por la necesidad del país de atraer mayores recursos, pero objetó que se concedan "privilegios al capital extranjero que riñen con el espíritu de competencia y de igualdad que debería tener para poder impulsar el financiamiento del desarrollo nacional". En consonancia con los oradores del PPS y el PARM, expresó su desacuerdo en que se permita la inversión extranjera en la zona restringida, así como en actividades y áreas prioritarias para la economía nacional. En este sentido, el PFCRN hizo diversas propuestas para modificar el dictamen.

Terrazas Guerrero cuestionó también el carácter no público del registro nacional de inversiones extranjeras, inconformidad a la que después se sumaría Carlos González Duran, del PRD. Ambos opinaron que la importancia del tema hace necesario que la sociedad y de manera particular el Congreso de la Unión, tengan acceso a la información existente sobre el comportamiento de la inversión extranjera en el país.

En respuesta, Juan José Rodríguez Prats, del PRI, afirmó que dicha información "no tiene carácter público porque su intención no es que los actos ahí inscritos tengan efectos ante terceros; es un registro con finalidades estadísticas, pero si hubiere, inclusive, algún interés jurídico afectado, esa persona puede obtener mediante el trámite judicial correspondiente, la información que se encuentra en el Registro Nacional".

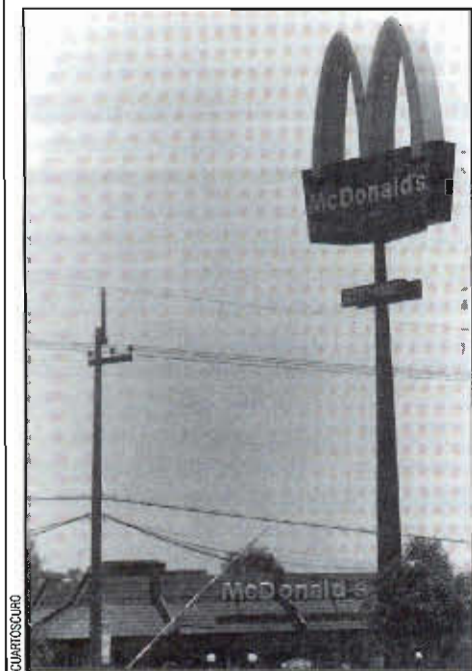
La relación entre inversión extranjera y crecimiento económico, fue el

centro de las intervenciones de los perredistas Rosa Albina Garavito y Julio César García Hernández. Ambos se ocuparon de las posibilidades de la iniciativa discutida para asegurar un repunte económico en México. Garavito Elías expresó su convicción de que seguir la tendencia mundial de abrir las fronteras para permitir el libre flujo

de capitales sin que ello esté vinculado a un proyecto económico y social en el que se dé primacía a un desarrollo integral tanto en lo comercial y económico como en lo político, no asegurará la evolución del país hacia mejores formas de organización. Sustentó sus argumentos en cifras sobre los bajos índices de crecimiento de los últimos años, y dijo que tras la aprobación en 1989 del Reglamento para Regular la Inversión Extranjera, los capitales que han arribado al país no han rendido los frutos esperados.

Por su parte, Julio César García Hernández ligó sus argumentos con los que Rosa Albina Garavito había vertido al inicio de la sesión, y después de asegurar que la inversión extranjera debería ser complemento y no pilar del crecimiento económico, hizo notar que sólo un 17.6 por ciento de este tipo de inversión corresponde a bienes de capital, que la mayoría de las importaciones son bienes intermedios, y que





en la iniciativa no figuraban las medidas necesarias para asegurar que el capital externo se encauce de manera efectiva y hacia la tecnologización nacional, el fomento y la integración del mercado interno.

Después de que los legisladores hicieran uso de la tribuna en 25 ocasiones, concluyó la discusión del dictamen en lo general, que recibió 242 votos a favor y 71 en contra. Al anunciarse el resultado de la votación, el panista Juan Luis Calderón Hinojosa pidió la palabra para hechos y aseguró que había sido menor la cantidad de votos en pro, ante lo cual la presidencia reiteró que la votación antes señalada era válida y la protesta de los panistas improcedente.

Ocho cambios

En la discusión del dictamen en lo particular, las fracciones parlamentarias hicieron numerosas propuestas de modificación a diversos artículos.

El PFCRN, por conducto de Demetrio Hernández Pérez, propuso cambios a nueve artículos de la Ley. De ellos, más adelante serían aprobadas precisiones a los artículos 5o. y 7o. transitorios, y el agregado de una fracción al artículo 27, en el que se señala como atribución del secretario ejecutivo de la Comisión el "presentar al Congreso de la Unión un informe estadístico anual sobre el comportamiento de la inversión extranjera en el país, que incluya los sectores económicos y las regiones en las que ésta se ubica".

También se aprobaría una propuesta del PFCRN, apoyada por el PAN y el PRI, para agregar un artículo 11 transitorio con el cual se estableciera un trato igual para los inversionistas en zona restringida, independientemente del fin que tengan sus inversiones, conforme a los dispuesto en el artículo 2 de la misma Ley.

El PAN, por conducto de Luis Fernández Vega, Raúl Velasco Gómez, Lydia Madero García y Alfredo Castillo Colmenares, propuso cambios a siete artículos. De ellos, se aprobaron las modificaciones al artículo 7o. y el agregado de un transitorio, propuestas que también habían sido formuladas por el PFCRN.

Víctor Díaz Palacios, del PRI, presentó modificaciones al artículo tercero transitorio para suprimir la fracción II, que derogaba una disposición de la Ley de Vías Generales de Comunicación, así como cambios para hacer un acotación al inciso q del artículo 7o. Ambas propuestas fueron aprobadas. Además, coincidió con el Partido del Frente Cardenista en las propuestas para modificar el artículo 27, así como para añadir un artículo 11 transitorio.

El PRD presentó más de una docena de propuestas de modificación al dictamen, dentro de las cuales se distinguían las destinadas a conservar los 17 criterios para el trabajo de la Comisión, la precisión y ampliación de las actividades económicas reservadas al Estado, así como la restricción a los porcentajes con los que la inversión extranjera podrá participar en determinadas actividades. Todas ellas fueron rechazadas en votación económica.

En cambio, fue aprobada una propuesta firmada por todas las fracciones parlamentarias, presentada por el priista Juan Antonio Nemi Dib, presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente. En ella se aumenta un criterio a los que debe tomar en cuenta la Comisión para evaluar las solicitudes que se sometan a su consideración: "el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental contenidas en los ordenamientos ecológicos que rigen la materia".

María Clara Mejía Guajardo, presentó a nombre del PPS dos propuestas de modificación para incrementar el monto de las sanciones a inversionistas extranjeros en caso de incumplimiento y sobre las atribuciones de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

Adolfo Kunz, coordinador del PARM, pidió añadir un artículo 40 a la Ley para establecer el principio de reciprocidad.

Finalmente, alrededor de las ocho de la noche del 11 de diciembre y después de 37 propuestas de modificación, se aceptaron ocho cambios a los diversos artículos y se aprobó en lo particular la Ley de Inversión Extranjera con 221 votos.

Reglas del juego para los capitales foráneos

La nueva Ley de Inversión Extranjera, aprobada el 11 de diciembre de 1993, tiene como antecedente inmediato la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, del 7 de marzo de 1973, la cual abroga. Se compone de ocho títulos, 13 capítulos, 39 artículos y 10 artículos transitorios.

Definiciones y propósitos

En el primer capítulo se establece el objeto de la ley: "la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional" y se definen términos básicos tales como: inversión extranjera, inversionista extranjero, zona restringida y cláusula de exclusión de extranjeros.

Actividades reservadas y limitaciones

El capítulo II señala las actividades en las que la inversión extranjera queda sujeta a restricciones. Se anotan a detalle las actividades reservadas al Estado, entre las que están: petróleo y petroquímica básica, electricidad, ferrocarriles, acuñación de moneda, comunicación vía satélite, telégrafos y correos (artículo 5o.).

Las actividades económicas y sociedades que están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros se anotan el artículo 6o. Estas son: transporte terrestre de pasajeros, turismo y carga; comercio de gasolina y gas licuado; servicios de radiodifusión y televisión (distintos de televisión por cable); uniones de crédito; instituciones de banca de desarro-



Los extranjeros podrán adquirir el dominio directo sobre bienes inmuebles ubicados en zonas restringidas a través de fideicomiso



La propiedad por fideicomiso en zonas restringidas tendrá una duración máxima de 50 años prorrogables

llo, y prestación de servicios profesionales y técnicos que señalen las disposiciones legales aplicables.

En el capítulo III se estipulan las actividades en las que el capital foráneo puede participar en proporciones limitadas:

-Hasta el 10 por ciento: sociedades cooperativas de producción.

-Hasta el 25 por ciento: transporte aéreo nacional, aéreo especializado y aerotaxi.

-Hasta el 30 por ciento: sociedades controladoras de agrupaciones financieras, instituciones de crédito de banca múltiple, casas de bolsa y bursátiles.

-Hasta el 49 por ciento: instituciones de seguros y de finanzas; casas de cambio; almacenes generales de depósito; arrendadoras financieras; empresas de factoraje financiero; sociedades financieras de objeto limitado; acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión; fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego y similares (se excluye la adquisición y utilización de los mismos para actividades industriales y extractivas); impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional; acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales; televisión por cable; servicios de telefonía básica; pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva

(excluye acuacultura); administración portuaria integral; servicios portuarios de pilotaje; sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje (excepto cruceros turísticos, explotación de dragas y artefactos navales para la construcción y conservación portuaria); servicios conexos a ferrocarriles, y suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones, aeronaves y equipo ferroviario.

Se indican también aquellos sectores en los que se puede invertir más del 49 por ciento de capital foráneo, previa resolución favorable por parte de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (artículo 8): servicios portuarios (remolque, amarre de cabos y lanchaje), sociedades navieras dedicadas a tráfico de altura, administración de terminales aéreas, servicios privados de educación (desde preescolar hasta superior), servicios legales, sociedades de información crediticia, instituciones calificadoras de valores, agentes de seguros, telefonía celular, construcción de ductos para petróleo y sus derivados, así como perforación de pozos petroleros y de gas.

Fideicomisos

En el título segundo, dedicado a las normas para la adquisición de bienes

inmuebles (capítulos 11 a 14), se asienta que las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros podrán adquirir el dominio de bienes inmuebles en el territorio nacional, incluso en zona restringida, debiendo en este caso registrar dicha adquisición ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Establece además que las personas físicas y morales extranjeras podrán adquirir el dominio directo sobre bienes inmuebles ubicados en zonas restringidas a través de fideicomiso, cuya duración máxima será de 50 años, prorrogables. La Secretaría de Relaciones Exteriores otorgará las solicitudes de permiso o registro correspondientes, en un plazo de 30 días hábiles siguientes a su presentación; en caso contrario el registro o permiso se considerarán otorgados.

Sociedades mercantiles y personas morales

El título tercero (artículos 15 y 16) dispone que para la constitución y modificación de sociedades mercantiles, se requerirá de permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, junto con el requisito de insertar en los estatutos sociales la cláusula de exclusión o admisión de extranjeros.

Para que personas morales extranjeras puedan realizar habitualmente ac-

***E**l secretario
ejecutivo de la CNIE
presentará al
Congreso de la Unión
un informe estadístico
anual sobre el
comportamiento a la
inversión extranjera
del país*

tos de comercio en la República Mexicana, deberán obtener autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial —al no recibirse respuesta en un plazo de 15 días, la solicitud se considera autorizada—, para proceder luego a su inscripción en el Registro Público de Comercio (título cuarto, artículo 17).

Inversión neutra

En el artículo 18, correspondiente al título quinto, se incorpora la noción de "inversión neutra": aquella realizada en sociedades mexicanas o fideicomisos autorizados que coticen en el mercado de valores, para allegarse recursos externos y financiamiento del público inversionista para proyectos de expansión o de saneamiento financiero. No se considera esta inversión para determinar el porcentaje de inver-

sión extranjera en el capital social de las sociedades mexicanas. En los siguientes artículos se señalan los requisitos para autorizar a instituciones fiduciarias a expedir instrumentos de inversión neutra (artículo 19) y sobre diversas modalidades de esta inversión (artículos 20 a 22).

Comisión y Registro nacionales de inversión

La estructura y las atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) se asientan en el título sexto. Se precisa que la Comisión estará conformada por los secretarios de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda; Desarrollo Social; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Turismo; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes, y Trabajo y Previsión Social. Será presidida

por el secretario de Comercio y Fomento Industrial, además de contar con un secretario ejecutivo y un Comité de Representantes, que estará constituido por un servidor público designado por cada uno de los secretarios de Estado que integran la Comisión (artículos 24 y 25).

Las atribuciones de la CNIE son: dictar las políticas en materia de inversión extranjera, resolver sobre términos y condiciones de participación de la inversión extranjera, ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las dependencias y entidades de la administración pública federal y establecer criterios en los que fundará sus evaluaciones (artículo 26). En el artículo 27 se señalan las atribuciones del secretario ejecutivo de la Comisión —entre las que se cuenta la presentación al Congreso de la Unión de un informe estadístico anual sobre el comportamiento a la inversión extranjera del país— y en el 28 se establece que el plazo en que ésta deberá resolver las solicitudes no será mayor a 45 días.

Para evaluar las solicitudes correspondientes, la Comisión atenderá los siguientes cuatro criterios: el impacto sobre el empleo y la capacitación de los trabajadores, la contribución tecnológica, el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental y la aportación para incrementar la compe-



La participación foránea en el transporte aéreo nacional podrá ascender hasta el 25 por ciento.

*L*as sanciones por incumplimiento contemplan la revocación de las autorizaciones y multas que van de 100 a cinco mil salarios mínimos

tividad de la planta productiva del país (artículo 29). En todo caso, la Comisión "sólo podrá imponer requisitos que no distorsionen el comercio internacional". La CNIE podrá impedir la inversión extranjera por razones de seguridad nacional.

En el título séptimo, que engloba seis artículos, se aborda la organización del Registro Nacional de Inversión Extranjera y se indica quienes tienen obligación de inscribirse en él (artículo 32), así como los requisitos que deberán cubrir.

Sanciones

Las sanciones por incumplimiento a las disposiciones de esta ley, incluyen la revocación de las autorizaciones otorgadas, además de multas y sanciones administrativas que van de 100 a cinco mil salarios mínimos, de acuer-

do con el título octavo (artículos 37 y 38).

Las multas más elevadas (de mil a cinco mil salarios) se aplicarán "en caso de que la inversión extranjera lleve a cabo actividades, adquisiciones o actos que requieran resolución favorable de la Comisión, sin que ésta se haya obtenido previamente". La simulación de actos para permitir el goce o la disposición de bienes inmuebles en la zona restringida a personas físicas o morales extranjeras o a sociedades mexicanas que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros, se sancionará con multas hasta por el importe de la operación.

Inversiones futuras

De relevancia son también los artículos transitorios, pues en ellos se definen porcentajes futuros de inversión

que serán autorizados en diversas actividades. El sexto transitorio indica que si bien se reservan a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros las actividades de transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga, así como el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares, en lo futuro podrá participar en ellas la inversión extranjera, de acuerdo con los siguientes plazos:

—Desde el 18 de diciembre de 1995, hasta el 49 por ciento del capital social de sociedades mexicanas.

—Desde el primero de enero del año 2001, hasta el 51 por ciento del capital social de sociedades mexicanas.

—Desde el primero de enero del año 2004, hasta el 100 por ciento de dicho capital, sin necesidad de resolución favorable de la Comisión.

En sociedades mexicanas dedicadas a la fabricación y ensamble de partes, equipo y accesorios automotrices, la inversión extranjera podrá participar hasta en un 49 por ciento, y a partir del primero de enero de 1999 podrá invertir por un monto de hasta el 100 por ciento. En lo que se refiere a actividades de prestación de servicios de videotexto y conmutación en paquete, desde el primero de julio de 1995 la inversión extranjera podrá participar con el 100 por ciento (artículo séptimo).

En los casos de sociedades con actividades de edificación, construcción e instalación de obras, se requiere resolución favorable de la Comisión para permitir la inversión extranjera de hasta 49 por ciento. A partir del primero de enero de 1999, lo podrán hacer sin permiso y en el 100 por ciento (artículo octavo).



Ferrocarriles, actividad reservada al Estado

El primer periodo en síntesis

En el penúltimo periodo de sesiones de la LV Legislatura se aprobaron 25 leyes y decretos y se trataron en el pleno 163 asuntos de diversa naturaleza. La mayor actividad legislativa ocurrió durante diciembre, como se puede ver enseguida:

Mes	Leyes	Decretos	Total
Noviembre	1	1	2
Diciembre	10	13	23
Total	11	14	25

Los trabajos de este periodo coincidieron con intensas actividades de los partidos representados en la Cámara, entre ellas la selección de varios candidatos a la Presidencia de la República. Cambios en los cargos directivos de algunos partidos también provocaron modificaciones en la conformación de la Cámara. Se incorporaron dos nuevos coordinadores de grupos parlamentarios y se dio la bienvenida a ocho diputados que suplen a otros tantos que solicitaron licencia.



Se realizaron 26 sesiones ordinarias, además de la sesión previa a la instalación del periodo, y dos sesiones solemnes: una para develar el nombre de Vicente Lombardo Toledano en una estela de mármol del recinto legislativo, y la otra con el fin de rendir homenaje al insurgente José María Morelos y Pavón.

Iniciativas

Veintitres iniciativas envió en Ejecutivo a la Cámara de Diputados en este periodo. Todas ellas se dictaminaron y aprobaron en este lapso. Cinco tuvieron al Senado como Cámara de origen.

Los grupos parlamentarios presentaron 11 iniciativas: Dos el PRI, cuatro el PAN, tres el PRD, una el PFCRN y una más el PPS.

De éstas, sólo se dictaminó y discutió una del PAN, relativa al debate público, que fue rechazada. El resto permanece en comisiones.

Además, se debatió y aprobó una iniciativa del PPS que había sido presentada en el anterior periodo ordinario de sesiones, así como una iniciativa del Ejecutivo para la revisión de la Cuenta Pública Federal de 1992, presentada también en el periodo pasado.

Sesiones realizadas y horas de trabajo

Mes	Sesiones	Horas
Noviembre	13	68
Diciembre	16	99
Total	29	167

Comisiones y comités

Las comisiones y comités de dictamen legislativo realizaron 89 reuniones de trabajo: 66 ordinarias, dos especiales y 21 reuniones conjuntas. Además, atendieron las comparecencias de los titulares del Departamento del Distrito Federal y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Reuniones por comisión

Comisión	Reuniones
Agricultura	4
Artesanías	1
Ciencia y Tecnología	1
Comercio	3
Comunicaciones y Transportes	4
Cultura	1
Deporte	1
Derechos Humanos	5
Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicio	1
Distrito Federal	5
Energéticos	1
Fomento Cooperativo	2
Ganadería	3
Gobernación y Puntos Constitucionales	9
Hacienda y Crédito Público	11
Justicia	6
Marina	1
Patrimonio y Fomento Industrial	3
Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	9
Radio, Televisión y Cinematografía	1
Reconstrucción	5
Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias	1
Relaciones Exteriores	3
Trabajo y Previsión Social	2
Turismo	1
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	2
Comité de Administración	2
Instituto de Investigaciones Legislativas	1
Total	89



SERGIO MENDOZA



CÁMARA DE DIPUTADOS

Principales asuntos tratados en el pleno

Declaraciones	4
Denuncias	14
Excitativas	4
Comunicaciones	6
Comentarios	15
Informes	26
Iniciativas	30
Minutas	12
Permisos constitucionales	16
Proposiciones	10
Puntos de Acuerdo	13
Solicitudes	13
Total	163

Participación en tribuna por mes

Noviembre	257
Diciembre	484
Total	741

Diputados que hicieron uso de la tribuna con mayor frecuencia

<i>Diputado</i>	<i>Intervenciones</i>	<i>Diputado</i>	<i>Intervenciones</i>
Partido Revolucionario Institucional		Partido de la Revolución Democrática	
Juan José Rodríguez Prats	13	Jorge Calderón Salazar	31
Juan Ramiro Robledo Ruiz	8	Emilio Becerra González	19
Jorge Flores Solano	7	Carlos González Durán	12
Juan Antonio Nemi Dib	6	Jesús Martín del Campo Castañeda	9
Manuel Díaz Infante	5	Enrique Rico Arzate	9
Fernando Lerdo de Tejada	5	Raymundo Cárdenas Hernández	8
Florencio Salazar Adame	5	Liliana Flores Benavides	8
María Esther Scherman Leño	5	Patricia Ruiz Anchondo	8
		Ricardo Valero	8
Partido Acción Nacional		Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	
Alfredo Lujambio Rafols	12	Israel González Arreguín	11
Francisco José Paoli Bolio	11	Demetrio Hernández Pérez	8
Fernando Estrada Sámano	10	Manuel Terrazas Guerrero	7
Fauzi Hamdan Amad	9	Luisa Álvarez Cervantes	6
Luis Felipe Bravo Mena	8	Félix Bautista Matías	6
Jorge Zermeño Infante	8	José de Jesús Berrospe Díaz	6
Juan de Dios Castro Lozano	7		
Víctor Martín Orduña Muñoz	7		
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana		Partido Popular Socialista	
Adolfo Kunz Bolaños	12	Héctor Morquecho Rivera	12
Servando Hernández Camacho	7	Jorge Tovar Montañez	10
Gonzalo Cedillo Valdés	6	Martín Tavira Urióstegui	6
Samuel Moreno Santillán	5	Juan Jacinto Cárdenas García	5
		Cuauhtémoc Amezcua Dromundo	5

Fuentes: *Sumario de actividades legislativas*, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, Cámara de Diputados, noviembre-diciembre, 1993, y "LV Legislatura: proceso legislativo del primer periodo ordinario de sesiones y del primer periodo extraordinario de sesiones, año III, nov-dic 1993 y enero 1994", *Cuadernos de Apoyo*, Comité de Biblioteca, Sistema Integral de Información y Documentación.

Luis A. Beauregard R.

Desde hace dos meses, el país ha asistido preocupado, interesado, curioso y expectante a la evolución y el desenlace de la insurrección de lo que ahora es popularmente conocido como el EZLN, curioso grupo armado de insondables antecedentes e imprevisible futuro, cuyas incursiones político militares concluyeron, por el momento, en una *sui generis* puesta en escena, con catedral, obispo, comisionado y la presentación de un extenso pliego de peticiones que oscila entre plataforma electoral, programa de gobierno, manifiesto utópico, proclama revolucionaria, rollo ingenuo y ejercicio ensayístico del primero de sus subcomandantes.

Desde luego que el “asunto Chiapas” ha dejado más preguntas que respuestas, dejando a aquella entidad una seria y grave situación de inestabilidad política y encono social. La emergencia de múltiples grupos con su cauda de demandas, sus tomas de posiciones, y el consecuente desencadenamiento de actitudes y de lenguaje, crean un clima de intolerancia y cerrazón que en nada contribuyen al restablecimiento de las condiciones adecuadas para gestionar por la vía de la negociación los problemas que ha planteado la aparición del *e zeta ele ene*.

A pesar de los desacuerdos que genera la forma en que se desarrollaron las pláticas para la paz y la reconciliación, cuyos acuerdos se antojan faltos de solidez jurídica y política, el tratamiento basado en el diálogo y la negociación fue adecuado, puesto que con ello se evitó un largo y doloroso escenario de violencia cuyo costo hubiera sido enorme para el gobierno y desgarrador para el país. Pero este acierto no evita algunas preguntas, como el por qué no fue posible obtener ningún acuerdo que señalara explícitas obligaciones de los insurrectos para con el gobierno de la República; el reconocimiento a su legitimidad, por ejemplo, su disposición para deponer las armas o mantener el cese al fuego, la aceptación de la amnistía, son algunas de las interrogantes que surgen del acuerdo.

También *Desde la curul* se pregunta: si muchas de las demandas planteadas son del ámbito local ¿cómo es que no se le dio participación a las autoridades estatales?, ¿es que acaso tantas e importantes decisiones para la vida de los chiapanecos debían ser tomadas sólo por tres protagonistas políticos con ausencia de las instancias gubernamentales locales?, ¿no fue, por cierto, una de las demandas el fortalecimiento de los municipios y la revisión del federalismo?

Y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que señala limitaciones a la participación política de los ministros religiosos y las consecuentes sanciones a quienes la violen, ¿dónde quedó? La aplicación de la ley con criterios políticos es también una de las causas que ha contribuido al debilitamiento de las instituciones de justicia y consecuentemente al deterioro del pacto social.

Hay, pues, muchas cuestiones que deben analizarse y criticarse para intentar algunas explicaciones sobre lo que pasó y está pasando en Chiapas. Desde luego que no todo en México es Chiapas, pero sí vale la pena preguntarse cuánto de nacional tienen las causas que allá afloraron y cómo atenderlas oportunamente, no sólo como una obligación gubernamental, sino como un deber moral y político que involucra a la sociedad mexicana en su conjunto. Separar las causas históricas de las políticas, las sociales de las

culturales y las económicas de las administrativas, puede ser un buen comienzo. Crisis como la que se vive en aquella región no tienen respuestas totalizadoras ni soluciones mágicas.

Los acuerdos tomados presentan soluciones de diverso nivel y grado. Algunas de ellas, como las relacionadas con la infraestructura para el bienestar social y para la producción, pueden atenderse en plazos razonables si se cuenta con los recursos económicos suficientes y éstos se ejercen eficazmente; otras, tienen que ver con reformas políticas y jurídicas que son del ámbito estrictamente local, las que con voluntad política y un clima de estabilidad podrían llevarse a cabo de manera sólida y oportuna. En apariencia, no debe haber mayores obstáculos para sacarlas adelante, aunque ya se sabe que en la realidad política las apariencias, además de engañar, son siempre cambiantes.

Y en atención a que mucho del conflicto es fundamentalmente un problema chiapaneco que debe ser resuelto por los chiapanecos, incluidas todas las etnias y la más grande de todas que es precisamente la chiapaneca, ¿por qué no intentar un gran Asamblea Chiapaneca Deliberativa por la Paz y la Reconciliación, incluso a modo de reunión preparatoria de un eventual congreso constituyente, en la que mediante representantes popularmente electos se pongan las bases para un nuevo entendimiento social y una reconstruida legitimidad política? Todo ello respetando el marco federal que establece la Constitución General de la República para el caso y, desde luego, la del estado de Chiapas, grande y bella entidad del sureste mexicano que merece un destino mejor construido con buena fe, justicia, trabajo y esfuerzo de sus habitantes.

Para terminar con el “asunto de Chiapas”, hay que insistir en que la lucha por la democracia, la justicia, la libertad, la igualdad, el bienestar de las clases sociales más urgidas —como los indígenas, los campesinos y otros sectores sociales desprotegidos, no sólo de Chiapas sino de todas partes del país—, no es una lucha patrimonio del EZLN y sus seguidores, o de un partido político en particular, por más que trate de arrogarse el papel de dueño de la democracia, sino que muchos mexicanos, como muchos diputados, también trabajamos por esas causas incluida nuestra oposición a la violencia como camino a la solución de los problemas políticos.

Desde la curul se augura que para el próximo periodo de sesiones habrá un buen número de licencias de diputados, de todos los partidos, debido a que serán postulados como candidatos a senadores. Como suele suceder, ni serán todos los que se la merecen ni se la merecen todos los que serán.

Pero lo que sí creemos es que esta LV Legislatura debe arrojar una buena cosecha de legisladores en la Cámara alta, ya que la intensa tarea acometida en estos casi tres años ha servido como sólido fogueo parlamentario que deberá aprovecharse para darle impulso y dinamismo a la nueva etapa de ese importante cuerpo legislativo.

Desde la curul ofrecemos una sincera disculpa a todos los lectores de la *Crónica Legislativa* por el retraso con que aparece este número 13. En ocasiones, los problemas técnicos y las debilidades humanas se confabulan para contradecir nuestra voluntad de hacer un recuento puntual y oportuno de lo que sucede en este ancho y proceloso mar parlamentario. ■

registro

● **LICENCIA.** Para cumplir con nuevas responsabilidades como coordinador general de asesores del secretario de Gobernación, el veracruzano Fidel Herrera Beltrán, presidente de la Comisión de Recursos Hidráulicos, solicitó licencia a su cargo como diputado por el XII distrito de su estado, con cabecera en Cosamaloapan. Le sustituye Manuel Santos Pérez.

● **COORDINADOR.** La diputación priista chihuahuense de la LV Legislatura cuenta desde hace algunas semanas con un nuevo coordinador. Leonel Reyes Castro, quien fuera subsecretario de Acción Electoral del Comité Ejecutivo Nacional del Revolucionario Institucional y diputado local en su natal Chihuahua, ahora encabeza a los 11 diputados de esa entidad nortea.

● **VERACRUZ.** Temas de política, historia, jurisprudencia y literatura, dan variedad al contenido de *Parlamento* número 4, órgano de información de la LVI Legislatura del estado de Veracruz. En esta edición se presenta un memorial de las actividades de la diputación permanente encabezada por el diputado Guillermo Zúñiga Martínez, así como su informe de labores del ejercicio de julio a octubre de 1993. Además, se incluyen fragmentos del Primer Informe de gobierno del titular del Ejecutivo estatal, Patricio Chirinos; textos sobre cambios en el derecho civil a la luz del TLC; un ensayo sobre el desarrollo urbano y reflexiones históricas acerca de el

Plan de San Luis, así como sobre la vida y el aporte teórico del suizo Juan Jacobo Rousseau.



● **CIENCIA.** Un detallado reporte de las actividades realizadas por la Cámara de Diputados para rendir homenaje a El Colegio Nacional en su quincuagésimo

aniversario, ocupa la mayor parte del número 5 de *Parlamento* y *Ciencia*. Esta publicación de la Comisión de Ciencia y Tecnología, presidida por la diputada del PPS Gabriela Guerrero Oliveros, también da a conocer los resultados de una serie de visitas efectuadas por legisladores, académicos y funcionarios mexicanos a organismos especializados de Estados Unidos, Polonia, Hungría, Rusia y Ucrania, con el fin de fortalecer el intercambio científico y tecnológico.

● **MEMORIA.** El proceso legislativo de la Ley de Asentamientos Humanos aprobada por unanimidad el 2 de julio de 1993, que incluye la iniciativa, el dictamen, la fundamentación en el pleno, los principales aportes de los foros de consulta que se reali-

zaron previamente al debate, así como diversos comentarios acerca de sus alcances y el propio texto de la Ley, conforman el documento que publicó en fecha reciente la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que encabeza el perredista Alejandro Encinas. Esta comisión, que se ha mostrado como una de las más activas en cuanto a publicaciones se refiere, continúa editando mes con mes su *Boletín Informativo*, con sus acostumbradas crónicas y ensayos de asuntos relacionados con la materia de la comisión. El número 22, correspondiente a diciembre, se ocupa del tema de las migraciones desde diversos puntos de vista.

● **INFORME.** Para dar difusión a sus actividades durante su segundo año como legislador fede-

● **SECRETARIOS.** El pleno de la Cámara aprobó en diciembre la incorporación de nuevos diputados en secretarías de diversas comisiones, para sustituir a los titulares que solicitaron licencia.

Comisión	Secretario	Sustituye a
Ciencia y Tecnología	Marco Antonio Haddad Yunes	Enrique Jacob Rocha
Justicia	Pedro de León Sánchez	Jaime Muñoz Domínguez
Radio, Televisión y Cinematografía	Gustavo Gámez Pérez	Silvia Pinal Hidalgo
Comercio	Héctor Pérez Plazola	Felipe Calderón Hinojosa
Cultura	Juan Hernández Mercado	Jesús Martín del Campo
Distrito Federal	Jesús Martín del Campo	Gilberto Rincón Gallardo
Relaciones Exteriores	Gilberto Rincón Gallardo	Ricardo Valero

ral, el neoleonés José Treviño Salinas publicó un reporte en el que también informa a su electorado acerca de los resultados de los trabajos de la LV Legislatura. Así, a través de este documento de 16 páginas, el priista, diputado por el primer distrito electoral de Nuevo León y presidente de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial, reseña su labor de gestoría y su quehacer parlamentario en el lapso de diciembre de 1992 a diciembre de 1993.

• **TESTIMONIO.** También el diputado por el II distrito de Zacatecas, José Bonilla Robles, acaba de publicar un testimonio de sus actividades legislativas en el segundo año de ejercicio de la LV Legislatura. Además de las tareas de gestoría del zacatecano, quien se desempeña como secretario de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, el informe incluye un recuento de las leyes y decretos aprobados por la actual legislatura en sus dos primeros años.

• **FIESTAS.** *Los sonidos, olores y colores. Las fiestas y ferias de México*, es el título del cuaderno de divulgación número 25 editado por la Comisión de Cultura. Este nuevo fascículo presenta una relación cronológica de las festividades religiosas, cívicas y tradicionales más representativas del país, con una explicación del significado de las ceremonias, así como una aproximación al papel que juegan las danzas de diversos tipos en estas celebraciones.

CONVOCATORIA

Segundo Premio Anual sobre Estudios e Investigaciones Parlamentarias

Para estimular el interés por las investigaciones teóricas y prácticas en materia de derecho, política y sociología legislativos, con respecto a la organización y el funcionamiento del Congreso Mexicano y de sus cámaras respectivas, así como en relación con las normas y actividades que se refieren a las prácticas parlamentarias, la LV Legislatura convoca a su segundo Premio Anual de Estudios e Investigaciones Parlamentarias, que en esta ocasión comprende dos categorías.

I. Tesis o tesinas elaboradas con el fin de optar por los grados de licenciatura, maestría o doctorado.

II. Trabajos publicados en diversos medios.

En ambos casos podrán participar de acuerdo con las siguientes

BASES

1. En la categoría de tesis o tesinas podrán participar las elaboradas por los pasantes y titulados que estén por obtener o hayan obtenido el grado de licenciatura, maestría o doctorado en las escuelas y facultades públicas y privadas pertenecientes a las áreas de ciencias sociales y humanidades del sistema educativo nacional.

Las tesis o tesinas que se envíen al presente concurso deberán ser las autorizadas en las escuelas y facultades en las que hayan sido o hayan de ser presentadas con el fin de obtener los referidos grados académicos.

2. En la categoría de trabajos publicados en diversos medios podrán participar los artículos y ensayos aparecidos en revistas, libros y periódicos —sean estos colectivos o no—. Estos materiales deberán haber sido publicados a partir de la fecha en que se abre la presente convocatoria.

3. En ambas categorías se admitirá la coautoría.

4. En ambas categorías el autor o los autores, estrictamente bajo seudónimo, enviará(n) tres ejemplares del trabajo que habrá de someterse a concurso. En dicho trabajo deberá suprimirse cualquier dato que lo(s) identifique, y sólo deberá aparecer el seudónimo. Asimismo, deberá(n) anexar dentro de un sobre cerrado y

rotulado con el seudónimo que se utilice, los datos de identificación: seudónimo, título del trabajo, nombre(s), completos(s), domicilio(s) y número(s) de teléfono(s).

5. Los trabajos se enviarán por correo certificado a: Cámara de Diputados, Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, Edificio H, 3er. piso, Av. Congreso de la Unión s/n, Colonia del Parque, Delegación Venustiano Carranza, México 15960, D. F.

6. Este concurso queda abierto a partir del primero de enero de 1994.

7. Sólo serán admitidos los trabajos enviados a más tardar el 31 de julio de 1994. Se tomará en cuenta la fecha del matasellos del correo.

8. Se otorgarán premios a los dos mejores trabajos en cada categoría:

El primer lugar de cada categoría recibirá un premio de seis mil nuevos pesos.

El segundo lugar de cada categoría recibirá cuatro mil nuevos pesos.

9. El jurado estará conformado por un miembro de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, quien lo presidirá, además de un miembro de cada una de las siguientes instituciones: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Consejo Académico del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

10. Los ganadores podrán optar a un premio en una sola categoría.

11. Los resultados de este concurso se darán a conocer por medio de la prensa nacional antes del 10 de septiembre de 1994.

12. La resolución emitida por el jurado será inapelable.

13. La ceremonia de premiación se llevará a cabo en el día, la hora y el lugar que se darán a conocer con oportunidad, junto con los nombres de los concursantes y los títulos de los trabajos premiados.

14. Todo asunto no previsto en la presente convocatoria será resuelto por el jurado.

PERFILES *Parlamentarios*

Enrique SADA FERNÁNDEZ



CÁMARA DE DIPUTADOS

Nació en la ciudad de Oaxaca, el 9 de febrero de 1952. Es licenciado en derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez y cuenta con las especialidades en instituciones económicas internacionales por la London School of Economics and Political Sciences de Inglaterra, y en Economía, por la Escuela Central de Planificación y Estadística de Polonia. En el Partido Revolucionario Institucional, del que es miembro desde 1973, ha sido asesor de diversas campañas políticas federales y estatales, además de asesor y subdirector general del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales en Oaxaca. Fue director de Control Sanitario y subdirector general de Farmacias en la Secretaría de Salud; gerente de administración y abasto de Distribuidora Conasupo; director de Publicaciones y Bibliotecas de la Secretaría de Educación Pública; gerente general de Distribuidora Conasupo de Oaxaca; director general de Leche Industrializada Conasupo y actuario del Juzgado Tercero Civil de Oaxaca. En la LV Legislatura es diputado federal por la quinta circunscripción plurinominal, secretario de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial y miembro de las comisiones de Comercio, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y Programación, Presupuesto y Cuenta Pública.

Nohemí Zoila GUZMÁN LAGUNES



CÁMARA DE DIPUTADOS

Cursó estudios de licenciatura en Economía y fue coordinadora de los Centros de Educación Básica de la Secretaría de Educación Pública. En el PRI ha sido delegada en varios distritos electorales de Veracruz y dirigente del Consejo para la Integración de la Mujer en el mismo estado. Fue presidenta municipal de Teocelo, Veracruz. Diputada federal por el VIII distrito electoral de su estado natal, pertenece a las comisiones de Ecología y Medio Ambiente, Bosques y Selvas, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Juan Ignacio TORRES LANDA GARCÍA



CÁMARA DE DIPUTADOS

De León, Guanajuato, nació el 5 de julio de 1959. Contador público egresado de la Universidad Autónoma de Querétaro, ingresó al PRI en 1976, donde fue secretario del Comité Municipal de San José Iturbide, Guanajuato, y secretario de Planeación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares. Ha sido delegado del Fondo Nacional de Población en varios estados de la República, gerente de Financiamiento y promotor de la Sociedad Bursátil Mexicana, contralor en la Unidad Agrícola Torres Landa, así con asesor del Consorcio Inmobiliario y Recreativo. También ha sido presidente municipal de San José Iturbide, así como diputado local en Guanajuato en el trienio 1988-1991. Diputado federal por el IX distrito de Guanajuato con cabecera en San Miguel de Allende, en la LV Legislatura es secretario de la Comisión de Asuntos Editoriales e integrante de las comisiones de Ecología, Comunicaciones y Transportes, y Turismo.

Ricardo Alfredo LING ALTAMIRANO



CÁMARA DE DIPUTADOS

Ingeniero industrial egresado de la UNAM, con maestría en física y química. Nació en el Distrito Federal el 29 de septiembre de 1949 y como integrante del Partido Acción Nacional ha desempeñado los cargos de secretario de Estudios y presidente estatal en Guanajuato. En ese estado fue diputado local y síndico del ayuntamiento de León. Ha realizado diversas actividades docentes, entre ellas como profesor en la Escuela Cristóbal Colón y en el Instituto Morelos, además de fungir como asesor de la Federación de Escuelas Particulares y miembro de la Asociación de Industriales de Guanajuato. Es diputado federal por la segunda circunscripción plurinominal y participa en la Comisión de Educación.

PERFILES *Parlamentarios*

Gabriela Irma AVELAR VILLEGAS

Josafat Arquímides GARCÍA CASTRO



CÁMARA DE DIPUTADOS

En Durango, donde nació el 2 de febrero de 1957, realizó estudios de derecho en la Universidad Benito Juárez. Perteneció al PRI desde 1974, donde ha sido coordinadora del Primer Distrito Federal Electoral del Comité Ejecutivo Nacional y representante de trabajadoras sociales ante la Asociación Nacional Femenil Revolucionaria, así como secretaria de fomento deportivo en su ciudad natal. También ha desempeñado varios cargos dentro del sector popular de su partido. Ha ocupado diversos puestos medios en el gobierno del estado de Durango y ha sido profesora de educación secundaria. Hasta 1984 fue presidenta de la Asociación Estatal de Trabajadoras Sociales y del Colegio de Trabajadoras Sociales de la Universidad Benito Juárez. En la legislatura actual, es diputada federal por el V distrito de Durango con cabecera en la capital de ese estado nortero y forma parte de las comisiones de Deporte, Asuntos Indígenas, Derechos Humanos, Justicia, y Población y Desarrollo.

Arturo NÁJERA FUENTES



CÁMARA DE DIPUTADOS

Médico cirujano por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en cirugía de urgencia en la Cruz Roja Mexicana, nació en Coyutla, Veracruz, el 30 de diciembre de 1938. En el PRI de Veracruz ha sido secretario de Acción Social en Jalapa, secretario adjunto a la Presidencia y delegado del Comité Directivo Estatal. Fue también coordinador de Ligas Municipales y secretario de Organización de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares en Jalapa, así como delegado estatal de la Liga de Comunidades Agrarias en la Confederación Nacional Campesina. En el campo profesional fue director de Asistencia en el gobierno del estado de Veracruz y docente en la Escuela de Parasitología de la UNAM. Diputado federal por el IV distrito de Veracruz, con cabecera en Papantla, forma parte de las comisiones de Salud, Defensa, Reforma Agraria, Turismo, Asuntos Indígenas y Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.



CÁMARA DE DIPUTADOS

Profesor normalista, con especialidad en matemáticas educativas, nació el 7 de abril de 1948 en Ayutla, Guerrero. Realizó labores docentes en su estado natal; fue secretario general administrativo y director de la Escuela Preparatoria número 3 de la Universidad Autónoma de Guerrero. Miembro fundador del Partido de la Revolución Democrática, fue presidente del Comité Ejecutivo Municipal de Teloloapan, Guerrero y secretario general de la Sección 14 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Diputado federal por la quinta circunscripción plurinominal, forma parte de las comisiones de Derechos Humanos, Trabajo y Previsión Social, Fomento Cooperativo y Ganadería.

José Rodolfo TREVIÑO SALINAS



CÁMARA DE DIPUTADOS

Nació en Monterrey, Nuevo León, el 6 de septiembre de 1953. Estudió ingeniería mecánica en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y en la Universidad de Wisconsin, además de una maestría en administración de empresas y otra en producción. En el PRI, partido al que pertenece desde 1969, ha sido secretario de Organización del Movimiento Nacional de la Juventud Revolucionaria de Nuevo León y secretario consultivo del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales en Monterrey. También ha ocupado diversos cargos empresariales, ha sido docente del ITESM, presidente del Instituto Mexicano del Cemento y Concreto, del Consejo Nacional de Comercio Exterior del Noreste y de la Sociedad Mexicana de Ingenieros. Es diputado federal por el I distrito de Nuevo León, con cabecera en Monterrey; en la LV Legislatura preside la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial y pertenece también a las comisiones de Comercio, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, y Distrito Federal.

PERFILES *Parlamentarios*

Benigno ALADRO FERNÁNDEZ



CÁMARA DE DIPUTADOS

Nació en Pachuca, Hidalgo, el 6 de julio de 1948. Es licenciado en administración de empresas por la Universidad Iberoamericana. Fue presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) en el estado de Hidalgo y vicepresidente nacional de ese organismo empresarial. También ocupó la vicepresidencia de la Cámara Nacional de Comercio en Pachuca, así como la presidencia del Club Rotario de esa ciudad. En el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Hidalgo, estuvo a cargo de la secretaría del Patronato. Miembro del PAN desde 1988, ha sido presidente de la delegación estatal de Hidalgo. Es diputado federal por la segunda circunscripción plurinominal y miembro de las comisiones de Turismo, Bosques y Selvas, Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicio, y del Comité de Administración.

Juan Jacinto CÁRDENAS GARCÍA



CÁMARA DE DIPUTADOS

Militante del Partido Popular Socialista desde 1970, ha formado parte de su Comité Central y ocupado las secretarías de Política Sindical y de Prensa del Comité Directivo. Normalista egresado de la Escuela Nacional de Maestros y con estudios de Derecho por la UNAM, ha sido profesor de primaria y de vocacional. En el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación fue secretario general seccional, secretario de Fomento Cultural del Comité Ejecutivo de la Sección 9 y secretario de Conciliación Sindical. Como diputado federal por la quinta circunscripción, pertenece a las comisiones de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Ciencia y Tecnología, Educación, Comunicaciones y Transportes, y Trabajo y Previsión Social. Nació en San Marcos Tlaxalpan, Estado de México, el 3 de octubre de 1941.

Silvestre FERNÁNDEZ BARAJAS



CÁMARA DE DIPUTADOS

Nació en San Francisco del Rincón, Guanajuato, el 31 de diciembre de 1946. Es licenciado en administración de empresas egresado de la Universidad del Valle de México. En el seno del PRI, instituto político del que forma parte desde 1976, ha sido miembro del Consejo Consultivo del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales y subsecretario de Finanzamiento Interno. Fue presidente de la Cámara de la Industria Electrónica y de la Confederación de Cámaras Industriales. Diputado federal a la LV Legislatura por el XX distrito del DF, es secretario de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial e integrante de las de Comercio y Energéticos, y del Comité de Administración.

José Ascensión ORIHUELA BÁRCENAS



CÁMARA DE DIPUTADOS

Egresado del Instituto Politécnico Nacional, donde estudió ingeniería química industrial, es miembro del PRI desde 1967, partido en el que ha desempeñado los cargos de secretario de Acción Deportiva del Comité Municipal de Zitácuaro y secretario general del Comité Directivo Estatal de Michoacán. Nació el 19 de marzo de 1952 en Zitácuaro, Michoacán, ciudad donde llegaría a ser presidente municipal. Fue secretario de Desarrollo Agropecuario y Forestal del gobierno de su estado natal y presidente de la Gran Comisión del congreso estatal. Actualmente diputado federal por el VIII distrito de Michoacán con cabecera en Zitácuaro, se desempeña como secretario de la Comisión de Bosques y Selvas, además de participar en las comisiones de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Hacienda y Crédito Público, y Fomento Cooperativo.

PERFILES *Parlamentarios*

Fernando Roberto ORDORICA PÉREZ



CÁMARA DE DIPUTADOS

Cursó la licenciatura en economía en la UNAM, y posteriormente una maestría en planeación regional y urbana en la Escuela de Ciencias Políticas y Económicas de Londres, además de un diplomado en planeación para países en vías de desarrollo en la Escuela de Planeación y Estadística de Polonia. Nació en Toluca, Estado de México, el 22 de octubre de 1948, y pertenece al PRI, donde ha sido miembro de la Dirección Juvenil y del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. En la Secretaría de Salud fue director general de Planeación y coordinador general del Programa Nacional de Control Sanitario; en Productos Pesqueros Mexicanos, gerente general de Producción y Control de Calidad; y en Leche Industrializada Conasupo, gerente y director general. Además, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fue delegado en el Estado de México, donde también se ocupó como secretario de Desarrollo Agropecuario. Diputado federal por el I distrito con cabecera en Tenancingo, es secretario de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, además de formar parte de las comisiones de Comercio, Hacienda y Crédito Público, Distrito Federal, y Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Marco Humberto AGUILAR CORONADO



CÁMARA DE DIPUTADOS

Pertenece al PAN desde 1982, partido en el que ha desempeñado los cargos de coordinador de zona en la Secretaría de Urbanización y secretario nacional de Organización. Nació en Poza Rica, Veracruz, el 25 de marzo de 1963 y estudió la licenciatura en ciencias políticas en la Universidad Autónoma de Puebla, con un diplomado en historia y doctrina política. Fue catedrático en la Universidad Popular Autónoma del estado de Puebla. Actualmente diputado federal por la primera circunscripción plurinominal, forma parte de las comisiones de Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, y Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicio.

Rodolfo Barbosa RODRÍGUEZ




CÁMARA DE DIPUTADOS

Nació en Morelia, Michoacán, el 24 de septiembre de 1950. Es médico cirujano por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, con posgrado en anestesiología y terapia respiratoria en el Centro Médico Nacional y en la UNAM. Desde 1975 milita en organizaciones que posteriormente darían vida al PFCRN, donde ha desempeñado los cargos de secretario de organización y presidente del Comité Estatal en Michoacán. Ha sido delegado sindical del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en Morelia y docente en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, así como presidente de la Sociedad de Exalumnos de esa Universidad. Es diputado federal por la cuarta circunscripción plurinominal, integrante de las comisiones de Comunicaciones y Transportes, Defensa Nacional, y Bosques y Selvas.

José Camilo VALENZUELA



CÁMARA DE DIPUTADOS

Nació en Buen Retiro, municipio de Sinaloa, el 7 de octubre de 1946 y es licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Fue integrante del Comité Ejecutivo y del secretariado nacional del Partido Mexicano Socialista. Miembro del PRD desde su fundación en 1989, pertenece al Consejo y al Comité Ejecutivo Nacional. En la Federación de Estudiantes Universitarios de Sinaloa, fue consejero y presidente. Diputado federal por segunda ocasión —lo fue antes en la LIII Legislatura— por la IV circunscripción plurinominal, es secretario de la Comisión de Pesca y miembro de las comisiones de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Asuntos Fronterizos. 

ÍNDICE LEGISLATIVO

H. Cámara de Diputados
Leyes y decretos aprobados por la LV Legislatura
Primer Periodo Ordinario de Sesiones
Tercer año de ejercicio
noviembre-diciembre, 1993

NOMBRE DE LA INICIATIVA	PRESENTADA POR	FECHA DE PRESENTACIÓN	TURNADA A LA COMISION DE
Decreto para que se inscriba con letras de oro en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados el nombre de Vicente Lombardo Toledano	Grupo parlamentario del PPS	20/04/93	Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias
Ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo	Ejecutivo	15/11/93	Hacienda y Crédito Público
Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, correspondiente al ejercicio fiscal de 1992	Ejecutivo	08/06/93	Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
Decreto relativo a la revisión de la Cuenta Pública del DDF correspondiente al ejercicio fiscal de 1992	Ejecutivo	15/11/93	Distrito Federal, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal	Ejecutivo	23/11/93	Comunicaciones y Transportes
Ley del Banco de México	Ejecutivo	25/11/93	Hacienda y Crédito Público

PRIMERA LECTURA	SEGUNDA LECTURA	PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL	OBSERVACIONES
09/11/93	11/11/93	16/11/93	Su nombre se develó en sesión solemne efectuada el 16/11/93
23/11/93	23/11/93	03/12/93	Aprobada con 313 votos. Busca consolidar, en los ordenamientos fiscales, los compromisos asumidos con la firma del PECE
25/11/93	01/12/93	13/12/93	Aprobado con 213 votos
30/11/93	02/12/93	14/12/93	Se aprobó por 253 votos, en lo general y en lo particular
02/12/93	07/12/93	22/12/93	Nueva Ley. Actualiza el marco legal para la participación de la inversión privada en la infraestructura carretera y de transporte. Aprobada con 255 votos
07/12/93	09/12/93	23/12/93	Nueva Ley, reglamentaria del artículo 28 constitucional. Aboga la Ley Orgánica del Banco de México, del 21/12/84. Aprobada por 361 votos

NOMBRE DE LA INICIATIVA	PRESENTADA POR	FECHA DE PRESENTACIÓN	TURNADA A LA COMISIÓN DE
Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; Ley de Instituciones de Crédito; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; Ley del Mercado de Valores; Ley de Sociedades de Inversión; Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y Ley Federal de Instituciones de Fianzas	Ejecutivo	25/11/93	Hacienda y Crédito Público
Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte	Ejecutivo	25/11/93	Comercio
Ley de Inversión Extranjera	Ejecutivo	25/11/93	Patrimonio y Fomento Industrial
Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1994	Ejecutivo	15/11/93	Hacienda y Crédito Público
Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1994	Ejecutivo	15/11/93	Distrito Federal
Ley de Adquisiciones y Obras Públicas	Ejecutivo	25/11/93	Programación, Presupuesto y Cuenta Pública

PRIMERA LECTURA	SEGUNDA LECTURA	PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL	OBSERVACIONES
07/12/93	09/12/93	23/12/93	Se aprobó con 349 votos. Reforma la legislación financiera para dar cauce a disposiciones del TLC e incrementar la competencia dentro del sistema financiero
07/12/93	10/12/93	22/12/93	Aprobado con 317 votos. Busca hacer compatible el régimen jurídico con la nueva realidad económica del país
07/12/93	11/12/93	27/12/93	Nueva Ley. Aprobada con 242 votos, establece reglas para el ingreso de capitales extranjeros en las actividades económicas
09/12/93	13/12/93	27/12/93	Se aprobó con 245 votos
10/12/93	13/12/93	29/12/93	Aprobada por 372 votos
11/12/93	14/12/93	30/12/93	Nueva ley. Aprobada por 373 votos. Simplifica y da transparencia a los procedimientos de licitación y contratación de las obras y los bienes públicos

NOMBRE DE LA INICIATIVA	PRESENTADA POR	FECHA DE PRESENTACIÓN	TURNADA A LA COMISIÓN DE
Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal	Ejecutivo	15/11/93	Distrito Federal
Ley de Navegación	Ejecutivo	23/11/93	Comunicaciones y Transportes con opinión de la de Marina
Ley Orgánica de la Armada de México	Ejecutivo, origen Senado	09/12/93	Marina
Ley del Servicio Exterior Mexicano	Ejecutivo, origen Senado	09/12/93	Relaciones Exteriores
Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de la Ley del Notariado para el Distrito Federal y de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal	Ejecutivo, origen Senado	13/12/93	Distrito Federal
Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1994	Ejecutivo	15/11/93	Programación, Presupuesto y Cuenta Pública
Presupuesto de Egresos del DDF para el ejercicio fiscal de 1994	Ejecutivo	15/11/93	Distrito Federal

PRIMERA LECTURA	SEGUNDA LECTURA	PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL	OBSERVACIONES
11/12/93	14/12/93	29/12/93	Se aprobó con 350 votos
13/12/93	15/12/93	04/01/94	Nueva Ley. Aprobada con 369 votos. Busca aprovechar el potencial de la navegación y el transporte marítimo
14/12/93	15/12/93	24/12/93	Nueva Ley. Aprobada con 365 votos. Actualiza el marco legal de la Armada mexicana
14/12/93	16/12/93	04/01/94	Nueva Ley. Aprobada con 392 votos. Dicta nuevas normas para el personal del servicio diplomático
16/12/93	17/12/93	06/01/94	Aprobado con 351 votos. Otorga seguridad y certeza jurídica a la propiedad inmobiliaria en el DF, simplificando procedimientos
13/12/93	17/12/93	30/12/93	Aprobado por 293 votos
16/12/93	18/12/93	31/12/93	Se aprobó por 270 votos

NOMBRE DE LA INICIATIVA	PRESENTADA POR	FECHA DE PRESENTACIÓN	TURNADA A LA COMISIÓN DE
Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales	Ejecutivo	01/12/93	Hacienda y Crédito Público
<i>Reforma Penal*</i>	Ejecutivo	23/11/93	Gobernación y Puntos Constitucionales, Justicia
Ley Federal de Sanidad Vegetal	Ejecutivo, origen Senado	16/12/93	Agricultura
Decreto que reforma diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Ejecutivo, origen Senado	18/12/93	Gobernación y Puntos Constitucionales, con opinión de la del Distrito Federal

Periodo Extraordinario de Sesiones enero, 1994

Ley de Amnistía	Ejecutivo	17/01/94	Gobernación y Puntos Constitucionales, Justicia
-----------------	-----------	----------	---

*Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley de Extradición Internacional; del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

PRIMERA LECTURA	SEGUNDA LECTURA	PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL	OBSERVACIONES
17/12/93	18/12/93	29/12/94	Aprobado con 261 votos. Realiza reformas fiscales relacionadas con la aplica- ción del TLC
14/12/93	20/12/93	10/01/93	Aprobada por 345 votos. Amplia reforma legal para hacer más estricto el com- bate a diversos delitos
18/12/93	20/12/93	05/01/94	Nueva Ley. Aprobada con 311 votos
20/12/93	21/12/93	23/12/93	Aprobado por 254 vo- tos. Reforma el libro VIII, relativo a las elecciones de representantes a la Asamblea del DF
20/01/94	20/01/94	22/01/94	Aprobada por 351 votos. Concede amnistía a los in- volucrados en la comisión de delitos en los hechos vio- lentos ocurridos en Chia- pas entre el 01/01/94 y hasta el 16/01/94 a las 11:00 horas

El primero de todos los bienes

Francisco Zarco

En medio de las turbulencias, de los odios, de los resentimientos que han impreso tan triste carácter a los sucesos contemporáneos, el Congreso puede jactarse de haberse elevado a la altura de su grandiosa y sublime misión; no ha atendido a estos ni a aquellos epítetos políticos; no se ha dejado arrastrar por el impetuoso torbellino de las pasiones; ha visto sólo mexicanos, hermanos, en los hijos todos de la República. No ha hecho una Constitución para un partido, sino una Constitución para todo un pueblo. No ha intentado fallar de parte de quién están los errores, los desaciertos de lo pasado; ha querido evitar que se repitan en el porvenir; de par en par ha abierto las puertas de la legalidad, a todos los hombres que lealmente quieran servir a su patria. Nada de exclusivismo, nada de proscripciones, nada de odios: paz, unión, libertad para todos; he aquí el espíritu de la nueva Constitución.

La discusión pública, la prensa, la tribuna, son para todas las opiniones; el campo electoral, es el terreno en que deben luchar los partidos, y así la Constitución será la bandera de la República, en cuya conservación se interesarán los ciudadanos todos.

La gran prueba de que el Congreso no ha abrigado resentimientos, de que ha querido ser eco de la magnanimidad del pueblo mexicano, es que ha sancionado la abolición de la pena de muerte para los delitos políticos. Vuestros representantes, que han sufrido las persecuciones de la tiranía, han pronunciado el perdón de sus enemigos.

La obra de la Constitución debe naturalmente, lo conoce el Congreso, resentirse de las azarosas circunstancias en que ha sido formada, y puede también contener errores que se hayan escapado de la perspicacia de la asamblea. El Congreso sabe muy bien que en el siglo presente no hay barrera que pueda mantener estacionario a un pueblo, que la corriente del espíritu no se estanca, que las leyes inmutables son frágil valladar para el progreso de las sociedades, que es vana empresa querer legislar para las edades futuras, y que el género humano avanza día a día necesitando incesantes innovaciones en su modo de ser político

y social. Por esto ha dejado expedito el camino a la reforma del código político, sin más precaución que la seguridad de los cambios sean reclamados y aceptados por el pueblo. Siendo tan fácil la reforma para satisfacer las necesidades del país, ¿para qué recurrir a nuevos trastornos, para qué devorarnos en la guerra civil, si los medios legales no cuestan sangre, ni aniquilan a la República, ni la deshonran, ni ponen en peligro sus libertades y su existencia de nación soberana? Persuadíos, mexicanos, de que la paz es el primero de todos los bienes, y de que vuestra libertad y vuestra ventura dependen del respeto, del amor con que mantengáis vuestras instituciones.

Si quereis instituciones más amplias que las que os otorga el código fundamental, podeis obtenerlas por medios legales y pacíficos. Si creeis, por el contrario, que el poder de la autoridad necesita de más extensión y robustez, pacíficamente también podeis llegar a este resultado.

El pueblo mexicano, que tuvo heroico esfuerzo para sacudir la dominación española y filiarse entre las potencias soberanas; el pueblo mexicano que ha vencido a todas las tiranías, que anheló siempre la libertad y el orden constitucional, tiene ya un código que es el pleno reconocimiento de sus derechos, y que no lo tiene sino que lo impulsa en la vía del progreso y de la reforma, de la civilización y de la libertad.

En la senda de las revoluciones hay hondos y oscuros precipicios: el despotismo, la anarquía. El pueblo que se constituye bajo las bases de la libertad y de la justicia, salva esos abismos. No los tiene delante de sus ojos, en la reforma ni en el progreso. Los deja atrás, los deja en lo pasado.

Al pueblo mexicano toca mantener sus preciosos derechos y mejorar la obra de la asamblea constituyente, que cuenta con el concurso que le prestarán, sin duda, las legislaturas de los estados, para que sus instituciones particulares vigoricen la unidad nacional y produzcan un conjunto admirable de armonía, de fuerza, de fraternidad entre las partes todas de la República.

De los Clásicos

Manifiesto que precede a la Constitución de 1857.

IV