

# CRÓNICA LEGISLATIVA

Nº 1

NÚMERO 1

ABRIL DE 1992



ÓRGANO DE  
INFORMACIÓN Y  
COMUNICACIÓN DE LA  
LV LEGISLATURA  
H. CAMARA DE  
DIPUTADOS  
CONGRESO DE LA  
UNIÓN. PODER  
LEGISLATIVO FEDERAL

- LA REFORMA DEL ARTICULO 27
- LEY AGRARIA
- RECONOCIMIENTO JURÍDICO A LAS IGLESIAS
- LA CNDH EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL



- EL PERIODO EXTRAORDINARIO

b li

# Punto de Acuerdo

Fernando Ortiz Arana

Las tareas de la Cámara de Diputados se desarrollan en un gran número de frentes. Cada uno de ellos representa posiciones políticas y concepciones teóricas con visiones particulares sobre el futuro del país. En ellas hay coincidencias y divergencias. Esto es normal en un espacio, por definición, democrático.

Pero la Cámara y sus integrantes, los diputados federales y quienes colaboran con ellos en su diario quehacer, llevan a cabo un sinnúmero de actividades que no se agotan en el encuentro político que tiene lugar en las sesiones del pleno.

Hay antes, durante y después de estas tareas, otras muchas que también forman parte del trabajo parlamentario, entre ellas, el análisis político, el estudio jurídico, la opinión documentada y la gestión administrativa; labores importantes todas ellas que requieren de una mejor y mayor divulgación tanto hacia el interior del propio Poder Legislativo como hacia su exterior; es decir, hacia interlocutores tales como los Poderes Ejecutivo y Judicial y, desde luego, los destinatarios fundamentales del trabajo legislativo, esto es, la ciudadanía.

Esta *Crónica Legislativa* que hoy hace su primera entrega tiene como objetivo central informar y comunicar sobre las tareas que de manera responsable y comprometida

realizan los diputados federales que conforman la LV Legislatura.

Inmerso el país en un amplio y profundo proceso de reformas, la Cámara de Diputados asume con orgullo las mejores tradiciones del Poder Legislativo mexicano y el papel que le toca jugar en la tarea de la modernización nacional al darle validez jurídica y legitimidad política. A ello contribuye la perspectiva tanto individual de cada legislador, en su calidad de representante popular, como la de su pertenencia a una organización partidista.

Junto con el nuevo aliento de transformación que anima a la LV Legislatura, el espacio colectivo que pretende ofrecer *Crónica Legislativa* busca reflejar las facetas que abarca el trabajo parlamentario, ya sea en el pleno o en comisiones, en la confrontación de ideas o en la controversia jurídica. En fin, constituirse en reseña y testimonio, memoria y registro de los quehaceres y saberes de los diputados mexicanos, de su formación política y la de este cuerpo legislativo, que es la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual enfrenta los retos de una nueva etapa en la vida institucional del país con vigoroso pluralismo y reciedumbre democrática.

## COLEGIO ELECTORAL

# ARДУA TAREA CALIFICADORA

Cuando el reloj electrónico del salón del Centro Médico marcaba las 10:24 horas del 15 de octubre de 1991, se instaló formalmente el Colegio Electoral de la LV Legislatura del Congreso de la Unión.

Los trabajos dieron principio precedidos de un fundamental acuerdo parlamentario, suscrito por representantes de los seis partidos políticos nacionales, para que la calificación de los comicios del 18 de agosto respondiera a la pluralidad política que debe privar en ese órgano legislativo.

La calificación se realizó en once días y permitió que en el tiempo previsto quedara integrada la Cámara de Diputados de la LV Legislatura.

El Colegio Electoral de cien miembros se integró de acuerdo a la votación total emitida, de 24 millones, 149 mil, 001 votos; de esa cifra correspondieron proporcionalmente: 64 presuntos diputados del PRI; 18 del PAN; 8 del PRD; 5 del PFCRN; 3 del PARM y 2 del PPS. La autocalificación que emprendían los presuntos legisladores estuvo regida por el Artículo 62 constitucional.

Fue el diputado Jesús Armando Hernández Montaña, Presidente de la Comisión Instaladora y miembro de la LIV Legislatura, quien se encargó de declarar formalmente abierta la sesión. Luego se realizó la entrega formal de la documentación electoral que estaba bajo custodia de la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

Vino a continuación la elección de la mesa directiva para el Colegio Electoral. Por mayoría se eligió a la planilla encabezada por Roberto Madrazo Pintado como presidente; María de los Ángeles Moreno Uriegas

como vicepresidente; como secretarios, Porfirio Camarena Castro y Efraín Zúñiga Galeana; y como prosecretarios, Armando Romero Rosales y Paloma Villaseñor Vargas.

Durante los once días que duró el Colegio Electoral prevaleció un clima de posiciones políticas controvertidas, largas discusiones que parecían no conducir a un acuerdo y jornadas que sumaban muchas horas.

Se aprobaron 299 casos de mayoría relativa, quedando pendientes las elecciones del V Distrito de Coahuila, ya que el Colegio declaró nulas las celebradas el 18 de agosto de 1991 y nuevos comicios tendrán lugar en mayo de 1992. Posteriormente, se dio lectura al dictamen de la Tercera Comisión sobre la calificación de la votación emitida en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales. Los totales son: PAN, 79 diputados plurinominales; PPS, 12; PRD, 41; PFCRN, 23; PARM, 15 y PRI, 30. De acuerdo al balance final del Colegio Electoral, del total de legisladores que integran la LV Legislatura 319 corresponden al PRI, 89 al PAN,

41 al PRD, 23 al PFCRN, 15 al PARM y 12 al PPS. El tiempo oficial cronometrado de la sesión permanente del Colegio fue de 109 horas con 31 minutos. Subieron a la tribuna parlamentaria 381 oradores de los seis partidos nacionales, que expresaron abiertamente sus puntos de vista.

En medio de este clima de intensos debates se abría paso la necesidad de revisar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el propósito de asegurar procesos electorales acordes con la nueva cultura política en el país, tema en el que todos los partidos coincidieron.

Eran las 15:25 horas del 28 de octubre cuando la voz del diputado Roberto Madrazo Pintado, presidente de la mesa directiva del Colegio Electoral, indicó que se levantaba la sesión, citando para la instalación de la LV Legislatura de la Cámara de Diputados el jueves 31 de octubre a las once horas.

Foto: Cuartoscuro/Pedro Vallierro.





Foto: Archivo Cámara de Diputados.

**E**n cumplimiento del mandato expresado en el artículo 69 constitucional, el Presidente Carlos Salinas de Gortari se presentó el primero de noviembre del año pasado ante el Congreso de la Unión a fin de dar cuenta sobre el estado que guarda la administración pública a su cargo.

Con una asistencia de 487 diputados y 61 senadores, el Presidente de la Cámara Baja durante el mes de noviembre y Presidente de la Gran Comisión del mismo cuerpo, Diputado Fernando Ortiz Arana, declaró inaugurado el Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Primer Año de la LV Legislatura.

Como en fechas análogas, nuevamente se dispuso que antes del arribo del Presidente de la República, los diversos partidos políticos llevaran a cabo intervenciones en tribuna con el objeto de presentar sus apreciaciones sobre la situación del país.

El diputado Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, a nombre del PPS, fue el primero en tomar la palabra.

En su discurso afirmó que "el pueblo no tiene por qué perder su soberanía, su identidad ni su cultura" en aras de la modernización del país. Para precisar la postura del PARM, el

Diputado Carlos Enrique Cantú Rosas apuntó, entre otras cuestiones, que el Congreso de la Unión debe participar "en la evaluación y vigilancia del curso, la forma y el alcance de las negociaciones (relativas al TLC), en apego estricto a nuestros actuales preceptos constitucionales".

El Diputado Alberto Marcos Carrillo Armenta tomó la palabra a nombre del PFCRN. Con respecto a las esperadas reformas legales a la Constitución, dijo: "Los miembros de la fracción estamos dispuestos a aportar en este examen y con absoluta firmeza empeñar nuestro mejor esfuerzo e inteligencia".

La Diputada Rosa Albina Garavito Elías, del PRD, centró su intervención en las perspectivas planteadas por la negociación del Tratado Trilateral de Libre Comercio. Más adelante, apuntó, "es necesario recuperar la experiencia histórica del ejido". El PRD "reclama el cumplimiento de la obligación de la rectoría económica del Estado".

Con la representación del PAN, el Diputado Diego Fernández de Cevallos abordó la tribuna para afirmar que su organización seguirá "impulsando reformas legislativas para mejorar los procedimientos electorales". Además, dijo, "el esfuerzo educativo debe recaer en la so-

# TERCER INFORME DE GOBIERNO

ciudad toda y, por tanto, deben modificarse las leyes de la materia para suprimir criterios estatistas o facciosos".

Por último, antes de recibir al Ejecutivo en el recinto que sirve de asiento temporal al Congreso de la Unión, para pasar después a escuchar su informe a esa representación, el Diputado Manuel Jiménez Guzmán, del PRI, tomó la palabra: "Hoy la reforma del Estado y la modernización se sustentan en los acuerdos nacionales para la aplicación de la vida democrática, para la recuperación económica y la estabilidad, para la elevación del nivel de vida de los mexicanos", dijo.

Con su exposición, el Presidente Salinas de Gortari habría de poner fin a las especulaciones que anteceden por lo regular a este acto. Entre otros puntos destacaría el nuevo nacionalismo de cara al siglo XXI, la institucionalización de la separación entre la Iglesia y el Estado, la transformación del ejido con programas de apoyo integral, el curso de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, los avances de la reforma educativa y, finalmente, su convocatoria a todas las fuerzas políticas del país para estudiar y perfeccionar el marco electoral vigente.

En su turno, el Diputado Fernando Ortiz Arana, en su calidad de Presidente del Congreso de la Unión y a nombre de sus integrantes, respondería el informe del Ejecutivo en la forma "concisa y general" señalada por la ley, a fin de proceder a una consideración más rigurosa en las diversas sesiones posteriores de ambas Cámaras.

## LA REFORMA AL ARTÍCULO 27

# NUEVOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA EL CAMPO

El 10. de noviembre de 1991, día de la apertura de los trabajos del Congreso de la Unión y fecha para recibir el tercer Informe Presidencial, el Lic. Carlos Salinas de Gortari expresó que había llegado el tiempo de cambiar la estrategia en el campo, para lo cual se realizarían reformas que garantizarían de nuevo la libertad de los campesinos mexicanos en sus luchas por la justicia y por un bienestar que redundara en bien de nuestro país. Se vislumbraba así la Reforma al Artículo 27 constitucional; tarea en que la Cámara de Diputados tendría una participación central, a partir de la recepción de la correspondiente iniciativa presidencial por el pleno legislativo en la sesión del 8 de noviembre, la cual habría de discutirse en las jornadas del 4 y 5 de diciembre de 1991.

Como la reforma reconsideraba la estructura jurídica y la organización social del agro mexicano, cuestión básica para el desarrollo nacional, con sus consecuentes implicaciones políticas, económicas, históricas y culturales, el país estuvo atento a la discusión y la suerte que la iniciativa tendría en la Cámara.

### LA INICIATIVA

La iniciativa del Ejecutivo Federal sustentaba su proyecto de reforma en el reconocimiento de que el país "tiene hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas".

Las pautas principales de la iniciativa fueron establecidas a partir de los siguientes temas: fin del reparto

agrario; posibilidad de que las sociedades mercantiles por acciones pudieran ser propietarias de terrenos rústicos; eliminación de restricciones para que algunas corporaciones civiles fueran propietarias de bienes raíces; reconocimiento constitucional y protección a la propiedad ejidal y comunal; libertad a los ejidatarios y comuneros para darle a las parcelas el régimen de propiedad que les convenga, incluido el dominio directo sobre ellas, así como la posibilidad de asociarse entre ellos mismos y con terceros; prohibición de latifundios; y la creación de tribunales agrarios dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Estas propuestas serían el núcleo central de las reformas y sobre ellas se daría el apasionado debate entre las fracciones partidistas que se encuentran representadas en la Cámara de Diputados.

A partir del 8 de noviembre en que fue recibida la iniciativa y en que se dio también la primera lectura que marca el reglamento, se fijaron las posiciones parlamentarias que mostrarían las consideraciones de cada partido sobre la reforma, la propuesta de los legisladores perredistas para realizar un debate nacional sobre el tema y algunas apreciaciones sobre el procedimiento para el turno de la iniciativa hecha por el Dip. Cuauhtémoc Amezcua, del PPS.

En su oportunidad, el proyecto fue turnado para su dictamen a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria.

### LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

Cinco días después de conocer la iniciativa, el 13 de noviembre, se

alcanzó un punto de acuerdo para que por conducto de las comisiones dictaminadoras se llevaran a cabo sesiones públicas de información para recoger, de esta manera, la opinión pública sobre la reforma al Artículo 27 constitucional.

Se integró una comisión pluripartidista, encabezada por el diputado Miguel Angel Yunes, encargado de organizar las audiencias que se realizarían del 18 al 30 de noviembre, y a las que acudirían servidores públicos, académicos, juristas, campesinos, dirigentes agrarios, pequeños propietarios, empresarios, comuneros y otros representantes de la opinión pública nacional.

Asistieron al Salón Verde del recinto alterno de la Cámara, sito en el Centro Médico, los Secretarios de Reforma Agraria y Agricultura y Recursos Hidráulicos, Víctor Cervera Pacheco y Carlos Hank González; el Director del Instituto Nacional Indigenista, Arturo Warman; y la investigadora del Centro de Estudios Agrarios, Carlota Botey; los investigadores José Luis Calva y Felipe Zermeño; el periodista Federico Reyes Heróles; el politólogo Jaime González Graff; y el maestro universitario Arnaldo Córdova.

También acudieron juristas especializados en materia agraria como el maestro Raúl Lemus, el licenciado Emilio Krieger y el doctor Luis del Toro; y productores rurales y dirigentes de los ejidatarios provenientes de diferentes partes del país.

Asimismo se escucharon las voces de inversionistas privados que han tenido experiencias de producción en asociación con campesinos en ramos como el del trigo, diversos cítricos, tabaco, maíz y café.



Foto: Cuorlosuro/Pedro Valierro.

## EL DEBATE

El 4 de diciembre y luego de remontar una moción suspensiva propuesta por el PRD y el PPS, se inició la discusión en lo general de la iniciativa de reformas, adiciones y modificaciones al Artículo 27, enviada por el Presidente Salinas de Gortari al Congreso de la Unión.

Para la discusión en lo general se inscribieron 28 oradores en contra de la reforma y 30 a favor.

Con el objeto de fundamentar el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Reforma Agraria, haría uso de la tribuna el diputado César Augusto Santiago del PRI, Presidente de la primera de esas comisiones y Secretario de la Gran Comisión, quien comenzó su exposición con algunas consideraciones sobre teoría constitucional, los alcances del texto supremo y las posibilidades de reformarlo. Más adelante puntualizó el valor y la trascendencia de la reforma; trazó las líneas generales del debate desde la perspectiva jurídica y política de la

lógica constitucional; y repasó el trayecto de la actual legislación agraria con sus aciertos y deficiencias.

De la misma manera reafirmó la fidelidad a los principios y valores que el Constituyente de 1917 instituyó en el Artículo 27; y por último llamó a los diputados de la LV Legislatura para resolver con responsabilidad histórica un asunto vital para la vida de la nación, y pidió el voto aprobatorio de la Asamblea porque "hay bases suficientes que justifican histórica y políticamente el proyecto", ya que la iniciativa ratificaría "el fortalecimiento de una línea ideológica sustentada en principios revolucionarios que para no morir cambia y se transforma. Revolución que no avanza, se detiene y muere".

A partir de la intervención del diputado Santiago y a lo largo de 48 horas, el debate en lo general y en lo particular del Artículo 27 llevaría a la tribuna de la Cámara a más de doscientos diputados que harían con sus intervenciones, por lo trascendente del tema, una jornada que debe ser recordada. En su turno, el diputado Hugo Andrés Araujo, Pre-

sidente de la Comisión de Reforma Agraria, repasó los principios jurídicos fundamentales que se mantuvieron en el articulado del precepto a discusión y señaló que la iniciativa estaba hecha para reconocer la autonomía del productor y para que se iniciara un proceso de reactivación del campo con participación social y bajo nuevas formas de organización y asociación.

En su oportunidad, Diego Fernández de Cevallos, coordinador de la fracción panista, expresó que su partido iba a opinar sobre la reforma para "fundamentar su voto, mejorar la iniciativa y dejar su testimonio político".

Pediría un debate respetuoso, con ideas y argumentos, y alejado de la mezquindad; y establecería coincidencias entre la iniciativa y algunos postulados de su partido; pero también marcaría diferencias, ya que la iniciativa "no es la solución a un modelo político agrario agotado". Al concluir, reiteraría el deseo de su fracción de mejorar la iniciativa porque al hacerlo "mejoran las condiciones y mejora el futuro de México".

El diputado Jorge Calderón Salazar, del PRD, hizo uso de la tribuna para expresar el desacuerdo de su partido con el dictamen porque "rompe con bases fundamentales sobre las que se construyó el Estado mexicano"; y declaró su oposición a que se terminara el reparto agrario, a que participaran las sociedades mercantiles en las actividades agropecuarias y a la apropiación de los ejidatarios de sus parcelas. Demandó la integración de cadenas productivas regionales y sectoriales con base en la organización integrada de los procesos productivos.

A nombre de la fracción del PFCRN, su coordinador, el diputado Alberto Carrillo Armenta confirmó su voto a favor de la iniciativa. Este voto favorable provenía de la convicción de que la reforma "conserva con precisión los postulados esenciales sobre la propiedad territorial y la distribución justa de la riqueza". El diputado Carrillo Armenta refutaría las objeciones de las fracciones que se opusieron a la aprobación del dictamen; aceptaría, basado en la evidencia, el fin del reparto agrario; fustigaría a quienes mantienen "viejas concepciones que pretenden borrar de un plumazo las conquistas de la Revolución"; señalaría como falsa la disyuntiva de "capitalismo sí, capitalismo no"; reivindicaría la lucha de su partido por conquistar un sistema social más justo, incluso socialista; y reconocería que "la lucha hoy se tiene que dar en condiciones reales que existen en nuestro país y en el mundo".

En la ronda para fijar posiciones, el representante del PARM, diputado Ramiro Flores, reseñó el proceso de la Reforma Agraria y estableció convergencias entre la propuesta de re-

formas y la declaración de principios de su partido, ya que esta última propone "una reestructuración general del campo por medio de la elaboración de una política integral que promueva el desarrollo". Sin embargo, solicitó algunas modificaciones entre las que se encontraban la de limitar la extensión máxima que podrían adquirir las sociedades mercantiles; el establecimiento de los porcentajes que dedicaría la banca comercial para el fomento de las actividades agropecuarias; y la facultad de la Cámara de Diputados de ratificar las propuestas de los magistrados al Tribunal Federal Agrario.

El Partido Popular Socialista designó al diputado Juan Campos Vega para dar lectura al voto particular de esta fracción parlamentaria, ya que no estimaban conveniente concluir el reparto agrario ni otorgar a las sociedades mercantiles por acciones el derecho a ser propietarias de terrenos rústicos, y porque daba cabida a la posibilidad de que los ejidatarios tuvieran el dominio directo de su tierra, situación que, argumentó, contradice la propiedad social; y solicitó la organización de ejidos "que sean a la vez agrícolas, ganaderos e industriales".

Asimismo, pidió la canalización de crédito privado al ejido con el aval del Estado a fin de que sea éste el que produzca la tecnología, la maquinaria y los insumos que el campo requiere.

### RESULTADO DE 24 HORAS DE TRABAJO

El debate en lo general se prolongaría más de 24 horas, y en él las posiciones partidistas serían defendidas con vigor. Algunas propuestas de

modificación a las iniciativas prosperarían y otras serían desechadas por el pleno. A lo largo de sus intervenciones, los oradores reconocerían la situación de emergencia que vive el campo, aceptarían la necesidad de introducir cambios y reformas para mejorar la productividad agrícola y elevar el nivel de vida de los campesinos. Todos los diputados, como lo señaló Gustavo Carvajal Moreno, "hicieron uso de la tribuna para defender con honestidad sus principios y sus plataformas ideológicas", y a nombre de la fracción priísta el diputado Carvajal mostraría receptividad a los planteamientos de las oposiciones y recogería tanto adiciones como mejoras a la iniciativa.

### UN MOMENTO HISTÓRICO

A media mañana del 5 de diciembre, veinticuatro horas después de haberse iniciado esta sesión, y luego de 91 oradores, tocaría el turno al diputado Cesáreo Morales García, del PRI, cerrar el debate en lo general de la iniciativa de reformas al Artículo 27. Demandaría el voto a favor para "ratificar los propósitos fundamentales de la Constitución: libertad, democracia, justicia y soberanía, que son los instrumentos para darle al campo mexicano justicia en la libertad".

Minutos antes de las 10 de la mañana, el Presidente de esa agotadora sesión, diputado Felipe Calderón, instruiría a la Secretaria Irma Piñeiro Arias, para que consultara a la asamblea si el dictamen se encontraba suficientemente discutido en lo general. Consultada la asamblea, ésta se pronunció por la afirmativa, y de manera inmediata se recogería la votación nominal que fue de 387

votos a favor, 50 en contra y 2 abstenciones. Había en la sala, pletórica, la sensación de vivir un momento histórico. Todos los diputados, todos los partidos habían hecho lo que según sus principios y postulados tenían que hacer. Se levantó la sesión y se dio cita para ese mismo jueves 5 de diciembre a las 17 horas.

El debate en lo particular sería también arduo y vigoroso: 129 oradores hicieron uso de la tribuna en una jornada que culminaría el viernes 6 las cinco treinta y tres minutos de la madrugada.

### FIN DEL REPARTO AGRARIO

Esta etapa de la discusión dio comienzo con el párrafo tercero del Artículo 27, en la parte correspondiente al reparto agrario que el proyecto de reforma proponía terminar.

Para presentar sus objeciones al fin de tal obligación, hablarían los diputados Gaytán, Tavira y Arriaga del PPS; por el PRD, Huerta, Rincón Gallardo y León; y por el PFCRN, el diputado Ocegüera Galván. Cada uno de ellos presentaría una propuesta de modificación al texto del párrafo tercero. El PRI defendería la redacción del proyecto de reforma a través de los diputados Valencia, González Pimienta, Merino Castrejón y Medina Lozano.

Una vez discutida la mencionada supresión de la obligación para dotar de tierras a los núcleos de población solicitantes, se procedió a su votación por el pleno desechándose las propuestas de modificación, por lo que se aprobó el texto de la iniciativa como la envió el Titular del Ejecutivo.

### LAS SOCIEDADES MERCANTILES

La fracción IV del proyecto de reformas introducía la posibilidad de que las sociedades mercantiles por acciones pudieran ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto. Para hablar sobre esta fracción se inscribieron 18 oradores centrándose el debate en la limitación a la superficie que podrían poseer dichas sociedades, así como en la estructura del capital y en la nacionalidad de los miembros de tales sociedades.

En el trabajo en comisiones y atendiendo a una propuesta de la diputación campesina de la fracción priísta, se acordó limitar en 25 veces la superficie que la ley reconoce para la pequeña propiedad como el máximo que pueden poseer las sociedades mercantiles. La diputada Patricia Terrazas Allen, del PAN, propondría una adición a esta fracción que sería apoyada por su compañero de partido, el diputado Juan de Dios Castro, la cual señalaba que "para efectos de cómputo, será acumulable toda propiedad accionaria e individual de terrenos rústicos".

La discusión de carácter legal se centraría sobre si la extensión de la tierra que podían adquirir las sociedades propiciaría el latifundio, así como la propiedad de las acciones y su normatividad que podían encubrir acaparamientos indebidos. Los argumentos en pro y en contra continuarían con gran intensidad. Se habló de minifundio improductivo, del indeseable latifundio, de productividad agrícola, compactación, inversiones rentables de sociedades agrícolas, de bienestar rural, de progreso.

Estrada Sámano, de Acción Nacional, hizo una docta intervención y pidió a los diputados "hacer énfasis, con rigor intelectual, sin ingenuidad, con exigencia y responsabilidad política, en la coincidencia, por el bien de México".

### LA FRACCIÓN SEXTA

La supresión de las limitaciones que establecía la fracción VI para que ciertas corporaciones civiles pudieran ser propietarias de bienes raíces, fue la reforma que menor discusión suscitaría. En contra, intervino la diputada Patricia Ruiz, del PRD; y a favor, el diputado Salazar Adame del PRI quien fundamentó la procedencia de tal modificación, importante para el adecuado crecimiento de las zonas urbanas del país.

### LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

El reconocimiento y protección a la propiedad ejidal y comunal, la integridad de los pueblos indígenas a la base territorial del asentamiento humano, así como la regularización del aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común, fueron algunas de las propuestas de la fracción VII de la iniciativa presidencial. También establecía procedimientos por los cuales, ejidatarios y comuneros podrían asociarse entre sí o con terceros y otorgaba el uso de sus tierras, la transmisión de sus derechos parcelarios o el establecimiento de las condiciones conforme pudiera el ejidatario acceder al dominio pleno de su parcela.

Esta fracción se presentaría como una de las más debatidas, ya que fueron 32 oradores quienes intervinie-



Foto: Andrés Goray.

ron en la discusión que giró primordialmente en torno a la posibilidad de los ejidatarios de obtener la propiedad plena de sus tierras.

El PPS y el PRD fueron los partidos que a lo largo del tenso debate mantendrían su desacuerdo con tal fracción porque "introduce el concepto románico de la propiedad; el cual señala que el hombre dispone de la cosa libremente", como lo expresó el diputado Ramírez Cuéllar, del PPS.

El PRI, el PFCRN, el PARM, y el PAN apoyaron de manera general el texto de la fracción VII, aunque todos presentarían propuestas de adiciones o modificaciones, como lo expresaron los legisladores Manuel Terrazas y Teóduo Martínez, del

PFCRN, quienes hicieron propuestas relacionadas con la representatividad democrática de la Asamblea Ejidal y la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal.

Insistirían en su postura de oposición a la fracción VII, los diputados Valenzuela, del PRD, porque "abrir la posibilidad de transmitir los derechos parcelarios entre los campesinos lleva a un proceso de concentración de la tierra"; y por el PPS, Hildebrando Gaytán, ya que "la tierra fue entregada al ejidatario para el trabajo, no como mercancía". Con argumentos similares se expresarían Campos Vega, Cárdenas García, Morquecho Rivera, Arriaga Ruiz, Tovar y Tavira del PPS. A su vez, el PRD se

manifestaría a través de los diputados González Durán, Huerta, Vázquez y Hernández.

Para apoyar con argumentos razonados y con propuestas, adiciones y modificaciones al texto de la fracción VII del Artículo 27, hablarían por el PRI, Alva Calderón, Ávila Guzmán, González Díaz, Garzón Zárate, Fernández Ávila, Guerrero, Tobauche Alonso, Vera, Rodríguez Lozano, Ojeda Paullada, Valencia Carmona y Zúñiga Galeana.

Por Acción Nacional expusieron sus posiciones Madero, Castro Lozano, Calderón y Zermeño; y por el PFCRN, Ocegüera y Berrospe.

Habría un momento de honda tensión, cuando el PPS, por conducto de su coordinador, el diputado Amezcua, anunció el retiro de su fracción del pleno debido a su desacuerdo con el proyecto de reforma. Luego del anuncio, los doce diputados de este partido abandonaron uno a uno el salón de sesiones.

La discusión, sin embargo, continuó y en ella se produjo una interesante polémica entre los diputados Juan de Dios Castro y Felipe Calderón Hinojosa, por el PAN; Amador Rodríguez, Pedro Ojeda Paullada, Salvador Valencia, por el PRI; y Carlos González Durán por el PRD.

El motivo de la discusión fue la autonomía y plena jurisdicción de los trabajadores agrarios; es decir, con la parte que tiene que ver con la justicia agraria. Estos tribunales, según lo plantearía Castro Lozano, deberían ser los del Poder Judicial Federal. Para hacer la réplica subiría al estrado Rodríguez Lozano, del PRI, quien argumentó la existencia de dos tendencias sobre el tema: "la corriente judicialista y una nueva, que impulsa en tribunales administrativos autónomos y plenos en jurisdicción". A

partir de estas posiciones se daría un analítico y documentado debate jurídico en el que cada uno de los oradores aportaría, desde su punto de vista, argumentos que apoyaban una y otra causa.

El debate llegó a su fin cuando el Diputado Zúñiga Galeana, del PRI, propuso que la sección referente a la justicia agraria no quedara en la fracción VII sino que se trasladara a la fracción XIX, con la siguiente redacción: "La Ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria", que, al ser aprobada por el Pleno, se insertó tal cual en dicho Artículo.

El debate disminuyó en intensidad cuando se tocó la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, las cuales establecían la obligación de dotar de tierras a los núcleos de población que carecieran de ejidos, la existencia de órganos administrativos relacionados con la aplicación de la normatividad agraria, y los aspectos de carácter procedimental sobre tales asuntos.

### **EL DEBATE DE LA FRACCIÓN UNDECIMA**

De nueva cuenta hubo, con motivo de la discusión de la fracción XI, un agudo debate que sostendrían Rosa Albina Garavito, del PRD, quien propuso una adición que señalaba la obligación del Estado para garantizar la dieta básica de la población; por el PRI, Miguel Ángel Yunes y Juan José Rodríguez Prats la refutarían porque con base en una interpretación analógica del texto constitucional, dicha obligación se encuentra establecida ya en el Artículo 4 que señala el derecho a la salud; y por el PAN, Gabriel Jiménez Remus haría consideraciones de técnica jurídica

por lo que también consideró improcedente la propuesta de la coordinadora perredista. Debate intenso, de enfoque jurídico y aun de percepción política, que en esa madrugada de diciembre atrajo la atención de una sala somnolienta, la cual se desesperó para seguir el debate en el que también hicieron uso de la palabra Bejarano y Cárdenas, del PRD; Cecilia Soto y Francisco Dorantes, del PARM; y Tomás González, del PFCRN.

En su intervención, el diputado González Avelar, del PRI, apaciguó los ánimos con una reflexión sobre el carácter de la Constitución: "Espejo puntual de lo que ocurre en el país"; y pondría fin, en términos conciliatorios, a la discusión.

### **PROHIBICIÓN DE LATIFUNDIOS**

Para discutir las fracciones XII, XIII y XIV no hubo registro de oradores por lo que se pasó rápidamente a la fracción XV; y como resultado de un acuerdo de los grupos parlamentarios, cada propuesta se fue votando de manera inmediata a su lectura en tribuna. Al procederse así, las Secretarías Irma Piñeiro Arias y Ana Teresa Aranda irían recogiendo la votación a las diversas propuestas de modificaciones y adiciones a la fracción XV. De esa manera se aprobaron la prohibición de los latifundios y las dimensiones de la pequeña propiedad agrícola; ambas propuestas hechas por el diputado Huevo Pelayo, del PFCRN, que además coincidirían con una mención similar que por conducto del diputado Nabor Ojeda, hizo el PRI. Se desearían las propuestas de los diputados Servando Hernández Camacho, del PARM, y Miguel León, del PRD. En el curso de la ronda se aprobaron también las

propuestas de Montesinos, Appel Chacón, De la Garza y José Bonilla, del PRI, en relación a la fracción XV.

En la fracción XVI no hubo registro de oradores, por lo que se pasó a la fracción XVII, en la que se aprobó una propuesta del diputado Gutiérrez, del PRI, mediante la cual se otorgan facultades al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para el fraccionamiento y enajenación de terrenos que excedieran los límites permitidos por la ley, lo que tendrá que efectuarse en un plazo de un año y mediante pública almoneda. Y se rechazaron las propuestas del diputado Jorge Moscoso, del PRD, y de Eberto Croda, del PFCRN. Los artículos transitorios serían motivo de escaso debate y se aceptarían las modificaciones al texto de la iniciativa, presentadas en la tribuna por los diputados Ernesto Hendriks, del PRI y Castro Lozano, del PAN.

### **FIN DE LA DISCUSIÓN**

Así, en la madrugada del 6 de diciembre, llegaría a su fin la histórica discusión que reformó al Artículo 27 constitucional. La Secretaria Irma Piñeiro Arias le indicaría al Presidente de la sesión, Felipe Calderón Hinojosa, que se habían emitido 343 votos a favor, 24 en contra y 6 abstenciones sobre el proyecto de decreto puesto a discusión, que se remitió al Senado de la República para los efectos constitucionales.

No habiendo más asuntos en cartera se levantó la sesión a las 5:33 del 6 de diciembre de 1991. El 5 de enero de 1992, luego de haberse aprobado las reformas por todas las Legislaturas Estatales, el Diario Oficial de la Federación publicaría las reformas correspondientes.

## PARA LA HISTORIA

# Recuento de leyes agrarias

**D**ecreto de 6 de enero de 1915. Es el antecedente más importante del Artículo 27 constitucional. En este decreto, Venustiano Carranza anuncia que dará tierras, montes y aguas a los pueblos que fueron privados ilegalmente de ellas e incluso a quienes no las tenían.

**Artículo 27 de la Constitución Política del 5 de Febrero de 1917.** Una de las normas culminantes del texto constitucional reconoce a la Nación como la propietaria originaria de las tierras y aguas del territorio nacional, siendo ella la que tendrá el derecho de transmitir su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada, la cual tendrá las modalidades que dicte el interés público. En su texto original el artículo se redactó en ocho párrafos y siete fracciones. Con el paso del tiempo, se añadió un buen número de fracciones hasta llegar a veinte.

El nuevo Artículo 27, aprobado por el Constituyente permanente y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, deroga seis de esas veinte fracciones.

A lo largo de su historia, este artículo ha sufrido las siguientes modificaciones:

a) 6 de diciembre de 1937. Precisa que las cuestiones de límites en los terrenos comunales pertenecen a la jurisdicción federal.

b) 7 de noviembre de 1940. Reserva el derecho a la Nación para concesionar y explotar el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

c) 21 de abril de 1945. Amplía la propiedad y el control de la Nación sobre las "aguas, mares, ríos, lagos, lagunas, esteros y otros afluentes" para ser destinados a diversos usos.

d) 2 de diciembre de 1940. Autoriza a los Estados extranjeros a adquirir bienes inmuebles en el lugar de residencia de los poderes federales para el servicio directo de sus representaciones diplomáticas.

e) 12 de febrero de 1947. Conocida

como la "Reforma Alemán", establece el derecho al amparo agrario para todos aquellos dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación contra la privación o afectación ilegales de sus tierras o aguas.

f) 20 de enero de 1960. Otorga exclusividad a la Nación para la generación, conducción, transformación, distribución y abasto de energía eléctrica para la prestación de un servicio público.

g) 8 de octubre de 1974. Suprime la categoría política de territorio, y se establece que los territorios no delimitarán la extensión máxima de que puede ser dueño una persona física o moral.

h) 6 de febrero de 1975. Se reserva el derecho a la Nación para el aprovechamiento de los combustibles nucleares, generación de energía nuclear, regulación y aplicación, pero con fines eminentemente pacíficos.

i) 6 de febrero de 1976. Eleva a rango constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

### LEYES SECUNDARIAS

Además de estas modificaciones al Artículo 27 constitucional, se han expedido las siguientes leyes:

**Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920.** Inicia la etapa reglamentaria en materia agraria. La acción de restitución de tierras se fundamenta en el artículo 1 del decreto del 6 de enero de 1915 que declara la nulidad de la conculcación total o parcial de tierras, aguas y montes de los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades.

**Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922.** Establece que la acción de restitución no procede cuando el poseedor de la tierra prueba que fueron tituladas conforme a la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, o que las tierras

no sean superiores a cincuenta hectáreas y que fueron poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años.

**Ley de Tierras Libres del 2 de agosto de 1923.** Establece que la distribución de la propiedad rural se hará mediante el ejercicio de las acciones de dotación y restitución.

**Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de agosto de 1927.** En cuanto a la propiedad de las tierras, bosques y aguas, se anuncia que pertenecen en común al conjunto de la población y que las tierras se asignarán a cada beneficiario.

**Código Agrario del 22 de marzo de 1934.** Este fue el primer código en la materia. Estaba orientado a sistematizar la teoría y doctrina agraria a fin de acelerar el reparto, estructurar las instituciones y sujetos agrarios y auspiciar la organización agraria.

**Código Agrario del 23 de septiembre de 1940.** Este código amplía el concepto del ejido e impulsa el desarrollo del ejido ganadero y forestal, así como el trabajo de las tierras en los ejidos provisionales, que puede ser individual o colectivo.

Se ratifican las modalidades de la propiedad ejidal.

**Ley Federal de la Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971.** Pone énfasis en el reparto dotatorio y la acción restitutoria con especial atención al ejido. Los temas básicos de esta ley son: autoridades agrarias, el ejido, organización económica del ejido, redistribución de la propiedad agraria, registro y planeación agraria, y responsabilidades.

## ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

# CUADRO COMPARATIVO

### TEXTO ANTERIOR

#### *Párrafo tercero*

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, ten-

### TEXTO INICIATIVA

#### *Párrafo tercero*

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

### TEXTO VIGENTE

#### *Párrafo tercero*

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y la explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

## TEXTO ANTERIOR

## TEXTO INICIATIVA

## TEXTO VIGENTE

drán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

*Fracción IV*

Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyan para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los estados, fijarán en cada caso.

*Fracción VI, primer párrafo*

Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bie-

*Fracción IV*

Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria regulará los límites de la propiedad territorial, que deberán tener las sociedades de esta clase que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad.

*Fracción VI, primer párrafo*

Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

*Fracción IV*

Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este Artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción.

*Fracción VI, primer párrafo*

Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

## TEXTO ANTERIOR

nes raíces necesarios para los servicios públicos.

*Fracción VII*

Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

## TEXTO INICIATIVA

*Fracción VII*

La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la ley protegerá la base territorial del asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de los ejidatarios sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, en los términos que la ley reglamentaria señale.

Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la propia ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

## TEXTO VIGENTE

*Fracción VII*

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisaria-

## TEXTO ANTERIOR

## TEXTO INICIATIVA

## TEXTO VIGENTE

*Fracción XV*

Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una

*Fracción XV*

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se mejore la calidad de sus tierras, aunque se cambie el uso de las mismas, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

do ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

*Fracción XV*

En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejo-

## TEXTO ANTERIOR

pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;

*Fracción XVII*

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no excedan del 3% anual.

e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los estados para crear su deuda agraria.

f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.

## TEXTO INICIATIVA

*Fracción XVII*

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento de las extensiones que excedan los límites señalados en la fracción XV de este artículo, de acuerdo con las siguientes bases:

a) El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de dos años contado a partir de la notificación correspondiente;

b) Si transcurrido el plazo de excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno;

## TEXTO VIGENTE

ras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a los que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.

*Fracción XVII*

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno;

## TEXTO ANTERIOR

## TEXTO INICIATIVA

## TEXTO VIGENTE

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

*Fracción XIX*

Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

*Fracción XIX*

Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI.

*Fracción XIX*

Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

Se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI.

## LEY AGRARIA

# MARCO LEGAL PARA UN CAMPO PRODUCTIVO

**E**l siete de febrero de 1992, el titular del Ejecutivo Federal remitió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el proyecto de iniciativa de la Ley Agraria, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, cuyas reformas se aprobaron en diciembre de 1991. Para conocer, discutir y aprobar, en su caso, esta iniciativa y junto con ella la correspondiente a la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios, la Permanente convocó a un periodo extraordinario de sesiones a partir del 12 de febrero y que se prolongaría hasta el domingo 23 del mismo mes.

Era explicable la necesidad de reglamentar el Artículo 27 de manera inmediata ya que "El nuevo texto Constitucional es ahora mandato y programa que debe traducirse en instrumentos ágiles y sencillos para concretar las nuevas metas que nos proponemos alcanzar como nación", señalaría el Presidente de la República en la introducción a la iniciativa. También afirmaba que el sentir de los campesinos, ejidatarios, pequeños propietarios y productores rurales había sido recogido en esta nueva ley que les ofrece seguridad, justicia y libertad; principios todos ellos que fueron plasmados en el texto legal con "claridad y sencillez" ya que la iniciativa "consolida la obra legislativa de más de siete décadas que conformó el sistema de tenencia".

Turnada para su estudio a las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, el grupo de trabajo responsable de elaborar el dictamen puntualizaba que "La nueva Ley Agraria es el marco jurídico concreto de la acción de los hombres del campo para llevar a cabo la reforma

integral de éste, atendiendo a los legítimos intereses de los campesinos y la sociedad". Este nuevo instrumento legal, opinaban, da seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; otorga definitividad de derechos sobre sus tierras a ejidatarios y comuneros; establece nuevas responsabilidades del Estado en el campo; ofrece puntos para liberar la iniciativa de los campesinos; y libertades de opción y asociación llevando democracia y transparencia en las decisiones.

El dictamen recogería también un número importante de modificaciones a la iniciativa que se hicieron a propuesta de los diputados, los cuales reconocen en la parte final de dicho documento que es "enorme la complejidad de los problemas agrarios y consecuentemente la dificultad para agotar en una sola Ley de manera exhaustiva todos los aspectos de esta realidad que deben ser sujetos de normatividad jurídica", por lo que "la propia Cámara de Diputados deberá proseguir con estudios sobre la situación agraria que lleve a culminación el proceso normativo agrario".

El 20 de febrero, con motivo del inicio de la discusión en lo general del Proyecto de Iniciativa, subió a la tribuna para fundamentar el dictamen de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales el diputado César Augusto Santiago.

En la discusión en lo general, fueron veintinueve los oradores que a nombre de las fracciones parlamentarias hicieron uso de la tribuna para hablar a favor o en contra. Los partidos de la Revolución Democrática y Popular Socialista expusieron su rechazo a la iniciativa por conducto de sus diputados Jorge Calderón, Ale-

jandro Encinas, González Durán y Campos Vega, entre otros, por aquél partido; Ramírez Cuéllar, Martín Tavira y Rigoberto Arriaga representaron al segundo.

Los argumentos en contra de la ley reglamentaria habían sido ya anticipados en el debate del 27 Constitucional. Así, el PRD señaló en voz de Calderón Salazar que votarían en contra del dictamen porque "vulnera principios fundamentales del Pacto Federal y rompe las bases sobre las que se constituyó el Estado Mexicano".

El PPS sostuvo su voto en contra porque la iniciativa busca "establecer un México con mercado libre de la tierra, en el que la tierra entre al mercado nacional en función de la oferta y la demanda, desintegrándose la propiedad social en el campo".

Los partidos Revolucionario Institucional, Auténtico de la Revolución Mexicana, Acción Nacional y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional apoyaron en lo general el proyecto a discusión, aunque anunciaron modificaciones en lo particular.

Los diputados Araujo, Zúñiga Galeana, González Gortázar y González Pimienta, todos ellos vinculados con las actividades del campo, fueron los representantes de la mayoría para apoyar el proyecto.

Araujo, quien es Presidente de la Comisión de la Reforma Agraria, señaló la correcta correspondencia entre las reformas del Artículo 27 y la nueva ley que se discute, en la que "la propiedad social adquiere un estatuto jurídico claro que propicia su permanencia y desarrollo. El ejido, nuestra conquista, se va a transformar para permanecer"; la nueva ley, dijo, es protección y

salvaguarda de los derechos, la democracia y la justicia de los hombres del campo.

Acción Nacional, en voz de Jorge Zermeño, otorgó su voto en lo general al dictamen en discusión, expresando la enorme complejidad de los problemas agrarios, por lo que esta ley debe ser transitoria hacia una nueva ley agraria integral.

Flores Leal, del PARM, fundamentó la coincidencia de su partido con la iniciativa ya que "apoya las modificaciones sustanciales de fondo y forma de la justicia agraria, manteniendo y respetando los derechos sociales del Constituyente de 1917".

En su oportunidad, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, por conducto del diputado Juan Manuel Huezo Pelayo, manifestó su apoyo a la nueva ley porque en ella se reconocen las demandas de los campesinos y su texto se ajusta a lo que dispone el artículo 27 constitucional.

Poco antes de las nueve de la noche y luego de nueve horas de discusión y veintiocho oradores, se sometió a votación en lo general el proyecto de decreto de la Ley Agraria, emitiéndose 388 votos a favor y 45 en contra.

## UNA JORNADA INTENSA

En dos sesiones —el 21 y 22 de febrero— que sumaron alrededor de treinta horas de discusión en el pleno y la intervención de 136 oradores que propusieron más de 250 modificaciones, se discutieron y aprobaron los diez títulos, organizados en 199 artículos y 8 transitorios, del proyecto de Ley Agraria.

El Título Primero, de disposiciones generales, fue debatido principal-

mente en torno a los artículos que establecen como supletoria de la ley en discusión la legislación civil, la mercantil, la de asentamientos humanos y la de protección ecológica. En el momento de la votación se aprobó, sin modificación alguna, por 357 votos a favor y 43 en contra.

Los artículos cuarto a octavo que comprenden el Título Segundo, el cual fija los lineamientos para el Fomento y Desarrollo Agropecuario, fueron motivo de discusión en cuanto a los alcances y obligaciones del Estado en estas actividades. Sometido a votación, luego de 12 oradores que hicieron 10 propuestas de modificación, el pleno lo aprobó por 349 votos a favor y 25 en contra.

El Título Tercero se refiere a los ejidos y a las comunidades, sus formas de organización, sus tierras, los derechos y obligaciones de los ejidatarios, las modalidades del régimen ejidal y su eventual terminación. Por la trascendencia de sus implicaciones, fue tal vez uno de los títulos más debatidos y para lo cual se inscribieron 65 oradores que hicieron 170 propuestas de modificación.

En la discusión de este título, en la parte que se refiere a las tierras de uso común, se suscitó un interesante y acalorado debate entre los diputados Ramírez Cuéllar, Tavira y Castro Lozano, por una parte y los diputados César Augusto Santiago, Miguel Ángel Yáñez y Guillermo Pacheco Pulido, por la otra.

La controversia se inició a raíz de una intervención de Ramírez Cuéllar, quien señaló que desde su punto de vista la ley en discusión contravenía el texto del Artículo 27 constitucional en lo tocante a las tierras de uso común. Santiago Ramírez replicó diciendo que el problema era que ese

diputado trataba de conciliar un modelo constitucional vigente con otro que ya no lo está más.

El debate fue seguido con vivo interés por los asistentes y terminó dejando en claro la correspondencia correcta entre el texto constitucional y la ley reglamentaria. A las 3 de la madrugada el Presidente de la sesión decretó un receso.

A las 12:30 horas del mismo día 22 de febrero se reinició la sesión debatiéndose aún el Título Tercero y a lo largo del cual 101 oradores hicieron uso de la palabra, proponiendo 170 modificaciones de las cuales fueron aceptadas 24. Recogida la votación nominal, el Presidente declaró aprobado el Título Tercero por 345 votos a favor y 25 en contra.

Las sociedades rurales es el tema del Título Cuarto que mereció el registro de 5 oradores que presentaron dos modificaciones. A partir de este Título la votación nominal se reservaría para hacerse en un solo acto de votación al término de la discusión en lo particular. El Título Quinto, relacionado con la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales registró la intervención de 5 diputados, que propusieron 9 modificaciones.

El Título Sexto, que comprende los artículos 122 a 130, regula la participación de las sociedades mercantiles o civiles en la propiedad de tierras agrícolas, ganaderas o forestales. Para su discusión hicieron uso de la palabra 7 oradores, quienes hablaron de la participación de la inversión extranjera la cual, a propuesta del Partido Revolucionario Institucional, por conducto del diputado Alfonso Serrano, se limitó a un 49% en la tenencia de las acciones o partes sociales de la serie "T". La Procu-

raduría Agraria, su organización, funciones y atribuciones es el tema del Título Séptimo, que comprende los artículos 131 a 144. Los diputados inscritos para el debate fueron seis, aceptando el pleno modificaciones al artículo 133 que señala las atribuciones de esta novedosa institución coadyuvante de la justicia agraria. El Título Octavo representa el Registro Agrario Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria e instrumento para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la ley agraria, materia del proyecto en discusión; no siendo objeto de reserva ni debate alguno se procedió de inmediato a

tratar el Título Noveno, que define y clasifica los terrenos baldíos y nacionales. Se registraron 2 oradores. La Ley de Justicia Agraria, sus instituciones, procedimientos y administración contenida en el Capítulo Décimo de la Iniciativa fue motivo de coincidencia de un grupo plural de diputados de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y Revolucionario Institucional, uno de cuyos miembros, el diputado Cuauhtémoc López Sánchez, presentaron siete modificaciones, mismas que fueron aprobadas por el pleno. Los 8 artículos transitorios fueron discutidos de manera ágil por 3 diputados, aceptando

la asamblea una propuesta de modificación hecha por el diputado priísta Fernando Ordorica. De manera inmediata se procedió a recoger en un solo acto la votación nominal en lo particular de los Títulos IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y los artículos transitorios, computándose 359 votos a favor de la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional. Los votos en contra sumaron 47. Eran las 23:15, cuando el Presidente levantó la sesión y dio cita para el domingo 23 de febrero, fecha en la que, luego de aprobarse la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se clausuró, a las 20:00, el Primer Periodo Extraordinario de la LV Legislatura.

## Tribunales agrarios

La iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios fue discutida en el pleno de la Cámara de Diputados el domingo 23 de febrero, luego de que el Senado, como Cámara de origen, la aprobó en su sesión correspondiente. El diputado Fernando Gómez Mont, Presidente de la Comisión de Justicia, fue el responsable de fundamentar el Dictamen correspondiente. Fue así como señaló que el trabajo de los legisladores produjo modificaciones importantes a la ini-

ciativa del Ejecutivo, entre las que destacaron la integración de la Sala Superior de 3 a 5 miembros; la inamovilidad de los magistrados de la Justicia Agraria si luego de seis años de ejercicio son ratificados; se modificaron los requisitos para ser magistrado. También se efectuaron mejoras a la redacción y sentido de un buen número de artículos que ganaron así en claridad y técnica jurídica. Para debatir sobre esta ley orgánica hicieron uso de la tribuna un diputado de cada partido representado en

la Cámara. En contra votó el PPS; el PRD se abstuvo; el PARM, el PAN, el PFCRN y el PRI dieron su voto aprobatorio a la iniciativa, la cual señaló el Dip. Alberto Rébora, en nombre de la mayoría, busca "acercar la justicia al campesino empezando por la claridad y la transparencia en un procedimiento". Los Tribunales Agrarios se compondrán de un Tribunal Superior Agrario, integrado por cinco magistrados y su sede será el Distrito Federal, y de tribunales unitarios a cargo de un magistrado supernumerario, cuya sede serán los distritos que para el efecto acuerde el Tribunal Superior. Los magistrados serán nombrados por la Cámara de Senadores a propuesta del Ejecutivo. Puesto a discusión el dictamen con Proyecto de Decreto de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se aprobó por 357 votos a favor, 17 en contra y 16 abstenciones.

## ADICIÓN AL ARTÍCULO 102

# RANGO CONSTITUCIONAL A LA CNDH

**E**l respeto a la vida y a la libertad del hombre, y el combate a la impunidad, son preocupaciones fundamentales de la sociedad mexicana. El Ejecutivo Federal se mostró sensible a la necesidad de dar cauce a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que comportan la violación de derechos humanos, y en junio de 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Para reforzar el estado de derecho, prioridad de cualquier gobierno moderno, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales que México ha adquirido en materia de derechos humanos, el 18 de noviembre de 1991 el Presidente Carlos Salinas de Gortari dirigió a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de decreto que adiciona el Artículo 102 de la Constitución.

El objetivo central de la propuesta es elevar al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, coadyuven a hacer realidad, promover y preservar el respeto a los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno, tanto en el ámbito federal como en los estados de la República.

La iniciativa fue turnada para su dictamen a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, encabezadas por los diputados César Augusto Santiago y Amador Rodríguez Lozano, respectivamente.

La respuesta colocaba el texto original del Artículo 102, referente a las funciones del Ministerio Público,

*En el mundo moderno,  
los derechos humanos  
son el fundamento y la  
condición para el libre  
desarrollo  
de las sociedades  
y los individuos.*

como apartado A del mismo, y lo adicionaba con un segundo apartado, el B, que establece la existencia de un organismo de derechos humanos estructurado a partir de una ley que expidiera el Congreso de la Unión y facultaría a las legislaturas estatales para crear organismos equivalentes a nivel local.

Se excluye explícitamente el aspecto electoral por considerar que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político.

Si intervinieran en él, correrían el riesgo de verse involucradas en controversias dotadas invariablemente de contenidos y orientaciones propias de corrientes políticas, lo cual debilitaría su autoridad y su necesaria imparcialidad.

Se excluye también la materia laboral pues debe considerarse que siempre se trata de conflictos entre particulares y cuando el Estado participa en estas disputas lo hace como patrón. No se trata de que se sustituyan o dupliquen las funciones de las juntas laborales, afirma la iniciativa. Las cuestiones jurisdiccionales son propias del Poder Judicial y de inmiscuirse en ellas las comisiones de de-

rechos humanos no respetarían la independencia del Poder Judicial Federal, garantía del estado de derecho.

### JORGE CARPIZO ANTE LA CÁMARA

A petición de las Comisiones que analizaban la iniciativa, el 27 de noviembre de 1991 Jorge Carpizo McGregor, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, compareció en el recinto alterno de la Cámara de Diputados ante los legisladores para ampliar el debate sobre la iniciativa que reforma al Artículo 102 Constitucional.

En el Salón Verde del Centro Médico, los diputados de todos los partidos políticos representados en las comisiones de Derechos Humanos y de Gobernación cuestionaron durante alrededor de cinco horas al *ombudsman* mexicano.

Además de los diputados, estuvieron presentes algunos senadores como Silvia Hernández, Carlos Jiménez Macías y César Moreno Martínez, miembros de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República.

El PAN y el PRD intervinieron varias veces para censurar que la CNDH se declarara incompetente para intervenir en asuntos electorales. Carpizo contestó que los organismos de derechos humanos no están hechos para intervenir en la lucha política y que su funcionamiento requiere estar fuera de las controversias electorales. Además exhortó a los partidos políticos para que este tipo de conflictos sean dirimidos en las instancias adecuadas y concluyó diciendo: "Los defensores de los derechos humanos,



Foto: Andrés Goray.

por su función moral, no deben entrar en controversias políticas. No tendrían nada que ganar y sí mucho que perder”.

También explicó la incompetencia de la CNDH en asuntos laborales y jurisdiccionales. Dijo que los asuntos laborales son siempre relaciones entre particulares, y los asuntos jurisdiccionales corresponden al Poder Judicial y no es prerrogativa de la CNDH violentar la autonomía e independencia de aquella instancia.

Señaló que la Comisión sí podría intervenir cuando se violen garantías individuales de algún ciudadano durante el proceso judicial, pero sin vulnerar la soberanía de la máxima instancia judicial de nuestro sistema político. Se refirió a elementos para elaborar la ley reglamentaria del

Artículo 102, como el procedimiento para elegir o remover al Presidente de la CNDH.

Sugirió que lo primero se hiciera por el Legislativo a propuesta del Ejecutivo y que lo segundo fuera prerrogativa del Legislativo mediando juicio político.

El Presidente de la CNDH dejó muy claro que este organismo fue creado para enriquecer el orden jurídico y no para complicarlo:

“Al adquirir rango constitucional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos no intenta convertirse en un supertribunal, no pone en peligro a ninguno de los tres poderes y tampoco pretende rebasar la legalidad institucional en su lucha por la dignidad del hombre.”

## APROBADA LA INICIATIVA

El 13 de diciembre de 1991, México ratificó su decisión de perseverar para ser parte del mundo moderno, donde los derechos humanos son el fundamento y la condición para el libre desenvolvimiento de las sociedades y los individuos.

Ese día el pleno de la Cámara discutió y aprobó la iniciativa de adición al Artículo 102 constitucional. Todos los partidos políticos dieron la bienvenida a la iniciativa.

Como se había visto en el seno de las comisiones dictaminadoras, las principales objeciones giraron en torno a la no intervención de estos órganos en controversias de orden jurisdiccional, electoral y laboral. Algunas fracciones parlamentarias no

**La Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá intervenir cuando se violen las garantías individuales de los ciudadanos.**

estuvieron de acuerdo con los argumentos presentados en la iniciativa. El PARM, en voz de Servando Hernández, fue el primero en quejarse por la exclusión de los temas electorales y por la imprecisión del mecanismo que asegure imparcialidad y libertad al Presidente de la Comisión. También señaló que la incorporación al derecho positivo mexicano de la figura de *ombudsman*—término surgido en los países escandinavos para

designar al defensor del pueblo— responde a “la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de control que no llegan en la actualidad a constituir un vallado suficiente para frenar los abusos del Estado”.

Ya antes, el experimentado legislador Héctor Ramírez Cuéllar (PPS) consideró limitado que la Comisión se circunscribiera al ámbito de las garantías individuales y propuso una redacción donde se explicitara que

## Texto del nuevo Apartado B del Artículo 102 de la Constitución

Con las reformas al Artículo 102 de la Constitución, el texto vigente hasta el 22 de enero pasó a ser el apartado A del propio Artículo, al que se le adicionó un apartado B, cuyo contenido es el siguiente:

“B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones

públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

“Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. “El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los estados.” En los Artículos transitorios se establece que las legislaturas de los estados dispondrán de un año para establecer los organismos de protección a los derechos humanos y en tanto eso ocurre, la CNDH podrá seguir conociendo las quejas que deban ser de competencia local.



se trata de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano. Esta propuesta prosperó. Félix Bautista expuso en un extenso documento la posición de su partido, el PFCRN. Alabó la desvinculación entre la Comisión y el Ejecutivo y pidió ampliar su competencia y extenderla al ámbito municipal. A esta proposición se sumaron algunos diputados del PRD, como Humberto Zazueta, quien expresó su preocupación porque las restricciones contenidas en la adición constitucional no recogen la lucha de la sociedad civil por ampliar la cultura de respeto a los derechos humanos y por garantizar la independencia de la Comisión frente al Po-

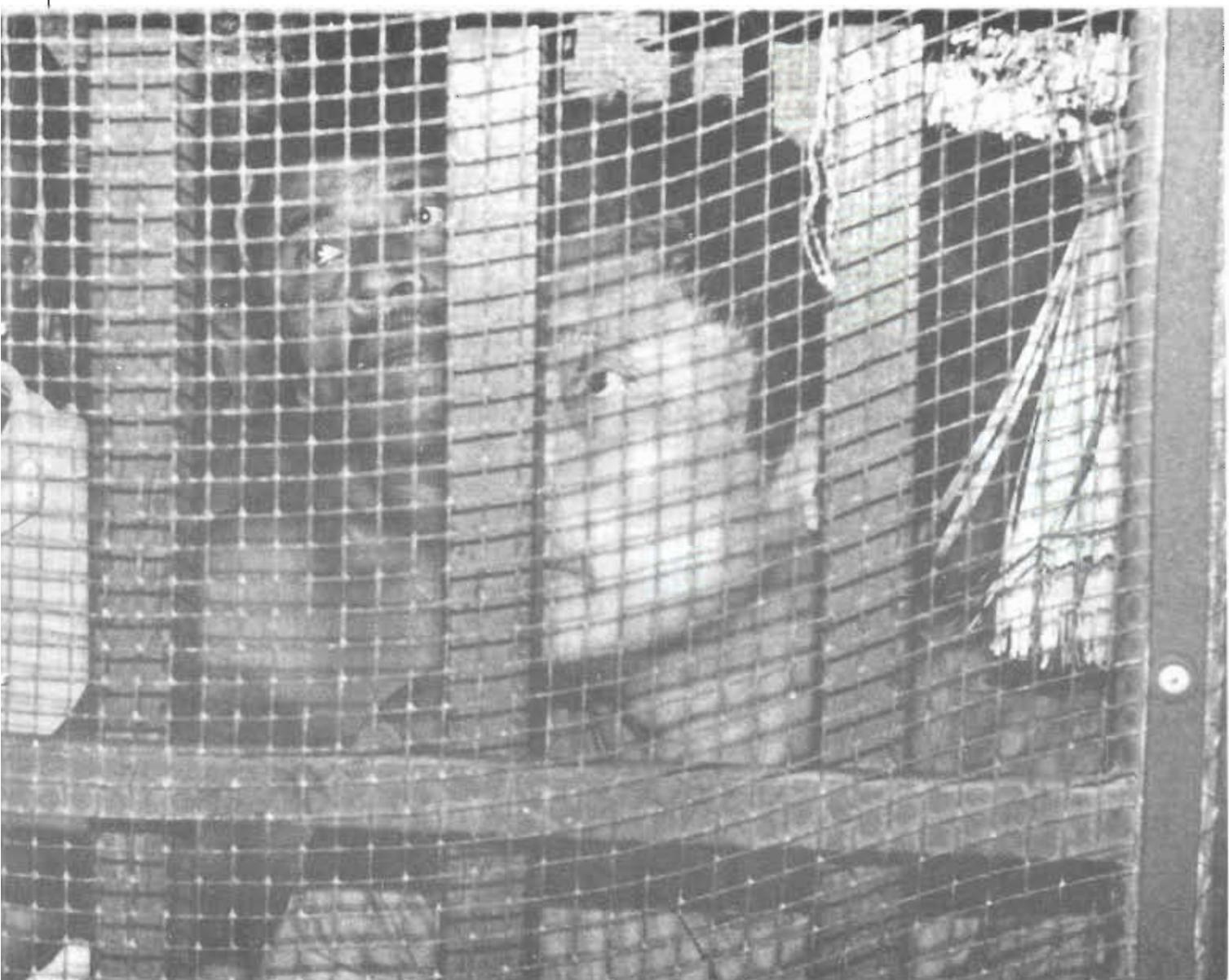


Foto: Andrés Garay.

der Ejecutivo. Finalmente se unió al voto a favor expresado por quienes lo precedieron en el uso de la palabra, pero con las reservas derivadas de las preocupaciones antes mencionadas.

Luis Felipe Bravo Mena, de la fracción panista, señaló que se trataba de "una iniciativa positiva aunque digna de mejoría". Enfatizó la peculiaridad del nuevo órgano en cuanto instrumento de la sociedad civil, de los gobernados. Asimismo pidió un marco legal que regule el funcionamiento de las comisiones de derechos humanos y se unió a la preocupación por los derechos políticos. Valiéndose de los argumentos expuestos por

el Dr. Carpizo, el diputado priista por Veracruz Salvador Valencia Carmona, respondió a aquella preocupación explicando que las limitaciones de la Comisión se deben a la necesidad de evitar duplicación de funciones y de no inmiscuirse en política.

El legislador Víctor Orduña, de profesión abogado y representante del PAN, formuló la propuesta de su grupo parlamentario. Pidió que en la adición se explicitara la autonomía del órgano y se quitara la excepción al Poder Judicial. La propuesta panista refleja la tenacidad en la defensa de la independencia del Poder Judicial que este partido mantiene desde su fundación. El diputado potosi-

---

*Facultar a las legislaturas locales para crear organismos equivalentes a nivel local.*

---

no Juan Ramiro Robledo, al señalar que las limitaciones fundamentales a la Comisión se deben a que no es una entidad más de la administración pública, inició un debate acerca de la naturaleza del Poder Judicial y su jerarquía en relación con los otros poderes. Participaron en este debate los diputados Orduña (PAN), Octaviano Alaniz (PAN) y Fauzi Hamdan (PAN),

quien argumentó que desde 1983 contábamos con la Contraloría como *ombudsman*.

El priísta Amador Rodríguez Lozano volvió sobre la naturaleza del Poder Judicial y la existencia de instancias internas para su control que hacen innecesaria la intervención de la CNDH en sus asuntos.

La discusión se alargó con intervenciones del acucioso abogado Juan de Dios Castro, Gabriel Jiménez Remus y otros diputados de la bancada panista.

Este debate sacó a la luz tanto lo rico de nuestro sistema político como

### Derechos humanos: fundamento y condición para el desenvolvimiento de las sociedades.

las razones y tradiciones que confluieron en nuestra Carta Magna.

Los diputados que participaron en él, todos ellos muy conocedores del derecho mexicano, establecieron mediante el diálogo interpretaciones que, en ocasiones, llegaban a ser divergentes. Lejos de ser estéril, la discusión dejó claras las razones para mantener la independencia del Poder Judicial mediante el efectivo funcionamiento de sus propios instrumentos de control.

Ya con cierto desorden en la sala por la duración del debate y la impaciencia de sus participantes, hubo dos propuestas más. Jorge Ocegüera Galván (PFCRN) propuso crear oficinas dependientes de la CNDH en todo el circuito penal y judicial. Pablo E. Madero, ex candidato presidencial del PAN, recogió las inquietudes

de varios partidos en torno a la defensa de los derechos políticos de los mexicanos, al mismo tiempo que pretendía acatar la necesidad de mantener alejado el prestigio y la imparcialidad de los órganos de derechos humanos de los procesos electorales. Propuso una nueva redacción que mantenía la excepción en cuanto a asuntos electorales, pero establecía la incumbencia de la CNDH en el ámbito general de los derechos políticos.

En total, fueron cuatro propuestas de modificación o adiciones las que se dieron durante el debate.

Ya durante la votación, Amador Rodríguez aportó elementos a la propuesta pepesista ya aceptada. Se desecharon las dos propuestas del PAN y la del PFCRN. La versión definitiva

fue la propuesta por el diputado Rodríguez Lozano, aprobada por 299 votos a favor, 55 a favor pero con reserva, y sólo tres en contra.

La iniciativa se llevó al Senado y de ahí a las legislaturas de los estados. Fue ratificada el 24 de enero de 1992 por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y se publicó en el *Diario Oficial* el martes 28 de enero de 1992.

De esta manera México se sumó al casi medio centenar de naciones que cuentan con instituciones que observan, defienden y sancionan moralmente el cumplimiento cabal de las condiciones fundamentales de convivencia entre el Estado y la sociedad civil.

Foto: Andrés Garoy.



# COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

## LEGALIDAD Y JUSTICIA

**Amador Rodríguez Lozano**

Con el propósito de dar rango constitucional a un organismo especializado para la tutela y salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma al Artículo 102 de la Constitución.

Al mismo tiempo, el Presidente cursó al Senado de la República diversas iniciativas que se orientan hacia un nuevo trato a los menores infractores y a la sustitución de la aplicación de penas privativas de libertad por sanciones pecuniarias, en un paquete de propuestas de reformas a la Ley de los Consejos Tutelares y a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal. Resalta la iniciativa de una nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.

La iniciativa propone la inclusión de un apartado B al Artículo 102 de la Constitución. Artículo que se refiere a dos de las más importantes instituciones jurídicas y de procuración de justicia de nuestro país: el Ministerio Público y el Procurador General de la República, lo que quedaría comprendido en un apartado A. La reforma recomienda que se estipule que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos de protección de los derechos humanos.

Tales organismos conocerán y analizarán las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa cometidos por cualquier autoridad o servidor público. Debe advertirse que, para que se configure el supuesto de violación a los de-



Foto: Archivo Cámara de Diputados.

**Claras las razones para mantener la independencia del Poder Judicial.**

rechos humanos, necesariamente debe existir una autoridad gubernamental como agente activo.

Resalta la propuesta de integrar órganos similares en las 31 entidades federativas, y el órgano de carácter nacional podrá revisar, cuando exista petición para ello, las recomendaciones, observaciones u omisiones que formulen las comisiones estatales.

El objetivo fundamental de la iniciativa es mantener la tutela de los derechos humanos, que es una larga tradición en nuestro derecho constitucional, y su defensa una vocación del sistema político mexicano.

Todas las Constituciones de Méxi-

co —salvo la de 1824— incorporaron a su texto referencias concretas a los derechos humanos. El Constituyente de 1917 adoptó los principios de la declaración de los derechos humanos contenida en la de 1857, que ahora se conocen como garantías individuales.

A la declaración original de 1917 se incorporaron, además, derechos que la doctrina ha denominado garantías sociales, entre las cuales se encuentran las del trabajo, la vivienda y la protección de la salud.

Si consideramos que el derecho humano es la esfera de la libertad que cada persona se reserva cuando, en libertad, se asocia con otros indi-

viduos que tienen el mismo propósito, y que ese ámbito debe ser respetado por las autoridades, no basta entonces con una declaración de derechos humanos. Es necesario contar con instrumentos que hagan posible y efectiva esa declaración.

En nuestro país existe la figura jurídica del derecho de amparo, que se instituyó en la Constitución de Yucatán en 1840 y que apareció después en el Acta de Reforma Federal de 1847. Esta institución protectora de las garantías individuales, ha mantenido su vigencia en virtud de que sigue siendo un efectivo e insustituible instrumento de defensa de los ciudadanos cuando alguna autoridad transgrede con sus actos o resoluciones dichas garantías. Esta figura del derecho mexicano ha sido adoptada en países como Francia y España.

La administración pública ha crecido y esto provoca una mayor intervención de las autoridades en todos los ámbitos de la vida personal de los individuos. Frente a esto han ido surgiendo otros recursos de defensa, como los tribunales contenciosos administrativos, y sobre todo a partir de la última posguerra, esa institución formidable y versátil que es el *ombudsman*.

El *ombudsman*, figura institucional nacida en Suecia en el siglo XVIII, fue en principio un delegado del poder legislativo para el control de la administración pública; su misión, defender los intereses de los ciudadanos frente a los posibles abusos, por acción u omisión, del poder.

Esta institución estableció un sistema distinto de protección de los derechos humanos, caracterizado por

ser un procedimiento ágil, informal y sencillo ante el cual el quejoso no tiene más que aportar los datos esenciales de su denuncia, la autoridad responsable y, en caso de que las tenga, las pruebas que den sustento a su queja.

### LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

En España se le conoce como defensor del pueblo, en Francia y Gran Bretaña se le llama mediador y procurador de los pobres, respectivamente. En México tiene su acta de nacimiento en el acuerdo presidencial del 20 de julio de 1990, con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

La CNDH, *ombudsman* mexicano —y no hay en la adopción del término un afán extranjerizante, puesto que es una figura reconocida universalmente—, en sólo año y medio, y gracias a sus éxitos y a la acertada dirección del doctor Jorge Carpizo, ha ganado gran autoridad moral y la aceptación de nuestro sistema jurídico y político.

La Comisión, utilizando el sistema de *ombudsman*, busca el diálogo y la conciliación entre la autoridad y el quejoso, realizando previamente una investigación que termina con una recomendación pública, que no es coercitiva ni obligatoria pero que tiene todo el peso moral del señalamiento público. Las recomendaciones que hasta el momento ha formulado la CNDH han sido atendidas en forma satisfactoria por las autoridades correspondientes, lo que

ha contribuido a ir conformando una cultura de respeto a los derechos humanos.

La iniciativa deja fuera del ámbito de los órganos de derechos humanos tres aspectos: los de carácter electoral, laboral y jurisdiccional. ¿Por qué? En el primer caso, como el *ombudsman* es una institución de gran autoridad moral e imparcialidad, debe mantenerse ajena a los asuntos electorales que, al traducirse en controversias políticas, pueden dar lugar a que cualquier opinión pudiera interpretarse como vinculación o afinidad política, lo que dañaría sensiblemente su imagen pública. Las controversias electorales deben dirimirse en el marco de la ley electoral y a través de los conductos e instancias que para tal efecto se han instituido.

Para los asuntos laborales existen instancias legales mediante las cuales se ventilan los contratos entre particulares. En la mayoría de los casos, no se presentan controversias entre la autoridad y un ciudadano, y cuando el Estado interviene lo hace en su carácter de contratante.

En lo referente a los asuntos de carácter jurisdiccional, la reforma pretende conservar la independencia y autonomía del poder judicial, tanto de la Federación como de los estados, por lo que el *ombudsman* solamente podría atender las denuncias sobre actos de carácter administrativo de dicho poder y en ningún caso opinar sobre las resoluciones de fondo.

# Desalentar una práctica bárbara

Víctor Orduña

La tortura ha sido proscrita desde los primeros antecedentes constitucionales de nuestro país. Es innegable que se ha practicado y se sigue —tal vez con menor intensidad—, en buena medida porque los patrones de conducta de algunos servidores públicos se oponen a lo que la norma establece, y también porque estas conductas violatorias de los derechos humanos en la mayoría de los casos quedan impunes, sea por complacencia de los superiores o por la falta de denuncia.

La práctica de esta ilícita actividad ha propiciado, entre otros acontecimientos, que la sociedad civil se movilice y organice en la defensa de los derechos humanos, que en México empiezan a crear, aunque tardíamente, una cultura en torno a ellos.

En nuestro país han sido creadas organizaciones intergubernamentales como la Comisión de Derechos Humanos, constituida en 1946 como organismo especial de las Naciones Unidas; el Comité de Derechos Humanos constituido en 1976 de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. México también ha participado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

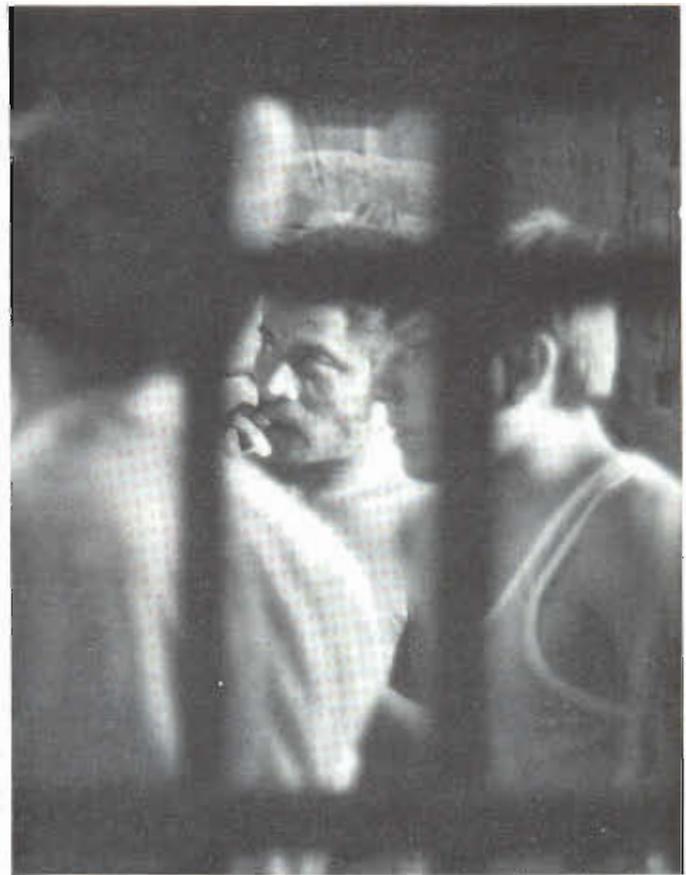
El movimiento mundial de defensa de los derechos humanos ha propiciado también la creación de organizaciones internacionales no gubernamentales, entre otras el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Comisión Internacional de Juristas y Amnistía Internacional.

A nivel gubernamental fue necesaria la creación en 1990 de una

Comisión Nacional de Derechos Humanos encargada de vigilar y tutelar los derechos humanos de los residentes en México. Esta preocupación mundial por el respeto y protección a los derechos humanos no ha sido ajena a los legisladores de la LV Legislatura, que en diciembre de 1991, a propuesta del Ejecutivo, discutió y aprobó una nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, que abrogó la ley de 1986. De la ley abrogada cabe mencionar que surge, desde mi punto de vista, como un débil intento de frenar la brutalidad policiaca y la vocación de Torquemadas de muchos policías mexicanos, que como único método de investigación para el esclarecimiento de hechos delictuosos tenían el de la tortura.

## AUMENTAR LA PENA DE PRISIÓN

La antigua ley fue de difícil aplicación, entre otros motivos porque el delito de tortura quedaba subsumido en las conductas que el Código Penal tipifica como delitos. Por esta y otras razones la nueva Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura fue discutida en varias reuniones de trabajo de conferencia de las Cámaras de Senadores y Diputados, que ampliaron y precisaron el tipo de delito de tortura. También se propuso, y así se aceptó en los trabajos de conferencia, aumentar la pena de prisión



Fotografía: Andrés Garay.

para tal delito de 2 a 10 años y de 3 a 12 años. Fue adicionado a la iniciativa un párrafo en el que se faculta para que, además del detenido, un familiar o su propio defensor puedan pedir el reconocimiento del detenido por un médico legista o facultativo. El artículo 8 de esta ley, sin duda alguna tendrá peso específico en la disminución de la práctica de la tortura. Es el relativo a negarle validez a las confesiones que se hagan ante la Policía Judicial y ante el Ministerio Público cuando no se encuentre presente en la declaración el defensor.

Mención especial merece el hecho de que se haya introducido en el texto de la ley la obligación subsidiaria del Estado en relación con la indemnización a las personas que hayan sido torturadas; es decir, se hace sujeto de castigo penal al Estado así sea de manera subsidiaria.

Estas nuevas disposiciones, aunadas al gran movimiento de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos, contribuyen sin lugar a dudas a desalentar la bárbara práctica de la tortura.

## PARA HECHOS

# Experiencia en el equipo de apoyo legislativo

Conocedores como pocos de los entretelones de la Cámara de Diputados, testigos de innumerables debates parlamentarios y copartícipes en múltiples iniciativas de Ley, María Elena Sánchez Algarín, Héctor de Antuñano y Lora, Alejandro Azcoitia Ruiz y Alejandro Azcoitia Álvarez –padre e hijo–, exponen ese rico tesoro de anécdotas, experiencia e intuición que les han dado muchos años de participar en el equipo encargado de todo el proceso administrativo.

Así, hablan de su “amor a la camiseta”, de su entrega en sus tareas, de la importancia determinante que tiene el trabajo en comisiones. Y hacen un reclamo urgente: elevar la profesionalización del personal de la Cámara.

Entre remembranzas de los tres recintos legislativos que han conocido –Donceles, San Lázaro y Centro Médico–, de aquel “calor de hogar” que se sentía en las legislaturas integradas por menos de 200 diputados, los cuatro personajes expresan su preocupación ante el peligro de que se pierda la memoria parlamentaria mexicana y señalan que, para ellos, no existe ni mayoría ni minoría en la Cámara: sólo diputados a los que ofrecen sus servicios.

–Todos encuentran en nosotros, y lo digo de corazón, la ayuda necesaria, el apoyo documental, a veces un pequeño consejo de cómo iniciar una ley o cómo fundamentarla –dice Antuñano y Lora, director del Diario de los Debates.

Durante la charla, salen a relucir los nombres de anteriores líderes de la Cámara, como Antonio Riva Pala-

*Muchos años de experiencia en el proceso de administración hacen del equipo de apoyo legislativo una ayuda invaluable para los diputados.*

cio, Alfonso Martínez Domínguez o Luis M. Farías, y de “personajes clave”, entre los que destacan Vicente Lombardo Toledano y Alfonso Christlieb Ibarrola.

También cuentan anécdotas trágicas como el suicidio de aquel político oaxaqueño, Jorge Mexueiro, quien en la XXXIX Legislatura, al defender su caso luego de perder la elección, se dio un balazo en plena tribuna. O episodios simpáticos que remiten a la discusión sesuda de la LOPPE, cuya complejidad requirió incluso de ábacos chinos para que los diputados comprendieran el engorroso mecanismo de asignación de las diputaciones por representación proporcional.

María Elena Sánchez Algarín, directora de Procesos Legislativos, con más de 30 años en la Cámara y calificada en son de broma por Antuñano y Lora como “la Gestapo administrativa”, destaca la importancia que tiene su labor como encargada de los tres tipos de documentos que integran la minuta y que siempre se manejan en las discusiones camarales: la iniciativa, el dictamen y el proyecto de ley, los cuales cuida con gran celo.

–Tengo por norma negar todos los documentos, porque la experiencia me ha enseñado que fácilmente se pierden –dice.

Interlocutora de cientos de diputados, Sánchez Algarín señala con el aplomo que le da la experiencia, que “en cada cambio de legislatura, no le tengo tanto miedo a los 500 diputados como a los tres mil asesores que vienen con ellos”, en festiva alusión a la escasa preparación técnica de esos ayudantes, a los que según ella les hace falta más entrega y “amor a la camiseta”.

Sobre las cualidades que a su juicio debe tener un diputado, en especial cuando preside una comisión, se encuentran: “ser una persona muy preparada en la materia que le asignaron, buen negociador, sereno, que sepa capotear las situaciones conflictivas”. Y con un dejo de picardía, agrega:

–Aquí entre nos, todos los diputados inteligentes, trabajadores y buenos oradores, son para mí mis novios ... porque yo tengo puros novios inteligentes.

María Elena Sánchez Algarín retoma el tono serio para destacar la importancia del trabajo en comisiones que, dice, es muy poco conocido pero es el trabajo fuerte, “donde se discute más que en la misma asamblea”. Con ella coincide plenamente Héctor de Antuñano:

–Simplemente no es espectacular pero es el verdadero trabajo legislativo; lo verdaderamente legislativo se da en trabajo de comisiones.

Antuñano, reconocido juez de la fiesta charra y escritor de versos, platica que su primer contacto con la Cámara de Diputados ocurrió en



**María Elena Sánchez Algarín, Alejandro Azcoitia R., Héctor de Antuñano y Alejandro Azcoitia A.**

1951, cuando era estudiante de secundaria y fue a pedir apoyo económico para editar un periódico. Luego, como reportero de diversos medios, se "enamoró" del trabajo legislativo y acabó por incorporarse, hace 18 años, al personal de la Cámara, donde ha sido director de los Talleres Gráficos y subdirector de Comunicación Social, entre otros cargos.

Al frente ahora del *Diario de los Debates*, tarea nada fácil, por cierto, destaca que la edición del mismo ha logrado ponerse al día, cuando en una época tuvo dos años y medio de rezago. Comenta también que existe un archivo real de este documento desde 1821.

Por su parte, el hombre conocido como "el diputado 501", Alejandro Azcoitia Ruiz, rememora que a lo largo de 50 años en la Cámara ha vivido el trabajo de 18 legislaturas. Su tarea es auxiliar al secretario de la Cámara y para realizarla actúa en estrecha coordinación con la directora de Procesos Legislativos.

—Yo hago el guión y don Alejandro y su hijo orientan a los diputados —dice María Elena—. Ellos manejan la cartera, que contiene todos los documentos de que habla el orden del día, en el orden en que aparecen. Son los documentos originales, que le turnan al secretario para que los lea. Y a cada uno, con un clip, le anexan un papelito con el trámite que debe seguir el propio secretario. Su trabajo es de mucha responsabilidad.

Al respecto, Alejandro Azcoitia Álvarez, el hijo, con 25 años ya como discípulo y compañero de su padre, pondera el trabajo del equipo del que forma parte, al que describe como un "engranaje perfecto" que permite darle formalidad y legalidad al proceso legislativo.

—Si uno falla, fallamos todos —comenta—. La nuestra es una función muy bella.

La comparación obligada es la dimensión de la actual Cámara, con 500 diputados, en relación con las legislaturas que ellos conocieron. Los

Azcoitia indican que debido al aumento de este número, ahora les es difícil conocer a cada legislador por su nombre, como lo hacían antes. Esa "explosión demográfica" de la Cámara, ha evidenciado el atraso de su reglamento, un documento que, como indica Antuñano, data de 1936 y fue hecho para una Cámara de apenas 183 miembros.

Otras cosas han cambiado:

—Tenemos una oposición que se ha preocupado por enviar a sus mejores hombres, sus mejores oradores, sus mejores especialistas en cada una de las materias que se tratan en el Congreso —ejemplifica Antuñano y Lora—. Y el PRI se ha visto obligado a mejorar sus cuadros, so pena de perder inclusive una discusión.

Por su parte, Azcoitia Ruiz resume su opinión sobre la LV Legislatura:

—A todo dar.

Aunque María Elena Sánchez acota, entre las risas de todos:

—Bueno, salvo los sustos de la modernidad.

## ARTÍCULO 130

# Reconocimiento jurídico a las iglesias

La LV Legislatura dio paso a un nuevo marco normativo para actualizar la relación entre el Estado mexicano y las Iglesias. Con reformas a varios artículos de nuestra Carta Magna, sus integrantes asumieron la tarea de "eliminar las simulaciones" que durante mucho tiempo encubrieron el incumplimiento de las disposiciones del Constituyente de Querétaro para la regulación de las instituciones eclesiásticas y sus actividades.

Después del anuncio del Presidente Salinas de Gortari en su III Informe de Gobierno sobre su intención de "promover una nueva situación jurídica de las Iglesias", y luego de una larga expectación por parte de la opinión pública, el 10 de diciembre pasado la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional expuso ante el pleno de la Cámara de Diputados su iniciativa de reforma a varios artículos de la Constitución.

En sus consideraciones iniciales, el proyecto declara su propósito de poner en marcha "una revisión franca, informada y cuidadosa" de las pautas de entendimiento entre el Estado y las entidades clericales para hacerlas más acordes con el "comportamiento cotidiano de la población".

Según los responsables de su elaboración, la propuesta gira en torno a tres objetivos: separación Estado-Iglesias, Estado y educación laicos, y respeto irrestricto a la libertad de credo. Se busca, según se afirma, recoger los principios básicos de la legislación en materia religiosa de los Constituyentes de 1857 y 1917, así

como de las Leyes de Reforma. Entre ellos destacan el respeto irrestricto a la libertad de creencias, Estado soberano, clara demarcación entre los asuntos civiles y eclesiásticos, igualdad jurídica de todas las Iglesias y agrupaciones religiosas, y, por último, educación pública laica.

De ahí que, se concluye, el cambio es fundamentalmente de procedimientos, de medios y de instrumentos, pero no de principios.

Con base en este propósito, la iniciativa promueve la incorporación de reformas en los Artículos 3o., 5o., 24, 27, y 130 constitucionales, concernientes a la personalidad jurídica de las Iglesias, sus propiedades, libertad de culto externo, educación, situación jurídica de los ministros de culto y otras disposiciones civiles relativas al tema.

Con más de 380 enmiendas registradas a lo largo de los 75 años de existencia del Pacto Constitucional de 1917, ni el Artículo 24 ni el 130, de los cinco a modificarse, han sufrido hasta ahora cambio alguno.

El caso opuesto lo ilustra el Artículo 27, incluido también en el proyecto, con 15 reformas hasta el momento de incorporarse la relativa al reconocimiento de las Iglesias y sus propiedades.

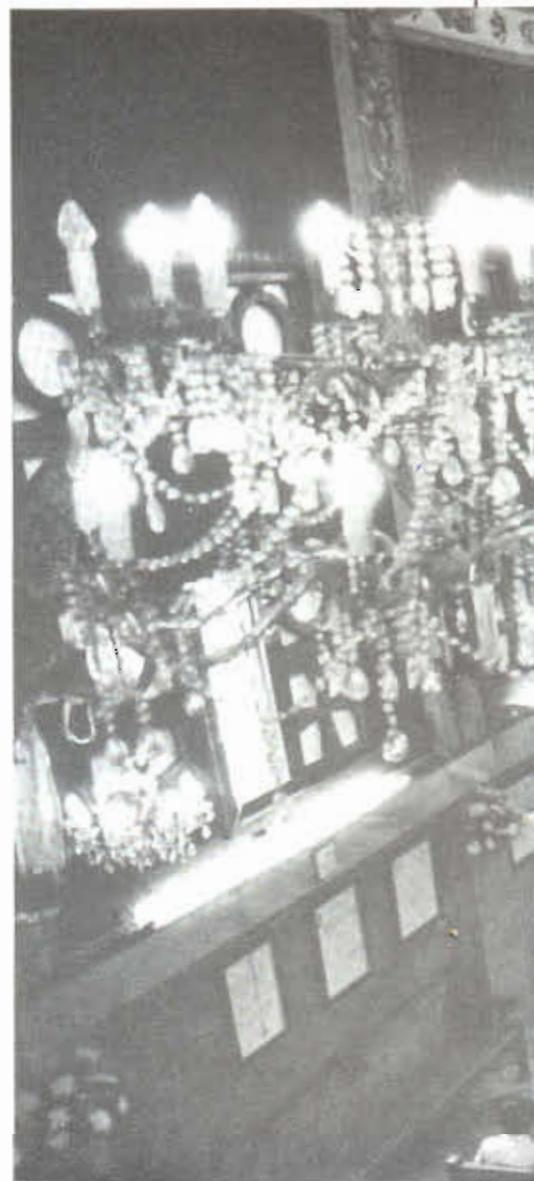
Luego de presentar el documento ante la asamblea, el proyecto, signado por todos los diputados y senadores del Revolucionario Institucional, fue turnado a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su dictamen, y en lo referente al Artículo 3o., a la Comisión de Educación.

También a ella se remitieron las iniciativas con propósito similar ela-

boradas con anterioridad por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), conocidas por el pleno durante la LIII y la LIV Legislaturas.

Las fracciones hicieron llegar su opinión sobre el problema mediante sus representantes en las Comisiones Unidas encargadas de su estudio.

La festividad tradicional del 12 de diciembre se atravesó en las discusiones antes de que se pudieran fijar acuerdos básicos, o descartar esta posibilidad cuando la firmeza de las convicciones con respecto a algún punto los torna impracticables. Final-





mente, se precisó el contenido del documento a presentarse a la asamblea, y al pie del mismo, se estamparon las rúbricas de los diputados que consintieron en avalarlo.

En él se incluyó también la inconformidad de los diputados del PRD respecto a la propuesta final de redacción del Artículo 3o. y la confirmación de su derecho a discutir en el pleno aquellos aspectos del documento que no contaban con su parecer.

La asamblea reunida en sesión plenaria conoció el 13 de diciembre el texto final del dictamen expuesto a su consideración.

Una a una se desglosaron las razones que fundamentan las refor-

mas propuestas para los artículos constitucionales en cuestión. Entre los argumentos incluidos en el informe, destacan los siguientes:

#### **ARTÍCULO 130: VOTAR Y NO SER VOTADOS**

Las iniciativas presentadas anteriormente por el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana son compatibles con la propuesta del Revolucionario Institucional de consagrar en forma expresa la separación entre el Estado y las Iglesias. Aceptada esta, se establece que los nuevos sujetos jurídicos quedarán supedi-

*Otorgar a los  
particulares la  
facultad de impar-  
tir educación de  
todo tipo y en todo  
grado, siempre que  
se oriente conforme  
al primer párrafo  
del Artículo 3o.*



Foto: Andrés Garoy.

tados a lo que se previene en las disposiciones jurídicas relativas al caso.

A continuación, se definen las bases que deberán orientar la legislación secundaria, tales como la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de culto público, Iglesias y agrupaciones religiosas. Asimismo se incluye la conciliación entre la existencia jurídica de las iglesias y la libertad de creencias, la personalidad jurídica para la ampliación de libertades y fortalecimiento del estado de derecho, la reglamentación de las Iglesias mediante su registro como asociaciones y, por tanto, sujetos de derechos y obligaciones.

La autoridad no debe intervenir en la vida interna de estas organizaciones y, una vez reunidos los requisitos de la ley, tanto mexicanos como extranjeros pueden ejercer ministerio de cualquier culto, se añade. Los ministros de culto, en su calidad de

ciudadanos, tienen derecho a votar, pero no a ser votados, mientras se mantengan en el desempeño de sus funciones. Además: las Iglesias, agrupaciones religiosas y ministros de culto, no pueden participar en esa calidad en cuestiones políticas que competen a los ciudadanos, al Estado y a los partidos políticos, ni oponerse a las leyes o instituciones del país.

La iniciativa del PRI propone la derogación del párrafo cuarto del Artículo 130 en el que se establece la validez jurídica de la promesa de verdad.

No obstante, la comisión estima conveniente su recuperación a fin de mantener a nivel constitucional una práctica de larga tradición jurídica en México.

Con respecto a las limitaciones de herencia de los ministros de culto plasmadas en el párrafo quinto de este Artículo, en forma casi unánime

se ratifica la competencia exclusiva de las autoridades administrativas en los actos del estado civil, y se reconocen las facultades de las autoridades federales de los estados y municipios para regular lo relativo en materia religiosa de conformidad con la ley reglamentaria.

### **ARTÍCULO 27: PODRÁN POSEER BIENES**

Se considera que la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas exige que éstas puedan poseer, adquirir o administrar bienes indispensables para sus funciones de acuerdo con la ley reglamentaria.

A tal efecto se modifica su fracción II y el párrafo segundo de la fracción III por la que se faculta a la beneficencia pública o privada para adquirir bienes. También en este Artículo se observa convergencia entre casi todas las fracciones parlamentarias.

## ARTÍCULO 24: LIBERTAD DE CREENCIAS

Por tratar este Artículo sobre la libertad de creencias y sus garantías, el párrafo segundo del 130 repite lo mismo que el que se comenta. De esta manera, en el primer párrafo se ratifica la libertad de creencias y se facilita el culto público de acuerdo con la ley reglamentaria.

## ARTÍCULO 5o.: LOS VOTOS RELIGIOSOS

Es opinión compartida entre varios partidos que el Estado no puede regular el ámbito de la conciencia mediante la prohibición de hacer votos religiosos o de establecer órdenes monásticas. Bajo este consenso, se propone modificar este Artículo a fin de eliminar ese precepto negativo de nuestra Carta Magna.

## ARTÍCULO 3o.: UNA LARGA DISCUSION

Con el argumento de ampliar el régimen de libertades, la comisión de Educación propone la introducción de enmiendas a fin de otorgar a los particulares la facultad de impartir educación de todo tipo y en todo grado, siempre que ella se oriente conforme al primer párrafo de este Artículo y de acuerdo con los planes y programas oficiales. Por la misma razón, desaparece la prohibición a corporaciones religiosas y ministros de culto de impartir educación básica. En una discusión que se extiende aproximadamente 25 horas durante los días 17 y 18 de diciembre, el pleno da cuenta del dictamen. An-

tes, la tribuna habrá de ser abordada en 105 ocasiones por representantes de todos los partidos.

Por el PPS, el diputado Heli Herrera Hernández apelará a la historia de México, como después lo harían muchos de los presentes, para fundamentar la proposición de su partido

---

*El cambio es  
fundamentalmente  
de procedimientos,  
de medios y de  
instrumentos, pero  
no de principios*

---

de aprobar un punto de acuerdo con objeto de suspender la discusión "hasta en tanto no se cuente con el mínimo de elementos de juicio necesarios para realizar un debate pertinente y resolver, en su caso, lo que proceda".

Admitida la moción suspensiva para su discusión, tres diputados de "la mayoría" se inscriben para argumentar "en contra" de ella, mientras que para hacerlo "a favor" se apuntan dos del PPS y uno del PRD. En su turno "en contra", el diputado Rodolfo Echeverría Ruiz (PRI) recordará lo intenso del debate en todos los canales de diálogo provistos por la Nación a lo largo de muchos años. La rivalidad entre las Iglesias y el Estado ha llegado a su fin. El segundo se haya consolidado y en él se centran los esfuerzos para la modernización del país. "Lo que deseamos

—dirá refiriéndose a la voluntad de sus compañeros de partido— es adecuar a la realidad y a las necesidades de nuestro tiempo ciertas formas de relación entre el Estado y las Iglesias que eran explicables en otra hora, pero que ya no corresponden a las prácticas sociales ni a los imperativos del proceso que están cambiando a México".

Inmediatamente "a favor", el diputado Jacinto Cárdenas García, del Popular Socialista, señalará, que las cuestiones de forma afectan necesariamente el fondo. En la reforma que se propone, dirá, se recogen las aspiraciones del clero, pero éste no se conformará con estas concesiones que ahora se le otorgan.

En apoyo de la moción también hablará el diputado Raúl Álvarez Garín, del PRD, junto con otros miembros de su fracción. Sus argumentos, sin embargo, estarán centrados en señalar la insuficiencia y parcialidad contemplada en la exposición de motivos de la iniciativa y del dictamen de la comisión al no tomar en cuenta las particularidades del caso de la Iglesia, y no prever, por lo mismo, la posibilidad de problemas supranacionales, de fanatismo, y la introducción de restricciones en los medios de comunicación.

En la discusión de esta propuesta intervendrán 12 oradores en total. Por último, en votación económica la propuesta será desechada, para pasar después al único receso que habría durante las 25 horas que duraría la sesión.

Los legisladores de todos los partidos manifestarán un interés poco común en el debate, en un salón casi siempre lleno y sin interrupciones ni

apresuramientos para los oradores. Previstas 24 intervenciones "en lo general", al final se extenderán a 30.

Francisco José Paoli, del PAN, invitará a la concertación para apoyar el dictamen. "Estamos en tiempo de conciliación y debemos encontrar las mejores fórmulas para dar al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios", dirá. Por su parte, Gilberto Rincón Gallardo del PRD anunciará el voto a favor de su partido en lo general pero por razones distintas a las del PRI. Una minoría

de su fracción, empero, votaría en contra. Situación parecida se reproduce en el PFCRN. Mientras Juan Manuel Huevo Pelayo, Manuel Terrazas y el coordinador de la fracción, Alberto Carrillo, suben a la tribuna para expresarse a favor de la iniciativa, Javier Centeno habla en su nombre y en el de los diputados Téllez Rincón y Toxtle Tlamani para expresar su voto particular. "Porque somos dialécticos y no positivistas -dirá- votamos en contra".

Después de varias intervenciones,

el diputado Miguel González Avelar tomará la palabra a nombre de su partido para apuntar que "como partido mayoritario de esta Cámara y como encargado que ha sido de la conducción política del país durante los últimos decenios, el PRI no elude su deber en este tema, como en ninguno de los que conciernen hondamente a la Nación".

Más adelante, Diego Fernández de Cevallos hará lo mismo por el suyo. En una de las intervenciones que más llamó la atención de la prensa,

Foto: Andrés Goroy.





asentará: "La iniciativa que presenta el PRI es para la bancada de Acción Nacional, lisa y llanamente, una reforma valiosa y positiva, que ayudará de entrada a estructurar una verdadera y auténtica vida jurídica en la relación de las Iglesias y el Estado".

Con la intervención del diputado Cesáreo Morales, del Revolucionario Institucional, se cierra el debate y se pasa a recoger la votación en lo general, con un resultado de 460 diputados a favor y 22 en contra. A continuación, se sigue con la discusión de cada uno de los Artículos del proyecto en lo particular.

Para el Artículo 130 se inscribieron 24 oradores, quienes abordaron

*Los legisladores  
de todos los partidos  
políticos manifestaron  
gran interés en el  
debate, en un salón  
casi siempre lleno.*

cuestiones tales como el reconocimiento del voto activo a los ministros de culto. Aceptadas algunas propuestas, otras quedan desechadas en una votación nominal de 360 a favor y 19 en contra.

En la discusión del Artículo 27 se anota otra decena de participantes para verter las precisiones demandadas por sus organizaciones, pero el texto original se conserva sin ningún

cambio en una votación de 359 contra 21. Nadie declina su turno a pesar de las muchas horas que ya cubre la sesión, y en el Artículo 24 se apunta cerca de una decena de oradores. Se introducen cambios en la redacción pero se descartan cambios de fondo. Al final, el saldo de la votación es de 351 a favor y 29 en contra.

El Artículo 50. atraviesa sin mayores problemas. Sólo se escuchan tres intervenciones y se aprueba con 364 votos a favor; 11 en contra y una abstención, la única, por cierto, en toda la jornada.

En la discusión del Artículo 30. abordan la tribuna nuevamente alrededor de diez diputados, seguidos

después por otros por lo controvertido de la discusión. Con modificaciones, especialmente en los Artículos transitorios, en un solo acto se acepta por 380 votos a favor y 22 en contra.

Terminado el debate y cubiertos todos los requisitos en la Cámara de Diputados, el proyecto con siete adiciones, se envía al Senado para efectos constitucionales.

El 24 de enero, la Comisión Permanente ratifica las reformas ya aprobadas por todas las legislaturas locales, las cuales finalmente son publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 28 de enero de 1992.

# ARTÍCULOS 3, 5, 24, 27 Y 130 CONSTITUCIONALES

## CUADRO COMPARATIVO

### TEXTO ANTERIOR

### TEXTO INICIATIVA

### TEXTO VIGENTE

#### *Artículo 3º, fracción IV*

Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos.

#### *Artículo 5º, párrafo quinto*

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

#### *Artículo 24*

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivos en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

#### *Artículo 27*

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, te-

#### *Artículo 3º, fracción IV*

Se suprime. La fracción I del texto anterior se divide en I y II, y la fracción III pasa a ser fracción IV.

#### *Artículo 5º, párrafo quinto*

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

#### *Artículo 24*

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivos, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera. Los actos religiosos de culto público deberán celebrarse en los templos. Los que excepcionalmente se celebren fuera de éstos se sujetarán a las disposiciones de la Ley.

#### *Artículo 27*

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán

#### *Artículo 3º, fracción IV*

Se suprime. La fracción I del texto anterior se divide en I y II, y la fracción III pasa a ser fracción IV.

#### *Artículo 5º, párrafo quinto*

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

#### *Artículo 24*

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivos, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

#### *Artículo 27*

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán

## TEXTO ANTERIOR

ner capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

*III.* Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros

## TEXTO INICIATIVA

capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la propia ley.

*III.* Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley.

## TEXTO VIGENTE

capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

*III.* Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

## TEXTO ANTERIOR

## TEXTO INICIATIVA

## TEXTO VIGENTE

de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

*Artículo 130*

Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.

El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento.

Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos de culto o de propaganda religiosa, hacer

*Artículo 130*

El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de Iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Para tener personalidad jurídica, las iglesias y las agrupaciones religiosas deberán constituirse como asociaciones religiosas. La ley reglamentaria establecerá y regulará dichas asociaciones: su registro, el cual surtirá efectos constitutivos, así como los procedimientos que deberán observarse para dicho propósito;

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

d) Los ministros de cultos, como ciudadanos, tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser definitivamente ministros de cultos, en los términos que establezca la ley, podrán ser votados, y

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes

*Artículo 130*

El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas.

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley.

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión

**TEXTO ANTERIOR**

crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del gobierno, no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.

El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otros de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez, en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos, será nulo y

**TEXTO INICIATIVA**

del país o a sus instituciones, ni rechazar los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquéllos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

**TEXTO VIGENTE**

pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Los ministros de culto, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

**TEXTO ANTERIOR****TEXTO INICIATIVA****TEXTO VIGENTE**

traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sean por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales, ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

No podrá heredar por sí ni por interpósita persona, ni recibir, por ningún título, un ministro de cualquier culto, un "inmueble" ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tenga parentesco dentro del cuarto grado.

Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se regirán para su adquisición por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución.

Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado.

DEL 12 AL 23 DE FEBRERO

# Primer periodo extraordinario

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su sesión del 10 de febrero, aprobó la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones y el informe de ley, que da cuenta de las razones para realizar las sesiones extraordinarias. Dicho informe fue leído por el Diputado Fernando Ortiz Arana el 12 de febrero, al instalarse el periodo extraordinario. En él se refirió a la importancia e impostergabilidad de la agenda.

La mesa directiva de la Cámara de Diputados —en su primer periodo extraordinario, del primer receso— estuvo presidida por María Esther Scherman Leño, del Revolucionario Institucional. Como vicepresidentes fungieron Víctor Martín Orduña Muñoz de Acción Nacional, el perredista

Ricardo Valero, el pepesista Francisco Hernández Juárez, Odilón Cantú Domínguez del Frente Cardenista y Cecilia González del PARM. Los secretarios fueron los priístas Fernando Ordorica Pérez y Juan Antonio Nemi Dib, Hiram Luis de León del PAN y Martha Maldonado del PRD.

Un acuerdo Parlamentario suscrito por los seis partidos representantes en la cámara rigió los trabajos del periodo. De conformidad con el acuerdo, las sesiones fueron diarias a partir del 17 de febrero y la agenda, la misma que establecía la convocatoria: Protesta de Ley de ciudadanos diputados; Iniciativa de Ley Agraria; Iniciativa de Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y de-  
roga diversas disposiciones de la Ley

del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; Iniciativa de Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y la Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona la Ley del Seguro Social y la Ley del Impuesto sobre la Renta. Siguiendo el acuerdo, el orden de los temas se ajustó al avance en las discusiones de cada uno de ellos. Así, el 23 de febrero quedaron discutidas y fueron aprobadas las iniciativas, y desahogada la agenda, siendo clausurados los trabajos ese mismo día a las 20 horas, con la presencia de diputados y senadores. De esta forma se cumplió con la responsabilidad legislativa y los acuerdos finales produjeron —como pidió el diputado Ortiz Arana en el informe inaugural— "las normas para el país que todos estamos buscando construir".

Dip. Diego Fernández de Cevallos, Dip. Fernando Ortiz Arana y Sen. Emilio M. González.

Foto: Cuartoscuro/ Pedro Valtierra.



## INFONAVIT E IMSS SE REFORMAN

# Seguridad social: nuevos horizontes

Como parte de un proyecto para mejorar las condiciones de los trabajadores pensionados y establecer un nuevo esquema fiscal que asegure la dotación digna de vivienda, la Cámara de Diputados discutió y aprobó el 18 y el 19 de febrero las tres iniciativas presidenciales que reforman la ley del Seguro Social, la ley del Impuesto Sobre la Renta y la ley del INFONAVIT, con los votos a favor de las fracciones del PRI, PAN, PARM y PFCRN, y los votos en contra de las diputaciones del PPS y PRD.

Gracias a estas reformas se crea un sistema de ahorro para el retiro, el cual establece una aportación, a cargo de los patrones y deducible del impuesto sobre la renta, del 2% del salario mensual de los trabajadores. En la misma cuenta, los patrones deberán depositar el 5% del salario de los trabajadores que antes se canalizaba al INFONAVIT.

Los legisladores de la mayoría argumentaron a favor de estas propuestas señalando que con ellas se garantizará mayor claridad en el manejo de los recursos que los trabajadores aportan y se calculó que los beneficiados de este nuevo sistema serán más de 10 millones de cuentahabientes que dentro de 30 años sumarán más de 20 millones de cuentas individuales; y manejará un total de recursos de 150 billones de pesos, según expresó el diputado del PRI e integrante de la comisión dictaminadora, Ángel Aceves Saucedo.

En la discusión de estas propuestas, todas las fracciones legislativas

*Se garantizará  
mayor claridad en  
el manejo de los  
recursos que aportan  
los trabajadores.*

hicieron dos llamamientos generales y adoptaron igual número de acuerdos:

a) Reconocieron la necesidad de que los trabajadores que lleguen al término de su vida laboral gocen de pensiones dignas y destacaron la conveniencia de seguir acciones que signifiquen posibilidades de aumentar y complementar sus ingresos, sin afectar otras prestaciones estipuladas



por la ley. En consecuencia, el Congreso acordó que en el próximo periodo ordinario de sesiones se discutirán propuestas para establecer mecanismos que complementen los ingresos y promuevan la elevación del nivel de vida de los pensionados.

b) Destacaron que el problema de la vivienda en México es una de las demandas fundamentales que deben revisarse de manera integral y,

Foto: Cuarloscuro/Pedro Voltierra.



por esta razón, las comisiones competentes realizarán las consultas necesarias para emitir propuestas que permitan resolver las necesidades de vivienda de los mexicanos.

Ambos puntos de acuerdo fueron firmados por los coordinadores de las fracciones parlamentarias: el diputado y líder de la mayoría Fernando Ortiz Arana, por el PRI, el legislador Diego Fernández de Cevallos, por la fracción panista, la diputada Rosalbina Garavito del PRD, por los parmistas el legislador Adolfo Kunz Bolaños, por la fracción del PPS, Cuauhtémoc Amezcua Dromundo y el legislador Manuel Terrazas, de la diputación del PFCRN.

### SISTEMA DE AHORRO DE RETIRO

Durante el debate que se alargó más de 10 horas para aprobar las iniciativas de reforma a las leyes del Seguro Social y del Impuesto Sobre la Renta, dos posiciones se manifestaron: la mayoría abogó en favor de estos cambios indicando que con el fondo de retiro se creaba un nuevo esquema de solidaridad fiscal para beneficio de los pensionados, mientras que la minoría se opuso argumentando que los beneficios de este fondo no se verían de inmediato y que no estaban suficientemente discutidas las iniciativas provenientes del Ejecutivo.

Por esta última razón, el diputado del PPS, Juan Cárdenas García, propuso una moción suspensiva. La asamblea, presidida por la diputada Cecilia Soto González, en votación económica desechó esta moción y

autorizó la discusión del dictamen en lo general y en lo particular.

Al hablar en favor de las iniciativas de reforma, el legislador Miguel Ángel Sáenz, presidente de la Comisión de Seguridad Social y dirigente sindical del IMSS, señaló que el fondo de retiro es una prestación más que permitirá a los trabajadores tener plena claridad sobre las aportaciones que el patrón haga y revitalizará el sistema de seguridad social.

En contraparte, el diputado del PRD, Jorge Calderón Salazar, consideró que la iniciativa tiene impactos muy limitados para los beneficios que presume, dada la alta concentración del ingreso y el índice de desempleo existente.

A nombre de la fracción panista, el legislador Fernando Lugo Hernández propuso una serie de modificaciones a la iniciativa para cambiar la integración del Comité Técnico. El diputado priísta Fernando Lerdo de Tejada le aclaró a Lugo que tales propuestas ya estaban incluidas dentro del dictamen de las Comisiones. El también legislador blanquiazul Alejandro Lujambio subió a la tribuna para objetar algunas partes de la iniciativa que luego fueron rectificadas por él mismo.

Durante el debate, alrededor de una veintena de diputados del PAN abandonaron la sala de sesiones inconformes con la posición oficial de su partido expresada en la tribuna.

Ante las críticas del diputado perredista Emilio Becerra, el legislador Agustín Basave, del PRI, indicó que la iniciativa no se plantea como una panacea y señaló que el fondo de retiro es una prestación adicional, no sustitutiva de otras vigentes y que

permanecen.

Por su parte, el diputado priísta Ángel Aceves Saucedo, presidente de la Comisión de Hacienda, habló de las bondades de las iniciativas destacando que pertenecen a un nuevo esquema de solidaridad fiscal que beneficiará a los pensionados.

Las iniciativas de reforma fueron finalmente aprobadas con 351 votos a favor, introduciéndose 4 modificaciones a la propuesta original del Ejecutivo, entre las cuales destaca la eliminación del tope del 6% a los rendimientos que podrá obtener el sistema de ahorro de retiro.

### LEY DEL INFONAVIT

En la discusión parlamentaria, la Cámara de Diputados introdujo ocho cambios importantes a la iniciativa del Ejecutivo para reformar la ley del INFONAVIT. Entre los más destacados está el acuerdo que desecha la propuesta de que este instituto deje de promover viviendas y se convierta en una institución de crédito.

Otro, incorpora una representación obrera en el comité técnico del fondo de retiro y del INFONAVIT, propuesta que fue defendida por el diputado priísta Juan Moisés Calleja, a nombre de los legisladores pertenecientes a la CTM.

La iniciativa aprobada con 375 votos a favor y 35 en contra convierte al INFONAVIT en un órgano de gestoría financiera, reduce sus gastos de administración para el periodo 1992-1993 y establece que los patrones depositarán el 5 por ciento que actualmente canalizan al Instituto a la misma cuenta del sistema de ahorro de retiros. El legis-

lador perredista Francisco Javier Saucedo, propuso una moción suspensiva del dictamen, la cual fue rechazada por la asamblea.

En la discusión, se destacó la necesidad de otorgar vivienda digna a los trabajadores y de terminar con la especulación del suelo urbano.

Varios legisladores hicieron una reconsideración histórica del INFONAVIT y, a nombre de los diputados priístas, Manuel Jiménez Guzmán, presidente de la Comisión de Vivienda, destacó que la iniciativa no pretende debilitar al Instituto sino, por el contrario, reforzarlo y otorgarle mayores facultades a su consejo consultivo.

El legislador del PPS, Juan Campos Vega, expuso las razones por las cuales su partido votaría en contra de la iniciativa cuestionando el hecho de que con las reformas difícilmente se superarían los vicios existentes en el INFONAVIT. Alejandro Luévano Pérez, por el PRD, apoyó la crítica de Campos Vega y propuso mayor tiempo para discutir las modificaciones.

En respuesta a las críticas, el diputado panista José Antonio Gómez Urquiza alabó el hecho de que las cuentas en el INFONAVIT se individualizaran y destacó la propuesta blanquiazul para que el trabajador pueda ver los rendimientos de este fondo en forma inmediata.

En la votación cameral se desecharon las propuestas de cambio al dictamen expuestas por el diputado Francisco Javier Saucedo Pérez y se aprobaron las modificaciones defendidas por el diputado Tomás González de Luna, entre las que destacan un nuevo esquema para someter a examen los recursos que maneja el

INFONAVIT. Se aprobaron también las reformas propuestas por Jorge Vinicio Mejía Tobías en el sentido de que el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del instituto no exceda del 1.3, 1.10, 0.9 y 0.8 para el periodo de 1992-1995.

Un debate interesante se produjo al final de la sesión, a raíz de una propuesta del legislador panista Juan de Dios Castro para que la Cámara acordara realizar una auditoría al INFONAVIT, argumentando que no

---

*Las iniciativas*

*de reforma*

*fueron aprobadas*

*con 351*

*votos a favor.*

---

violentaba el artículo 67 constitucional. En respuesta, Amador Rodríguez Lozano, diputado del PRI, señaló que esta propuesta le correspondía al periodo ordinario de sesiones, no al extraordinario.

El dirigente de la mayoría, Fernando Ortiz Arana, apoyó la posición de Rodríguez Lozano y negó las acusaciones de Castro en el sentido de que se estuviera violentando el Artículo 67 constitucional si no se aprobaba la propuesta de auditoría.

Finalmente, la presidencia de la asamblea acordó que se reservara el asunto con objeto de ser entregado a la mesa directiva que se elija para el próximo periodo ordinario de sesiones.

## SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO

# Un fondo para el mañana

José Antonio Gómez Urquiza

**A** partir del próximo 1o. de mayo, los trabajadores dependientes del país tendrán una cuenta de inversión que les garantizará un rendimiento de dos puntos arriba de la inflación. Los patrones aportarán en esa cuenta un 2% del salario y el trabajador podrá, en forma voluntaria, aportar hasta otro tanto. También los trabajadores independientes podrán abrir esas cuentas.

Una de las ventajas de estas cuentas de ahorro es que serán individualizadas. El trabajador recibirá su estado de cuenta donde verificará que su patrón haya efectuado la aportación cada bimestre y que la institución que maneje la cuenta se la

haya abonado y aparezcan los rendimientos respectivos.

Otro beneficio de este sistema de ahorro es que crea las bases de lo que podría llegar a ser el seguro de desempleo, puesto que cuando un trabajador quede sin empleo podrá retirar hasta un 10% del monto del fondo.

Es factible, además, que por cambios en la Ley Federal del Trabajo se incrementen las aportaciones al SAR compensando con algún porcentaje adicional la eliminación de la prima de antigüedad. Y a partir del año próximo, el trabajador tendrá la opción de elegir el banco, casa de bolsa, institución de seguros o sociedad de inversión que manejará su cuen-

ta, a donde se transferirán sus fondos de ahorro.

Aunque los beneficios de este ahorro se podrán apreciar en su totalidad cuando lleguen a jubilarse aquellos que el día de hoy inician su vida laboral, no hay que olvidar que este ahorro es, por lo menos hasta ahora, un beneficio complementario a cualquier otro que se tuviera por retiro. Por esto mismo se ha cambiado la forma de cotizar en el INFO-NAVIT, ya que a partir de este año, el 5% que se entregaba al Instituto se entregará en este sistema de ahorro, en la subcuenta de vivienda. Puede decirse, entonces, que el ahorro será de un 7% de los salarios.

Me parece importante señalar que

Foto: Cuartoscuro/ Pedro Valtierra



como lo aportado en los primeros 20 años del INFONAVIT no había generado intereses ni se tenía contabilizado en forma individual, se estableció, en el decreto que modificó la Ley del INFONAVIT, un plazo de 24 meses (hasta febrero de 1994) para que dicho instituto individualice las cuentas de todos los trabajadores del país.

### JUBILADOS FAVORECIDOS

Desafortunadamente este sistema no beneficiará a los jubilados actuales a quienes la inflación de la década pasada mermó los salarios y, en

### *A partir del año próximo, el trabajador tendrá diversas opciones para manejar su cuenta.*

forma más definitiva, los ingresos de quienes ya estaban pensionados. Con los decretos que modificaron la Ley del Seguro Social y la del INFONAVIT, el trabajador a la edad de su jubilación podrá optar por recibir el fondo completo ahorrado, solicitar retiros programados o comprar en alguna institución de seguros una anualidad vitalicia con sus

respectivas combinaciones o modalidades, en adición a la pensión que reciba del IMSS y del Plan de Pensiones de su empresa o institución.

Faltaría reglamentar, como ya se ha hecho para los afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, un beneficio similar a través del ISSSTE para los empleados públicos.

Estoy convencido, al apoyar este proyecto a punto de iniciar su operación, de que es un primer gran paso que estimulará el ahorro a largo plazo y ayudará a quienes después de toda una vida buscan un justificado descanso y las seguridad económica que se merecen.

## VENTANA PARLAMENTARIA

Casi no existe en la actualidad país alguno que no cuente entre sus instituciones políticas con un cuerpo legislativo. Designados de diferente manera, con nombres tales como Congreso, Parlamento, Asamblea Legislativa, o Corte General, sus miembros en conjunto alcanzan una cifra superior a las 20 mil personas.

Con un promedio de 189 integrantes por Legislatura, la variación del número de sus componentes suele ser considerable.

Mientras que algunas se conforman apenas con una veintena de individuos, como en el caso de algunas repúblicas caribeñas o del continente africano, otras como la China llegan hasta 888. La Cámara de los

Comunes inglesa cuenta con 630 miembros, la Cámara de Diputados italiana con el mismo número, la Cámara del Pueblo Hindú con 521, el Búndestag alemán con 496, la Asamblea Nacional francesa con 482, y la Cámara de Representantes norteamericana con 435; la Cámara de los Comunes canadiense con 265, la Cámara Baja sueca con 233, la belga con 212, la finlandesa con 200 al igual que la suiza, la danesa con 179, la Asamblea sudafricana con 166, la Cámara Baja holandesa con 150, la irlandesa con 144, la Cámara de Representantes australiana con 124 y la de Nueva Zelandia con 80. La base de representación ciu-

dadana que opera en cada país es también muy irregular. Mientras que en Islandia, por ejemplo, existe un legislador por cada cinco mil electores, en India cada uno de ellos representa a 850 mil.

El tamaño promedio de las Legislaturas varía notablemente por región geográfica. Aunque es posible demostrar la existencia de cierta correspondencia entre el tamaño de la población y el de su cuerpo de representantes, en realidad puede suceder que esta regla sea eventualmente quebrantada.

Más allá de lo pequeño que sea un país, siempre se considera necesario que éste cuente con un número mínimo de legisladores. Por

otro lado, no obstante lo grande que sea la población o el territorio de una entidad, se estima que la representación no debe rebasar otro número determinado. La práctica indica que cuando una Legislatura excede la cifra de 500 miembros, su funcionamiento se torna pesado y sumamente ineficiente.

Antes de la desintegración de la Unión Soviética, los órganos legislativos de aquellos países adscritos al bloque comunista, incluida China, ostentaban un lugar destacado como los más nutridos del mundo. El segundo lugar era ocupado por los de la costa Atlántica, particularmente de Europa, y los Estados Unidos de Norteamérica.

# El Secretario de Hacienda en la Cámara de Diputados

La mañana del martes 19 de noviembre, Pedro Aspe Armella, secretario de Hacienda y Crédito Público, compareció ante el pleno de la H. Cámara de Diputados.

Ese día, el funcionario encargado de las finanzas públicas y los legisladores debatieron sobre la política tributaria para 1992, las negociaciones de la deuda externa, el control de la inflación, los delitos fiscales y su persecución, así como las perspectivas de la inversión extranjera.

El titular de Hacienda, en su tercera comparencia ante la asamblea legislativa y recogiendo las preocupaciones de los diputados sobre la política económica del gobierno, indicó que "las medidas de control fiscal se realizarán sin aterrorizar o atemorizar a los contribuyentes".

Aprovechó su presencia en el recinto legislativo para informar que el saldo de la deuda pública externa del país asciende a 71 mil millones de dólares y el pago de intereses para 1992 será de 5 mil millones de dólares; además reseñó los logros de la política de control inflacionario y explicó que por algunos años se va a tener que generar un superávit en las finanzas, para bajar la inflación, disminuir el débito y consolidar los avances económicos, pero sin hacer de esto "una política permanente del sector público".

Durante su comparencia, el doctor Aspe Armella dio respuesta a los puntos de vista manifestados por los diputados de los seis partidos representados en la Cámara a los cuales les explicó que había coincidencia en los objetivos, pero discrepancia en los medios para alcanzarlos.

Y ante la asamblea legislativa, Aspe repitió una y otra vez que "...a diferencia del pasado, hay prácticamente unanimidad en la convicción genuina, general, de que disminuir la inflación es un objetivo central de la política económica".

Al profundizar sobre la deuda pública, Aspe puntualizó: "Tenemos que continuar en su disminución —de la deuda—, no hay que bajar la guardia. No estamos satisfechos, en eso estoy de acuerdo; pero decir que no se ha hecho nada, es simple-

mente no ver la cifra. No ver los datos, o lo que es peor, no ver la realidad". Uno de los temas recurrentes que inquietaron a los legisladores de los diversos partidos fue la severidad que implican algunas propuestas tributarias. Por ejemplo, el diputado panista Fauzi Hamdan Amad criticó las imprecisiones del paquete fiscal y expresó su temor de que con las facultades fiscalizadoras se creara "un estado de pánico y de temor". La legisladora perredista Lilitiana Flores Benavides sostuvo que

Foto: Cuartoscuro/Pedro Valierra.



las finanzas públicas son "boyantes", pero es lamentable que se mantenga la desigualdad en la distribución del ingreso y que los salarios continúen en niveles inaceptables. Expresó la necesidad de una reforma sustancial a la política de impuestos y cuestionó que la ley de Ingresos pretenda acabar con la exención fiscal del ejido.

El diputado Abundio Ramírez Vázquez del PFCRN destacó que en la iniciativa no se considera ninguna estrategia tributaria que afecte las prácticas especulativas y que la Miscelánea Fiscal no establece ningún tipo de estímulo a la reinversión de utilidades en áreas de investigación y desarrollo tecnológico de las empresas, ni tampoco un esquema de depreciación acelerada de activos que permita una importante capitalización en la micro, pequeña y mediana industria.

Adolfo Kunz Bolaños, del PARM, se quejó de la persecución de los delitos fiscales y ratificó la necesidad de establecer, como garantía individual, un límite a la obligación de todo ciudadano para contribuir al gasto público.

Por el Partido Popular Socialista, Cuauhtémoc Amezcua señaló la falta de una política de redistribución del ingreso y de otra que le ponga un límite a las ganancias.

Al abordar el tema de los delitos fiscales, el doctor Aspe señaló que "definitivamente no se desea causar temor, menos aún aterrorizar a los contribuyentes".

Argumentó que no es justo que existan casos de evasión cuando el 95% de los contribuyentes sí paga de manera oportuna.

Después de un cuestionamiento opositor sobre la eliminación de la deducibilidad de los automóviles indicó que la razón para ello era que "los vehículos se estaban utilizando para fines personales, y había abusos francos, en dos, tres, cuatro, cinco casos que mencionaremos, había gente que estaba cargándonos 16, 18 automóviles de familiares, primos, de la casa de campo, el rancho, la empresa, con deducibilidad al impuesto".

Más adelante aclaró cuánto recibiría la Federación con un nuevo impuesto, el ecológico: "Si los cálculos que tenemos son correctos, hay un censo de automóviles de un modelo anterior a 1983, de 6 millones 876 unidades".

Ante un cuestionamiento perredista sobre el alto costo social de las reformas económicas, Aspe negó que su tono fuera triunfalista. "Creo —sostuvo el funcionario— que con finanzas públicas desequilibradas no se puede hacer nada para reducir la inflación". "Queremos crecimiento permanente, no hay receta única para disminuir la inflación, no hay una receta única para crecer económicamente", agregó.

En otro momento, el lombardista Juan Campos Vega polemizó con el secretario de Hacienda:

"Con todo respeto, me parece una opinión simplista decir que el Estado va a abandonar diversas áreas de la economía porque el pueblo no se lo pide. Pero yo diría algo que el pueblo pide insistentemente, mucho tiempo lo ha pedido y ahora quizá no quisiera incrementarlo; sino simplemente rescatar el poder adquisitivo perdido y ni los gobiernos ante-

riores ni éste han podido satisfacer esa demanda".

Al respecto, el encargado de las finanzas públicas apuntó: "Con todo respeto, le digo que creo que la política (del régimen) no ha sido de abandono total del papel promotor directo. Lo que creo es que de acuerdo a nuestra legislación debemos tener una economía mixta. Ahora, señor diputado, me pregunta sobre la posibilidad de desgravar hasta tres salarios mínimos. Yo creo que sí, creo que podemos desgravar hasta cinco y es más, yo creo que hasta 15 salarios mínimos, pero yo creo que sería muy bueno poder desgravar 50% hasta cinco salarios mínimos".

El perredista Raúl Álvarez Garín comenzó su intervención cuestionando la política del gobierno y manifestó que no basta la presentación de los indicadores macroeconómicos para certificar avances en la vida de país. Conciliador, el doctor Aspe respondió que la reforma del Estado lo que hace es que no se gaste en lo que la burocracia quiere. En cambio, se trata de que se gaste en lo que la gente quiere: agua potable, drenaje, alcantarillado, una mejor escuela, un centro de salud. Puso de ejemplo el gasto oneroso que implicaba, entre otros, el mantenimiento de la siderúrgica. Esas actividades las puede hacer el sector privado. Mientras el gobierno se encarga de dar salida a los problemas sociales.

Luego de cinco horas, el secretario de Hacienda Pedro Aspe concluyó su tercera comparecencia que fue un duelo de argumentos sobre la política económica del gobierno, entre los legisladores y el responsable de las finanzas nacionales.

## LEY DE EGRESOS

# PARA GASTO SOCIAL, 90 BILLONES EN 1992

**P**ara exponer el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1992, el jueves 21 de noviembre de 1991 acudió a la sesión plenaria de la Cámara de Diputados, en el Centro Médico Nacional, el entonces secretario de SPP, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Fue la tercera vez que hacía una tarea semejante y la ocasión la aprovechó para informar que "sería indebido pensar que existe una identidad entre la política social y el Programa Nacional de Solidaridad". Explicó que la política social es el todo, y el Pronasol sólo instrumento privilegiado para atacar la pobreza en todo el país.

Después, el funcionario agregó: "No se puede aceptar que se juzgue el monto de los recursos dedicados por el gobierno a promover el bienestar de la población, sólo tomando en cuenta los 6.8 billones que se destinan al Programa Nacional de Solidaridad".

Durante una sesión de más de cinco horas, el secretario de Programación y Presupuesto expuso que el gasto social propuesto para 1992 será de casi 90 billones de pesos. Refirió también que los subsidios agropecuarios alcanzarán casi 6.4 billones de pesos, de los cuales el 44.8% será destinado a apoyar a los productores de maíz, trigo, frijol, soya, arroz y sorgo. Además, el 23.4% será transferido a través de los apoyos financieros de Banrural, Agroasemex y Fira.

El economista egresado del IPN aseguró que se buscará obtener un superávit en finanzas públicas para así combatir con efectividad la infla-

*Los subsidios agropecuarios alcanzarán casi 6.4 billones, de los cuales el 44.8% será destinado a apoyar a los productores de maíz, trigo, soya, arroz y sorgo.*

ción; de lo contrario, advirtió, se correrían los riesgos de afectar el bienestar económico, la recuperación de los salarios reales y, en general, la economía.

El propósito de la política económica, dijo ante el pleno de los legisladores, no es obtener tan sólo un superávit en las finanzas públicas. El propósito de la política económica es elevar el bienestar del pueblo. ¡Qué bueno que tengamos indicadores positivos!, se congratuló. Pero tales indicadores únicamente serán dignos de mérito en la medida en que se manifiesten de verdad en el bienestar del pueblo de México.

La economía mexicana, continuó, comienza a situarse nuevamente en un círculo virtuoso. Reconoció, adicionalmente, que el gasto que se propone canalizar a infraestructura básica se incrementará en forma modesta en términos reales, pues se otorga prioridad al renglón social y de desarrollo rural, que en ambos casos será 20 por ciento mayor a los obtenidos en 1991. En una sesión en

donde el Programa Nacional de Solidaridad y sus implicaciones políticas constituyeron el tema preponderante, el titular de Programación y Presupuesto definió aquél como el "gasto más federalista en la actualidad". Y es que se ejerce, explicó, en coordinación con las entidades y municipios, cosa que no ocurre con los programas normales directos del resto de las dependencias y, en general, con ninguno de los rubros del presupuesto de egresos. Durante el debate con los diputados, el titular de Programación y Presupuesto recibió observaciones por parte de la legisladora priísta María de los Ángeles Moreno, quien estableció que el crecimiento económico debe reflejarse en mejores formas de vida para los mexicanos.

Alfredo Lujambio, diputado del PAN, se pronunció por un mayor apoyo de la Federación a los municipios, ya que consideró simbólico que el presupuesto de egresos para 1992 destine sólo 31 billones de pesos a este aspecto, aproximadamente el 12% del gasto social.

A los diputados Alberto Martínez Mireles y Othón Salazar Ramírez de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respectivamente, aclaró que el costo administrativo del Pronasol está cubierto en el ramo de Programación y Presupuesto. Explicó al panista, quien calificó de exagerado el despliegue publicitario de Pronasol, que los tiempos en radio y televisión son los mismos a los que tiene derecho el Gobierno Federal y puntualizó que los costos de producción y de los motivos que se exhiben son cubiertos con recursos propios.



Foto: Cuartoscuro/Pedro Valierra.

Luego de precisar al diputado perredista que para 1992 el rubro de desarrollo social dentro del gasto público federal alcanza no los 6.8 billones que aseguraba el representante popular sino 90 millones de pesos, Zedillo Ponce de León dijo que de aprobarse tal presupuesto, el referido gasto crecerá 70% en términos reales. También rechazó el argumento del perredista de que Prona-

sol sea un programa clientelar y sostuvo que es más bien un programa político, porque políticas son las necesidades más sentidas del pueblo de México.

A pesar de que durante casi cinco horas recibió las más diversas quejas sobre la política presupuestal del Ejecutivo para 1992, el titular de programación fue paciente y entusiasta en sus intervenciones.

**El propósito de la política económica es elevar el bienestar del pueblo.**

Reconoció que Pronasol es insuficiente para atacar los problemas de pobreza en el país, "pero quiero expresar mi convicción de que ojalá en la medida que las condiciones económicas lo permitan, conforme se consoliden los avances del desarrollo general, podamos destinarle más recursos al programa".

Ante los cuestionamientos de los legisladores, Ernesto Zedillo insistió en la necesidad de la concertación social como el mecanismo fundamental destinado a abatir la inflación y de esa manera alcanzar un crecimiento económico sostenido sin arriesgar un costo social, como en otros países, subrayó entre otras ideas, para dar por finalizada su comparecencia.

## BAJO LA LUPA

### La Cámara en cifras

Diputados que integran la Cámara de Diputados: **500**

Diputados que integran la fracción del PRI: **319**

Diputados que integran la fracción del PAN: **89**

Diputados que integran la fracción del PRD: **41**

Diputados que integran la fracción del PPS: **12**

Diputados que integran la fracción del PARM: **15**

Diputados que integran la fracción del PFCRN: **23**

Elecciones de diputados federales pendientes de celebrarse: **1**: V Distrito de Coahuila

Diputadas que integran la LV Legislatura: **36**

Número de Leyes aprobadas durante el primer periodo del primer año de la Legislatura: **20**

Sesiones verificadas en el primer periodo: **24**

Artículos constitucionales reformados por la LV legislatura en el primer periodo: **7**

Diputados que han solicitado licencia: **7**

Número de leyes aprobadas por la LV Legislatura en el primer periodo con cámara de origen en la Cámara de Diputados: **10**

Diputación con el mayor número de miembros: Distrito Federal: **40**

Diputaciones con el menor número de miembros: Tlaxcala, Quintana Roo y Baja California: **2** diputados cada una

Número de comisiones legislativas: **45**

Comisión con el mayor número de miembros: Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública: **84**

Comisión legislativa con el menor número de miembros: Comisión de Régimen Interno y Concertación: **12**

Número de votos a favor de las reformas al Artículo 27 Constitucional: **343**

Número de votos en contra de las reformas del Artículo 27 Constitucional: **24**

Número de abstenciones en las reformas al Artículo 27 Constitucional: **6**

Número de votos a favor de las reformas al Artículo 130 Constitucional: **360**

Número de votos en contra de las reformas al Artículo 130 Constitucional: **19**

## LEY DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# Se fusiona SPP con Hacienda

**Óscar Pimentel González**

Con una nutrida asistencia en la primera jornada del periodo extraordinario de sesiones, el 17 de febrero, se inició difícil debate en el tercer punto a discusión de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Pero la discusión no fue a causa del contenido de la iniciativa, sino por el procedimiento que se siguió para la elaboración del dictamen.

Una vez que el diputado priísta Nemi Dib dio la lectura al dictamen, y a punto de abrirse el registro de oradores para discutir la reforma en general y en lo particular, el perredista Luis Martín del Campo cuestionó el procedimiento y solicitó una moción suspensiva, pues no se habían cubierto los requisitos reglamentarios que consisten en tomar la iniciativa a comisiones, donde se debe elaborar y aprobar el dictamen antes de pasarla al pleno. La moción fue secundada por los panistas Juan de Dios Castro y Diego Fernández y por los diputados del PPS Heli Herrera y Cuauhtémoc Amezcua. El presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, César Augusto Santiago, justificó el dictamen, y lo que pintaba como un acalorado debate, fue atajado por el diputado Fernando Ortiz Arana, líder de la mayoría, quien, reglamento en mano, aceptó la moción suspensiva y apoyó la idea de devolver el dictamen a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su discusión, y de esa manera reponer el procedimiento. "No ha habido ni hay interés de la fracción mayoritaria de la Cámara para violentar el procedimiento", aseguró Ortiz Arana. Se decretó así un receso para que la Comisión pudiese sesionar.

Por la tarde se reanudó el pleno y correspondió al diputado Óscar Pi-

mentel González, a nombre de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, fundamentar el dictamen. Destacó la necesidad de evolución constante en la administración pública y recordó que la profundidad de los cambios que vive el país requiere de estructuras estatales más compenetradas, en especial en áreas como las de ingresos y egresos.

Ya en la iniciativa del Ejecutivo Federal se argumentaba que "se avanzará en el logro de un mayor equilibrio en la relación entre el ingreso y el gasto públicos; en la modernización de la administración pública; en una mayor definición de sus responsabilidades; en una reducción del tamaño de la rama administrativa del Estado, sin detrimento de su función rectora, y la simplificación de estructuras e instancias administrativas".

La lista de oradores, que al principio constó de 12 diputados, se extendió a 18; la mayoría de ellos argumentaron en pro, mientras que los representantes del PRD y el PPS se manifestaron en contra. Por el PRI, hicieron uso de la palabra los diputados Laura Alicia Garza, José Antonio González Curi y Guillermo Pacheco Pulido. Por el PARM habló Cecilia Soto, en tanto que por Acción Nacional lo hizo Fauzi Hadman y por el Frente Cardenista Tomás González Luna. Todos ellos a favor del dictamen. Mientras la priísta Laura García Galindo afirmó que la fusión es una medida lógica que responde a la dinámica que vive el país, los perredistas Juan Hernández Mercado y Raymundo Cárdenas sostuvieron que la centralización que habrá de provocarse con esa fusión será un obstáculo para el desarrollo económico. Cárdenas Hernández dijo además que no hay reglas claras sobre la intervención del Estado en la eco-

nomía del país por medio de esa nueva secretaría.

La legisladora del PPS, Gabriela Guerrero, urgió a una mayor coordinación tecnológica, en virtud de que, como dispone la iniciativa, pasarían a la Secretaría de Educación Pública las funciones de estímulo a la investigación que cubría Programación y Presupuesto. Del mismo partido, Héctor Ramírez Cuéllar hizo énfasis en la necesidad de que todos los integrantes de la sociedad actúen en la planificación del país.

En opinión de Alejandro Luévano, del PRD, el actual régimen carece de una cultura de la planeación pues sus acciones se hallan en la burocracia. Su corregionario Guillermo Flores Velasco consideró inconveniente que la nueva secretaría tenga funciones que ahora corresponden al Departamento del Distrito Federal, por lo que hizo una propuesta en ese sentido, que fue rechazada por el pleno. El priísta Guillermo Mercado Romero aseguró que la fusión no tiene otro fin que la adecuación de la administración pública con objeto de coordinar mejor sus acciones de gobierno. Ante la acusación de que se discutía un hecho consumado pues ya la decisión de fusionar las dos secretarías estaba tomada por el Ejecutivo, el diputado del PRI Guillermo Pacheco Pulido calificó de subjetiva esa afirmación y aseveró que el Presidente de la República respeta en todo momento la integridad del Congreso.

Agotada la lista de oradores, se votó el dictamen del decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue aprobado por 312 votos a favor, 35 en contra y una abstención.

## LEY DE TRATADOS

# REGISTRO DIPLOMÁTICO PUNTUAL Y OPORTUNO

Con el objeto de contar con un marco legal que permita al país integrarse al cambiante contexto internacional de manera eficaz y coordinada, se aprobó en diciembre pasado la iniciativa del Ejecutivo Federal para que México cuente con una Ley sobre la Celebración de Tratados.

Después de su discusión en el Senado, que por la materia en cuestión fue Cámara de origen, la iniciativa fue turnada a la Cámara de Diputados, donde la Comisión de Relaciones Exteriores —presidida por el diputado José Antonio González Fernández— luego de recoger el sentir de los legisladores de las diversas fracciones parlamentarias, elaboró el dictamen que fue discutido el 21 de diciembre y aprobado por 315 votos a favor, 3 en contra y 19 abstenciones.

Esta nueva Ley distingue claramente entre los tratados y los acuerdos interinstitucionales. Los primeros son celebrados por el Presidente de la República con representantes de Estados extranjeros y demás sujetos del derecho internacional; mientras que los segundos, se efectúan entre dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal y municipal con organismos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales. Mientras los tratados deberán ser aprobados por el Senado —de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 76 de la Constitución— y tener categoría de Ley Suprema de la Unión, los acuerdos interinstitucionales no requieren de autorización, pues su ámbito material se circunscribe a las atribuciones propias de las

dependencias y organismos que los suscriben. En la Ley se establece la necesidad de que exista un registro donde se inscriban ambos tipos de documentos, facultándose a la SRE como instancia coordinadora y normativa de las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y para que formule opiniones sobre la pertinencia de suscribir estos documentos.

En el debate, a nombre de la Comisión de Relaciones Exteriores, el diputado por el PRI y exsecretario de Educación Pública, Miguel González Avelar, consideró que esta Ley —que tiene el doble mérito de ser breve y útil, dijo— viene a llenar un vacío, pues hasta ahora se carecía de una disposición legal que regule y oriente la celebración de tratados, acuerdos y convenciones diplomáticas con naciones extranjeras.

La iniciativa fue impugnada por los legisladores de la fracción perredista, quienes si bien reconocieron que es oportuna y hace una aportación destacada al derecho diplomático, la consideraron insuficiente. "Son tales las bondades y tales las ventajas, que seguramente sólo se requirió de un último esfuerzo", señaló el diputado Ricardo Valero, al apuntar que la iniciativa resuelve todo lo que en la materia interesa y compete directamente al Ejecutivo, mas no así en lo que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión. Es en el punto de los acuerdos interinstitucionales donde los diputados del PRD —quienes anunciaron que se abstendrían en la votación— consideraron que la Ley deja cuestiones pendientes, pues en su opinión estos documentos pueden tener un peso equivalente a los

tratados internacionales, pese a lo cual no requieren autorización del Congreso.

El perredista Jorge Calderón apuntó la conveniencia de que, sin demérito de las funciones propias que tiene el Senado en la aprobación de los tratados, la Cámara de Diputados como colegisladora pudiera ser dotada de facultades específicas al respecto con una adecuada reglamentación constitucional, en especial en vista de la próxima celebración del Tratado de Libre Comercio.

El representante del PPS, diputado Juan Campos Vega, criticó que una Cámara de Diputados integrada en forma plural no tenga derecho a participar en un asunto de gran trascendencia como es el proceso vinculado al TLC.

En su turno, la diputada Blanca Esponda, de la fracción priísta, dio la bienvenida a la iniciativa porque con ella "la política exterior gana en coherencia y coordinación", y el diputado Manuel Terrazas, del PFCRN, celebró que el dictamen fuera el resultado de "un proceso ampliamente participativo, plural y receptivo".

A su vez, Luis Dantón Rodríguez, del PRI, dijo que la iniciativa "fortalece la política exterior y viene a constituir un medio de protección y promoción a los intereses vitales de México", y afirmó que la Cámara de Diputados no estará ajena a la discusión sobre la firma del TLC, si bien para que tenga facultades de resolución será necesario iniciar reformas a nuestra Constitución. La Ley sobre la Celebración de Tratados entró en vigor el viernes 3 de enero de 1992, un día después de su publicación en el Diario Oficial.

## REFORMAS A LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES EN TORNO A LAS CONCESIONES

Después de tres horas de debate, fueron aprobadas las reformas a la Ley Federal de Bienes Nacionales, el sábado 21 de diciembre, en la última sesión pública de la Cámara de Diputados, correspondiente al primer periodo de la LV Legislatura. Con 358 votos a favor y 35 en contra, se aceptaron las modificaciones propuestas en la iniciativa que para el efecto envió el Ejecutivo Federal, entre las que destaca la que amplía de 20 a 50 años el plazo de concesión de zonas federales marítimo-terrestres, con posibilidad de renovar tal concesión hasta por un lapso igual.

Sobre el fundamento de estas modificaciones, en la exposición de motivos de la iniciativa se dejó sentado que "existen disposiciones que no responden a las condiciones ni a los retos actuales y que con su actualización propiciarán el establecimiento de reglas claras y estables que permitan la planeación de los inversionistas, tanto a mediano como a largo plazo".

Algunos preceptos del texto anterior de esta Ley provocaban errores de interpretación, por lo que con la nueva redacción se buscó superar esos inconvenientes, para así "salvaguardar los intereses de la nación en materia inmobiliaria, respetar los legítimos derechos que corresponden a terceros y facilitar el desarrollo de las actividades económicas".

Al inicio del debate, el diputado del PRI por Baja California Sur, Guillermo Mercado Romero, defendió el dictamen apoyando la necesidad de eliminar obstáculos para adecuarse a las nuevas realidades. Estimó que estas reformas permitirán

*Actualizar las condiciones para propiciar reglas claras y estables que salvaguarden los intereses de la Nación.*

incorporar grandes extensiones de nuestros litorales y costas con vastos recursos acuícolas, marítimos y turísticos, al gran esfuerzo para dinamizar nuestra economía, tarea en la que el Estado no puede ni debe ser el único actor.

Los legisladores de las fracciones del PRD y del PPS expusieron obje-

ciones a la propuesta de reforma porque posibilita la extensión del plazo de concesión hasta por 100 años y porque desde su punto de vista subestima el valor que tienen los litorales para la seguridad nacional, pues, dijeron, en el texto de la Ley no hay restricciones para este tipo de concesiones.

A favor del dictamen se manifestaron los diputados del PRI, el PAN, el PFCRN y el PARM pues, en concordancia con la exposición de motivos de la iniciativa, consideraron que las reformas tienden a fomentar la inversión y propician un desarrollo armónico de la población a todo lo largo y ancho del país.



## COMISIÓN DE JUSTICIA

# Nueva Ley de Menores Infractores y reformas al Código Penal

Como parte de un amplio proceso de reformas a las leyes penales sustantivas y adjetivas, que pone especial atención al respeto y protección de los derechos humanos para ajustar las normas legales en función de una mayor justicia y así alcanzar un orden jurídico más equilibrado, los diputados aprobaron la iniciativa de Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el DF en materia del fuero común y para la República en materia federal.

En correspondencia con diversos acuerdos internacionales para la justicia de menores y de prevención y readaptación de delinquentes juveniles, la nueva ley introduce procedimientos recomendados por el nuevo derecho penal que se sustentan en un trato justo y humano para los menores infractores y establece el respeto a su integridad física y mental. La ley instituye a la readaptación social como uno de sus objetivos pri-

mordiales; confiere a los establecimientos una labor de carácter formativo; introduce la prevención de inocencia del menor así como la figura del Defensor de menores, asignado de oficio y en forma gratuita y se crea el Consejo de Menores, el Comité Técnico Interdisciplinario y la Unidad de Defensa de Menores. También se prevé un procedimiento ágil, breve y sencillo. Los diputados integrantes de la Comisión de Justicia elaboraron el dictamen correspondiente en el que fundamentan las bondades y mejoras que la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores introduce en el Sistema Penal Mexicano por lo que la Asamblea otorgó su voto al proyecto.

## LAS REFORMAS AL CÓDIGO PENAL

Las reformas y adiciones al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales, en sus versiones de fuero

común para el DF y fuero federal para la República, se discutieron y aprobaron en la Cámara de Diputados una vez que fueron recibidas vía minuta, procedentes del Senado que fungió como Cámara de origen.

En el dictamen que la Comisión de Justicia, presidida por Fernando Gómez Mont, sometió a consideración, se expresa que las reformas que propone el Ejecutivo en su Iniciativa son correctas y congruentes con las nuevas corrientes del Derecho Penal y corresponden a los tiempos que viven el país y el mundo. Destacan, entre las reformas aprobadas, las medidas alternativas a la prisión para ciertos delitos menores; el otorgamiento de facultades de juzgador para que con base en criterios de baja peligrosidad pueda imponer sanciones en tratamientos en libertad o semilibertad, multa o trabajo en favor de la comunidad; se aumenta el número de delitos que exigen la querrela como requisito de procedibilidad. En materia procesal, la reforma amplía las posibilidades de la libertad bajo protesta e introduce modalidades de garantías para el otorgamiento de la libertad provisional. Se propone también que el inculcado de pocos recursos pueda hacer el pago de su caución en parcialidades, previo cumplimiento de ciertos requisitos. También se prevé hacer menos cuantiosa la garantía hipotecaria y se introduce la garantía prendaria. Además se aprobó la Iniciativa que adiciona el Art. 254 Bis del Código Penal Federal; en él se establecen sanciones penales a quienes intencionalmente capturen, dañen gravemente o priven de la vida a especies como el delfín, el atún y la tortuga.

Foto: Archivo Cámara de Diputados.



POR UNA CIUDAD MEJOR

# Camacho Solís ante la Comisión del D. F.

El pasado 18 de noviembre de 1991, el Lic. Manuel Camacho Solís, Jefe del DDF, compareció ante la Comisión del Departamento del Distrito Federal de la Cámara de Diputados con el propósito de informar sobre el contenido de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Hacienda para el DF, así como sobre el Proyecto de Presupuesto de Egresos que el Departamento aplicará durante el año de 1992.

Días antes la Comisión, presidida por el diputado Fernando Lerdo de Tejada, y el pleno de la Cámara habían acordado la mecánica de la reunión.

En su participación, el regente capitalino destacó la conveniencia de que la comisión del DF analizara las iniciativas presentadas con un criterio global, viendo la ciudad "como fenómeno complejo de administración, gobierno y transformación económica".

Para solucionar esos retos el regente capitalino, Manuel Camacho Solís, propuso definir estrategias sectoriales de mediano plazo, reorganizar las políticas públicas y las finanzas de la ciudad, establecer nuevas formas de relación entre la autoridad y los ciudadanos y un cambio en la estructura económica para dirigir la inversión privada a los sectores más dinámicos.

Explicó que la reforma de las finanzas del Departamento del Distrito Federal busca la salud financiera de la dependencia y pretende equilibrar los ingresos y los egresos, ampliando para ello la base contribuyente y concentrando recursos en proyectos prioritarios.

## LAS POSTURAS DE LOS PARTIDOS

En su turno, el diputado Rodolfo Echeverría Ruiz, coordinador de la diputación capitalina, dio a conocer la postura del Partido Revolucionario Institucional. Demandó fortalecer los esfuerzos políticos y económicos para reducir los problemas de la ciudad. Asimismo, consideró como un gran avance la autosuficiencia económica que se propone el DDF. Le siguió en el uso de la palabra el panista Gonzalo Altamirano Dimas, expresando su desacuerdo porque la comparecencia se realizó en la Comisión y no en el Pleno de la Cámara. Luego pidió contribuciones justas y mayor atención a problemas como seguridad pública, contaminación y democracia en el DF.

Guillermo Flores Velasco, del PRD, al exponer la postura de su partido exigió al regente que se acelerara el proceso de democratización de la Ciudad de México que el mismo regente propuso a la Asamblea de Representantes. Los problemas más importantes de la ciudad como el comercio ambulante, la contaminación, el transporte y la carencia de servicios fueron abordados por Javier Centeno del PFCRN, quien a nombre de su partido sugirió algunos mecanismos para resolverlos. En el mismo tono Adolfo Kunz Bolaños, representante parmista, enumeró los que, desde su punto de vista, son los siete problemas capitales de la ciudad: inseguridad, contaminación, falta de servicios, transporte, corrupción, ambulante y falta de vivienda. Exhortó a que los recursos públicos se destinen a mejorar las condi-

ciones de vida de las zonas populares y que se instrumente de manera efectiva la intervención de los particulares en la solución de los problemas metropolitanos.

Por el PPS, Héctor Ramírez Cuéllar denunció las consecuencias del cambio de uso de suelo en diferentes zonas de la ciudad, pidió que la Asamblea de Representantes participe de la determinación de los proyectos prioritarios y de la discusión de la Ley de Ingresos y de Egresos. Con esta intervención terminó la toma de postura de los partidos ante el regente y siguieron las dos rondas de preguntas y respuestas en las que participaron los diputados priístas Gloria Brasdefer y Juan Moisés Calleja, los panistas Salvador Abascal y Víctor Orduña, las perredistas Evangelina Corona y Patricia Ruiz; por el PFCRN tomaron la palabra Jorge Ocegüera Galván y Luisa Álvarez Cervantes y por el PPS Gabriela Guerrero y Juan Cárdenas García. El regente fue cuestionado en torno a los recursos necesarios para enfrentar el problema del transporte público, el incremento a las cuotas por el servicio de agua potable, los criterios para el cobro de impuestos, la equidad en la distribución del gasto público, el control de la contaminación, la seguridad y los cuerpos policíacos, el pandillerismo, el proyecto Alameda, el calendario escolar, la vivienda popular, la efectividad del programa "Hoy no circula", el gobierno del DF y la administración de los reclusorios. El Lic. Manuel Camacho Solís respondió a todos los cuestionamientos y finalizó con un balance de los tres años de su gestión.

# ÍNDICE LEGISLATIVO

H. Cámara de Diputados  
 Decretos y leyes aprobados por la LV Legislatura  
 Primer Periodo Ordinario de Sesiones  
 Noviembre-Diciembre, 1991

NOMBRE DE LA INICIATIVA	PRESENTADA POR	FECHA DE PRESENTACIÓN	TURNADA A LA COMISIÓN DE
Decreto por el que se concede permiso al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para ausentarse del territorio nacional los días 12, 13 y 14 de diciembre de 1991, para una visita de trabajo a los Estados Unidos de América.	Ejecutivo	05/11/91	Gobernación y Puntos Constitucionales
Decreto que Reforma el Artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.	Ejecutivo	07/11/91	Gobernación y Puntos Constitucionales y Reforma Agraria
Decreto que reforma la Ley del Impuesto al Valor Agregado.	Ejecutivo	12/11/91	Hacienda y Crédito Público
Ley de Ingresos de la Federación para 1992.	Ejecutivo	15/11/91	Hacienda y Crédito Público
Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para 1992.	Ejecutivo	15/11/91	Hacienda y Crédito Público
Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (Miscelánea).	Ejecutivo	15/11/91	Hacienda y Crédito Público

FECHA DE PRIMERA LECTURA	FECHA DE SEGUNDA LECTURA	PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL	OBSERVACIONES
09/12/91	Se dispensa 09/12/91	11/12/91	Se aprueba en votación económica, pasa al Ejecutivo.
03/12/91	04/12/91 05/12/91 06/12/91	06/01/92	Discusión en lo general. Discusión en lo particular. Discusión en lo particular. Sesión continua. Aprobada por 343 votos. Pasa al Senado. Proyecto de Declaratoria 03/01/92.
14/11/91	15/11/91	21/11/91	Se aprueba por 285 votos. Pasa al Senado.
Se dispensa 09/12/91	10/12/91	20/12/91	Se aprueba en lo general y en lo particular por 279 votos, los artículos no impugnados y en lo particular por 291 votos.
Se dispensa 09/12/91	10/12/91	26/12/91	Aprobados en lo general y en lo particular los artículos no impugnados por 281 votos. En lo particular por 298 votos.
10/12/91	11/12/91	20/12/91	Reforma: Código Fiscal, Ley de Coordinación Fiscal, Ley Aduanera, Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo, Impuesto especial sobre producción y servicios, Impuesto sobre adquisición de inmuebles, Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, Ley de Derechos, Aprobada por 263 votos. Pasa al Senado.

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	15/11/91	Hacienda y Crédito Público y Distrito Federal
Decreto que reforma la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.	Ejecutivo	15/11/91	Hacienda y Crédito Público
Presupuesto de Egresos de la Federación para 1992.	Ejecutivo	15/11/91	Programación, Presupuesto y Cuenta Pública
Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para 1992.	Ejecutivo	15/11/91	Del Distrito Federal
Decreto que adiciona el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Ejecutivo	19/11/91	Gobernación y Puntos Constitucionales y Derechos Humanos
Ley que aprueba la adhesión de México al Convenio Constitutivo del Banco de Desarrollo del Caribe y su ejecución.	Ejecutivo Origen Senado	04/12/91	Hacienda y Crédito Público
Decreto que establece las características de la moneda de plata conmemorativa del 20 Aniversario del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.	Ejecutivo Origen Senado	04/12/91	Hacienda y Crédito Público
Decreto que establece las características de las monedas conmemorativas del 500 Aniversario del Encuentro de Dos Culturas.	Ejecutivo Origen Senado	04/12/91	Hacienda y Crédito Público

FECHA DE PRIMERA LECTURA	FECHA DE SEGUNDA LECTURA	PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL	OBSERVACIONES
13/12/91	16/12/91	26/12/91	Aprobada por 272 votos. Excepto los artículos 49, 136, 144 y 146, que se aprueban por 257 votos. Pasa al Senado.
Se dispensa 09/12/91	10/12/91	27/12/91	Se aprueba por 375 votos. Pasa al Senado.
17/12/91	19/12/91	24/12/91	Se aprueba por 278 votos.
17/12/91	20/12/91	26/12/91	Se aprueba por 277 votos.
11/12/91	13/12/91	28/01/91	Se aprueba por 354 votos. Pasa al Senado. Proyecto de declaratoria 22/01/92.
12/12/91	13/12/91	24/12/91	Se aprueba por 371 votos. Pasa al Ejecutivo.
12/12/91	13/12/91	31/12/91	Se aprueba por 372 votos. Pasa al Ejecutivo.
12/12/91	13/12/91	31/12/91	Se aprueba por 345 votos. Pasa al Ejecutivo.

NOMBRE DE LA INICIATIVA	PRESENTADA POR	FECHA DE PRESENTACIÓN	TURNADA A LA COMISIÓN DE
Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.	Ejecutivo Origen Senado	05/12/91	Justicia y Derechos Humanos
Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.	Ejecutivo Origen Senado	05/12/91	Justicia
Ley sobre la Celebración de Tratados.	Ejecutivo Origen Senado	17/12/91	Relaciones Exteriores
Decreto que reforma la Ley General de Bienes Nacionales.	Ejecutivo Origen Senado	17/12/91	Patrimonio y Fomento Industrial
Decreto que reforma los Artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional	10/12/91	Gobernación y Puntos Constitucionales y de Educación Pública en lo relativo al Artículo 3o.
Ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia de fuero federal.	Ejecutivo Origen Senado	10/12/91	Justicia
Decreto que adiciona el Artículo 254 bis al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.	Ejecutivo Origen Senado	17/12/91	Justicia

FECHA DE PRIMERA LECTURA	FECHA DE SEGUNDA LECTURA	PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL	OBSERVACIONES
12/12/91	Se dispensa 12/12/91	27/12/91	Se aprueba por 352 votos. Pasa al Ejecutivo. Abroga la anterior publicada en el <i>DOF</i> del 27/05/86.
11/12/91	12/12/91	30/12/91	Se aprueba por 272 votos. Pasa al Ejecutivo.
19/12/91	21/12/91	02/01/92	Se aprueba por 315 votos. Pasa al Ejecutivo.
19/12/91	21/12/91	03/01/92	Se aprueba por 325 votos. Pasa al Ejecutivo.
16/12/91	17/12/91	28/01/92	Aprobados: -Artículo 130 por 360 votos -Artículo 27 por 359 votos -Artículo 24 por 351 votos -Artículo 5 por 364 votos -Artículo 3 y transitorios por 380 votos Pasa al Senado. Proyecto de declaratoria 22/01/92.
13/12/91	16/12/91	24/12/91	Se aprueba por 358 votos. Pasa al Ejecutivo.
19/12/91	Se dispensa 21/12/91	30/12/91	Aprobada por 339 votos. Pasa al Ejecutivo.

## Primer Periodo Extraordinario de Sesiones Febrero, 1992

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 del INFONAVIT.	Ejecutivo	10/02/92	Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público y de la Vivienda
Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley del IMSS.	Ejecutivo	15/02/92	Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público
Decreto que reforma la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	Ejecutivo	15/02/92	Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público
Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública.	Ejecutivo	10/02/92	Primera de Gobernación y Primera Sección de Estudios Legislativos
Ley Agraria.	Ejecutivo	10/02/92	De la Reforma Agraria y de Justicia
Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios	Ejecutivo Origen Senado	10/02/92	Justicia

FECHA DE PRIMERA LECTURA	FECHA DE SEGUNDA LECTURA	PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL	OBSERVACIONES
19/02/92	Se dispensa	24/02/92	Forma Parte del Sistema de Ahorro para el Retiro.
17/02/92	Se dispensa	24/02/92	<hr/>
17/02/92	Se dispensa	24/02/92	<hr/>
19/02/92	Se dispensa	21/02/92	Fusiona a la SPP con la SHyCP
20/02/92	Se dispensa	26/02/92	Reglamenta el Artículo 27 constitucional. Nueva Ley
17/02/92	Se dispensa	26/02/92	Se debatió el 23/02/92.

# DIRECTORIO

Poder Legislativo Federal  
 Congreso de la Unión  
 H. Cámara de Diputados  
 LV Legislatura  
 Gran Comisión

NOMBRE Y CARGO	PALACIO LEGISLATIVO		TELÉFONOS	
	EDIFICIO	NIVEL	S. LÁZARO	C. MÉDICO
<b>Dip. Fernando Ortiz Arana</b> <i>Presidente de la Gran Comisión de la H. Cámara de Diputados</i>	H	P.B.	542 70 18	761 88 35
<b>Dip. César Augusto Santiago Ramírez</b> <i>Secretario de la Gran Comisión</i>	A	2o.	542 35 34	761 89 58
<b>Dip. José Antonio González Fernández</b> <i>Secretario de la Gran Comisión</i>	A	2o.	795 40 61	761 89 58
<b>Dip. Armando Romero Rosales</b> <i>Aguascalientes</i>	B	1er.	542 80 79	
<b>Dip. Rogelio Appel Chacón</b> <i>Baja California Norte</i>	B	2o.	522 43 68	
<b>Dip. Guillermo Mercado Romero</b> <i>Baja California Sur</i>	B	1er.	522 03 17	
<b>Dip. Luis Humberto Fuentes</b> <i>Campeche</i>	B	2o.	795 40 75	
<b>Dip. Óscar Pimentel González</b> <i>Coahuila</i>	B	1er.	522 53 35	
<b>Dip. Rigoberto Salazar Velazco</b> <i>Colima</i>	B	2o.	522 42 85	
<b>Dip. Juan Carlos Bonifaz Trujillo</b> <i>Chiapas</i>	B	2o.	522 16 72	
<b>Dip. Fernando Rodríguez Serna</b> <i>Chihuahua</i>	B	2o.	522 39 84	
<b>Dip. Rodolfo Echeverría Ruiz</b> <i>Distrito Federal</i>	B	1er.	522 71 59	
<b>Dip. Sergio González Santacruz</b> <i>Durango</i>	B	3er.	542 82 99	
<b>Dip. José Guadalupe Enríquez Magaña</b> <i>Guanajuato</i>	B	3er.	522 74 98	
<b>Dip. Gustavo Nabor Ojeda</b> <i>Guerrero</i>	B	3er.	542 93 78	
<b>Dip. Ernesto Gil Elorduy</b> <i>Hidalgo</i>	H	P.B. (Sala de Juntas)	542 92 18	
<b>Dip. Enrique Chavero Campo</b> <i>Jalisco</i>	B	3er.	542 10 18	

NOMBRE Y CARGO	PALACIO LEGISLATIVO		TELÉFONOS	
	EDIFICIO	NIVEL	S. LÁZARO	C. MÉDICO
Dip. Fernando Ordorica Pérez <i>Estado de México</i>	B	2o.	522 50 77	
Dip. Jorge Mendoza Álvarez <i>Michoacán</i>	H	2o.	542 34 11	
Dip. Rodolfo Becerril Traffon <i>Morelos</i>	B	3er.	542 35 12	
Dip. Rigoberto Ochoa Zaragoza <i>Nayarit</i>	B	1er.	522 14 45	
Dip. Rogelio Villarreal Garza <i>Nuevo León</i>	B	3er.	542 18 40	
Dip. Sergio Vera Cervantes <i>Oaxaca</i>	H	P.B.	542 33 71	
Dip. Alberto Jiménez Arroyo <i>Puebla</i>	B	4o.	522 49 39	
Dip. Fernando Ortiz Arana <i>Querétaro</i>	B	2o.	542 29 10	
Dip. Joaquín Ernesto Mendricks Díaz <i>Quintana Roo</i>	B	2o.	542 51 77	
Dip. Horacio Sánchez Huzueta <i>San Luis Potosí</i>	B	2o.	542 40 37	
Dip. Víctor Manuel Gandarilla <i>Sinaloa</i>	H	1er.	522 02 17	
Dip. Miguel Ángel Murillo Aispuro <i>Sonora</i>	H	2o.	522 25 76	
Dip. Roberto Madrazo Pintado <i>Tabasco</i>	B	4o.	542 25 92	
Dip. Manuel Muñoz Rocha <i>Tamaulipas</i>	B	4o.	522 15 92	
Dip. Héctor Israel Ortiz Ortiz <i>Tlaxcala</i>	B	4o.	542 22 47	
Dip. Gustavo Carvajal Moreno <i>Veracruz</i>	H	1er.	522 98 75	
Dip. José Ignacio Mandicuti <i>Yucatán</i>	B	2o.	542 54 58	
Dip. J. Marco Antonio Olvera Acevedo <i>Zacatecas</i>	H	1er.	522 92 10	
Dip. Hugo Andrés Araujo de La Torre <i>CNC</i>	H	1er.	542 28 49	
Dip. Rigoberto Ochoa Zaragoza <i>CTM</i>	H	2o.	522 43 01	
Dip. Manuel Jiménez Guzmán <i>Coordinador de UNE</i>	H	1er.	542 28 93	

## DE LOS CLÁSICOS

# La misión del Parlamento

John Stuart Mill

*La verdadera misión de una Asamblea representativa no es gobernar, porque es radicalmente impropia para ello, sino vigilar la intervención del gobierno, exigir su exposición y justificación, cuando le parezca oportuno; condenarlo, si es censurable; arrojar de su puesto a los hombres que compongan el gobierno si abusan de su empleo o lo ven contrariamente a la voluntad manifiesta de la Nación, y nombrar a sus sucesores, sea expresa, sea virtualmente. He aquí, sin duda, un poder bastante vasto y seguridades suficientes para la libertad de la Nación.*

*Además, el Parlamento está investido de otra función que, por su importancia, no cede a la anterior; y es la de ser a la vez un comité de agravios y un congreso de opiniones para la Nación. El Parlamento es la arena donde no sólo la opinión general del país, sino la de los diversos partidos en que se divide, y en lo posible la de todos los individuos eminentes que encierra, puede producirse y provocar la discusión. Cada ciudadano está seguro de encontrar allí alguien que exponga su opinión tan bien o mejor como él pudiera hacerlo. Y no simplemente a amigos y partidarios, sino también a adversarios políticos, con lo que sufrirá la prueba de la controversia. Allí todas las opiniones en minoría tienen la íntima satisfacción de haber sido oídas y rechazadas, no por un capricho arbitrario sino por razones reputadas superiores y, como tales, estimadas por los representantes de la mayoría del país. Allí los partidos y opiniones pueden contar sus fuerzas y perder sus ilusiones acerca del número y poder de sus buestes. Allí se muestran dominantes las opiniones que preponderan en la Nación y hacen maniobrar su ejército en presencia del gobierno, que de esa suerte puede y debe ceder a ellas ante esta simple manifestación, sin esperar a que hagan uso real de su fuerza.*

*Allí, finalmente, los hombres de Estado com-*

*prueban, mejor que en ninguna otra parte, las tendencias que ganan terreno o declinan entre los elementos de la opinión y del poder, pudiendo tomar sus medidas con relación a las necesidades actuales y a las tendencias que observen en vías de progreso. Los enemigos de las asambleas representativas les reprochan frecuentemente ser el asiento triunfante de la charlatanería.*

*Una Asamblea representativa no puede emplear su tiempo más útilmente que hablando, cuando los asuntos de sus discursos son los grandes intereses públicos, y cada uno de ellos representa la opinión de una clase importante del país o de un individuo en quien cada una de esas clases ha depositado su confianza.*

*Un Congreso en que cada interés, cada matiz de la opinión puede ver sostenida su causa, sostenida con pasión, enfrente del gobierno y de los demás intereses y opiniones, puede hacer que éstos escuchen su voz y digan "sí" a sus exigencias, o demuestren claramente por qué dicen 'no', es una de las instituciones políticas más importantes del gobierno libre.*

*Nunca se hubiera rebajado el mérito de los oradores si no se les hubiera permitido entorpecer la acción, cosa que no sucederá cuando las Asambleas reconozcan que su misión se reduce a hablar y discutir mientras que la acción, como resultado de la discusión, debe estar a cargo, no de un cuerpo numeroso, sino de individuos nombrados al efecto vigilándolos y procurando que sean elegidos honrada y acertadamente; pero sin intervenir en su conducta a no ser para censurarles y sugerirles alguna idea, o bien, finalmente, para concederles o negarles la sanción del asentimiento nacional.*

(John Stuart Mill, *Del gobierno representativo*. Madrid, Ed. Tecnos, col. Clásicos del Pensamiento Político, 1965, p. 211-212).