

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ERNESTO NÚÑEZ AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quien suscribe, Ernesto Núñez Aguilar, diputado a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México presenta iniciativa con proyecto de decreto por el cual se modifica la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

Las decisiones políticas fundamentales, son la esencia de la Constitución, y determinan el cariz del Estado, en este caso el mexicano.

Suele determinarse que la redacción de los dispositivos contenedores de las decisiones aludidas, son pétreas; es decir, no están sujetas a una reformación, por lo menos, no de modo sencillo.

Por lo anterior, es labor de los órganos constituidos preservar, proteger e incluso ampliar sin alterar el sentido, esas decisiones.

Las decisiones de este tipo en concreto son, de acuerdo a las tendencias constitucionales nacionales: la separación estado-iglesia; el estado federal, republicano, representativo, democrático y laico; la división de poderes; la soberanía a favor del pueblo, y desde luego, el **municipio libre**.

Es precisamente en este tenor y con la finalidad de establecer mayores elementos que conviertan al municipio mexicano en lo deseado por la constitución, el primer nivel de descentralización política, que presento esta iniciativa, cuya finalidad es asegurarle, sin dejar dudas al respecto, la calidad de función a la seguridad pública

En el presente, no se dilucida en el artículo 115 constitucional, si la seguridad pública es un servicio o bien una función, lo anterior, es un conflicto severo, toda vez que si se cataloga como servicio público, ésta podría delegarse a los particulares, circunstancia que no es la esencia constitucional.

En consecuencia subsiste un error terminológico, el cual pretendemos cambiar para hacer más coherente y sistemático el texto constitucional

### Exposición de Motivos

El glosario de la teoría política, la teoría general del Estado, el derecho administrativo y constitucional suelen distinguir detalladamente las funciones públicas de las obras y los servicios públicos.

La función pública suele diferenciarse como actividad esencial para la existencia del Estado; en cambio, tanto las obras como los servicios además de no ser esenciales, se distinguen de aquélla, porque las obras son objetos inanimados; en cambio, los servicios son actividades técnicas, continuas y continuadas revestidas por un régimen exorbitante del derecho público.

En este tenor, notamos algunas actividades estatales:

### Diferencias

#### Funciones

Actividades esenciales del estado

No se delegan a particulares

#### **Obras**

Objetos inanimados tendentes a satisfacer necesidades de la administración ejecutiva, legislativa y judicial.

Puede delegarse a particulares.

#### **Servicios**

Actividades técnicas.

Puede delegarse a particulares.

Este aspecto doctrinal hace reflexionar necesariamente en la adecuada terminología plasmada en los textos jurídicos, lo cual no es un asunto menor, pues precisa alcances de los diferentes niveles de descentralización política (federalismo –entidades y municipios–), respecto a las actividades estatales aludidas.

Así podemos notar que de ningún modo un particular, podría encargarse de la seguridad pública; pues es un elemento del orden público, siendo el Estado el primero de los interesados en la propiciación de este tipo de seguridad, de lo contrario la estabilidad de un orden jurídico estaría endeble. Por esto último se dice que es indelegable.

En este sentido, notamos la imprecisión manejada en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en donde no se aprecia distinción alguna entre las funciones y servicios.**

#### **Artículo 115. ...**

**III.** Los municipios tendrán a su cargo **las funciones y servicios públicos** siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) **Seguridad pública**, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las **funciones o la prestación de los servicios** a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Lo anterior es un problema serio y debe resolverse, así también lo apreciaron anteriormente otras legislaturas, pues en algún instante las labores de la referida fracción III eran todas consideradas **como servicios públicos**, tal como se estableció en la reforma del tres de febrero de 1983,<sup>1</sup> la cual fue calificada como una de las reformas más trascendentales del régimen municipal en México.

Precisamente por ello se estipuló la actual redacción el 23 de diciembre de 1999,<sup>2</sup> **consiguiendo, en supuesto, mayor precisión de la naturaleza jurídico política de las funciones; empero, en la práctica continúa el error**, por lo cual se sugiere dejar en definitiva cuales de las descritas competencias tienen, en el municipio, el carácter de servicio y de función pública.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

#### **Decreto**

**Único.** Se modifica la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

**I.** ...

**II.** ...

**III.** Los municipios tendrán a su cargo **los siguientes servicios y funciones públicas:**

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) La función de seguridad pública**, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones contradictorias al presente decreto.

#### **Notas**

1 Dicha publicación además de consultarse en el Diario Oficial de la Federación puede notarse en el siguiente link: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_i ma.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_i ma.pdf)

2 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_147\\_23dic99\\_i ma.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_147_23dic99_i ma.pdf)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a quince de noviembre de 2012.

Diputado Ernesto Núñez Aguilar (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LORETTA ORTIZ AHLF, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Loreta Ortiz Ahlf, diputada a la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Desde el constituyente de 1856- 1857 no se han modificado en lo fundamental las normas constitucionales en materia de celebración de tratados, las normas sobre la materia fueron adoptadas siguiendo el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787. Hoy ya no cabe sostener como antaño que el problema de las relaciones entre el derecho interno y el internacional es esencialmente teórico. Los textos constitucionales se han ido abriendo a la enumeración, definición y amparo de los derechos y libertades individuales, o colectivos, subrayando su carácter normativo y la aplicabilidad directa de dichos preceptos. También los procesos de integración y el derecho comercial internacional exigen un replanteamiento del tema y por tanto modificación de las normas constitucionales.

Dentro de este tenor ubicamos que el artículo 89, fracción X, de la Constitución reguló como facultad y deber del presidente de la república celebrar los tratados, el haber optado por un sistema presidencialista necesariamente llevó a depositar esa función en él. Por lo tanto, conforme al régimen actual dicha facultad es indelegable mediante ley, decreto, acuerdo, orden o poder. Sin embargo, una revisión de los tratados celebrados evidencia que en la práctica son pocos los tratados que son firmados por el presidente de la república sin existir mucho control del ejercicio de esta facultad que puede poner en riesgo incluso la soberanía nacional.

Frente a la anterior situación se propone modificar el texto del artículo 89, fracción X, para permitir el ejercicio de dicha facultad mediante el otorgamiento de plenos poderes del presidente de la república a los funcionarios que desee que lo representen, en el ejercicio de esta función, sin eximirlo de la responsabilidad que conlleva la celebración de los instrumentos internacionales mencionados.

Aunado a lo anterior se ha privado al Senado de la República de la facultad de que goza de aprobar los tratados de conformidad con el artículo 76, fracción I, con la reciente Ley General sobre la Celebración de los Tratados aprobada en la anterior legislatura, al regular dicha ley a los acuerdos interinstitucionales y los ejecutivos, cuya naturaleza material corresponde a la de tratados por cuanto constituyen instrumentos internacionales regulados por el derecho internacional conforme a misma ley.

Cabe precisar que con los llamados acuerdos interinstitucionales o ejecutivos se puedan violar disposiciones constitucionales al no quedar sujeta su celebración a la aprobación del Senado. Además como efecto directo, es imposible su incorporación a nuestro sistema jurídico, por cuanto no constituyen ley suprema de toda la Unión de conformidad con el artículo 133, con lo cual, no están obligados a darle cumplimiento en el ámbito interno ninguna autoridad federal o local, y con ello se puede generar responsabilidad internacional por su inaplicabilidad en territorio nacional y el incumplimiento de obligaciones internacionales vigentes.

Por las razones, antes expresadas, y ante el riesgo de que resulte inaplicable en nuestro sistema jurídico un tratado conforme a la Convención de Viena sobre del Derecho de los Tratados denominado acuerdo interinstitucional o ejecutivo en la legislación, se propone modificar el texto del artículo 76, fracción I, para sujetar a la aprobación del Senado de la República todo instrumento internacional sin importar la denominación que se le dé a dichos instrumentos, tratado, protocolo, convención, estatuto o acuerdo.

Aunada a la problemática de la incorporación de los tratados a nuestro sistema jurídico se encuentra la relacionada con su aplicación y recepción. Debiendo regularse de forma clara las cuestiones vinculadas con los ámbitos de validez de las normas contenidas en los tratados. Dentro de estas cuestiones ubicamos: la entrada en vigor de las normas contenidas en los tratados, las normas de interpretación que le son aplicables y la publicación de dichos instrumentos.

Para lo cual se sugiere modificar Título Octavo de la Constitución y denominarlo *De los tratados Internacionales*. Título en el que se definiría el término de tratados, la entrada en vigor de dichos instrumentos, las normas de interpretación que le son aplicables y la forma de publicarlos.

Finalmente vinculado con el tema de la supremacía de la Constitución ubicamos la problemática del control constitucional de los tratados, que actualmente es posterior a su celebración, pudiendo dar origen este proceso a la no aplicación del tratado en el ámbito interno y con ello, la correspondiente responsabilidad internacional por la no aplicación del instrumento internacional. Varios países para evitar la celebración de tratados inconstitucionales han adoptado un sistema de control de constitucionalidad previo, dentro de ellos cabe citar a España, Chile, Guatemala, Portugal, Venezuela y Colombia.

Si bien es cierto que el control de la constitucionalidad previsto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es adecuado, resulta necesario completar el sistema, mediante la revisión previa de la constitucionalidad de los tratados celebrados por el presidente de la república, con anterioridad incluso a la aprobación del Senado. Este recurso tiene por finalidad no incorporar en el orden jurídico interno cualquier norma jurídica contenida en un tratado que sea incompatible con la Constitución.

Por tal motivo, se sugiere una adición, mediante una nueva fracción IV, al artículo 105, con la finalidad de darle competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para emitir una opinión sobre la posible contradicción constitucional de los tratados. La solicitud de opinión a la SCJN se propone que la pueda realizar la cuarta parte de la Cámara de Diputados.

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Primero. Se reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 76, se reforma la fracción X del artículo 89, se reforma la denominación del Título Octavo y el actual artículo 135, recorriéndose en su orden el actual Título Octavo para pasar a ser Título Noveno que incluye el actual artículo 135 que pasa a ser artículo 136 y el actual Título Noveno pasar a ser Título Décimo que incluye el actual artículo 136 que pasa a ser artículo 137 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

**I. ...**

Además, aprobar los tratados internacionales **sin importar la denominación que se les dé a dichos instrumentos, como convenciones, estatuto, protocolo o acuerdos**, que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar o retirar reservas;

**II. a XII. ...**

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

**I. a IX. ...**

X. Dirigir la política exterior y celebrar, terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas, personalmente o a través del representante que el designe, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. a XX. ...

#### **Título Octavo De los tratados internacionales**

**135. Tratado es todo instrumento celebrado entre sujetos de derecho internacional y regido por el derecho internacional, sin importar la denominación que se le otorgue.**

**I.** Los tratados entrarán en vigor en la forma y términos que determine el propio instrumento. Las disposiciones de dicho tratado no pueden ser derogadas, modificadas, o suspendidas más que en la forma prevista en los mismos o de acuerdo con las normas internacionales.

**II.** Los tratados se publicarán en castellano en el Diario Oficial de la Federación después de su entrada en vigor, si el instrumento internacional no se autentica en el idioma castellano, se publicará además una versión auténtica del mismo.

La publicación del tratado hará la mención de los estados parte y de las reservas formuladas por los mismos. Una vez publicados oficialmente en México los tratados formarán parte del ordenamiento jurídico, siempre y cuando sean acordes con esta Constitución.

**III.** Los tratados se interpretarán de buena fe, conforme al sentido corriente de sus términos y dentro de un contexto, que abarca el preámbulo, el texto del tratado, los anexos y los tratados posteriores.

Para interpretar un tratado se utilizará la versión auténtica del mismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en caso de dudas sobre la interpretación de un término cuyo texto fue autenticado en varios idiomas se interpretará conforme al sentido corriente de sus términos y habida cuenta del objeto y fin del tratado. Los tratados de derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución.

#### **Título Noveno De las Reformas de la Constitución**

**Artículo 136.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

#### **Título Décimo De la Inviolabilidad de la Constitución**

**Artículo 137.** Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

**Segundo.** Se adiciona la fracción IV al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos, para quedar como sigue:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**I. a III. ...**

**IV.** De la opinión de contradicción constitucional de los tratados, cuando así lo requiera el equivalente a la cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Diputados, previo a su aprobación por el Senado de la República. La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre la constitucionalidad de dichos instrumentos internacionales.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro; a 15 de noviembre de 2012.

Diputada Loretta Ortiz Ahlf (rúbrica)



## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 99 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ENRIQUE ALEJANDRO FLORES FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Enrique Alejandro Flores Flores, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el sexto párrafo del artículo 99 y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 105; y se deroga el tercer párrafo de la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo siguiente

### Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa está dirigido a:

- **Reformar el artículo 99 constitucional para que la Sala Superior pueda formular declaratorias generales de inconstitucionalidad de una norma electoral de carácter general**, a través de un procedimiento similar previsto para el régimen de amparo, en la especie, notificando a la autoridad emisora, quien tendrá un plazo de 90 días naturales para superar el problema de inconstitucionalidad, en caso de no hacerlo, la referida Sala Superior emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones.

- **Reformar el artículo 105 constitucional para que las controversias constitucionales tengan efectos generales** cuando se resuelvan por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Estas propuestas de reforma constitucional están orientadas a que la justicia constitucional sea para todos, es decir, que cuando haya una sentencia que declare una inconstitucionalidad tenga efectos generales, por lo que hace a la materia electoral y a los temas de controversia constitucional.

Es importante señalar, que en materia de juicio de amparo ya se supero el principio de relatividad de las sentencias, y se permite ahora con la reforma constitucional de amparo de junio 2011 la existencia de declaratorias generales de inconstitucionalidad, por lo que esta iniciativa recoge el mismo modelo de tratamiento para la materia electoral.

De igual manera, se refiere que todos los argumentos que se enunciaron contra la existencia del principio de relatividad en el amparo, aplican de igual manera para suprimir los efectos particulares de las sentencias en materia electoral y de controversias constitucionales.

Por lo que atañe, al tema de controversias constitucionales es de tal magnitud la importancia de lo que se resuelva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dirimir conflictos entre los poderes públicos, que los efectos de la sentencia deben tener efectos generales.

En suma, la materia esencial se enfoca en la pretensión de reforma constitucional, para establecer que las sentencias de controversias constitucionales y en materia electoral que invaliden disposiciones generales tengan efectos generales cuando se resuelva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>1</sup>

Cabe señalar que conforme al texto constitucional vigente, se acota la posibilidad de que haya efectos generales en tales sentencias, en atención a la calidad del sujeto que interpone la controversia, específicamente en el segundo y tercer párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional<sup>2</sup> de acuerdo a lo siguiente:

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren

los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Por tanto, se pretende modificar una decisión política fundamental para que haya una justicia más amplia y eliminar aquellos supuestos que proscriben los efectos generales de la sentencia de controversia constitucional.

En seguimiento, se considera que han cambiado las condiciones jurídico políticas que justificaron el segundo y tercer párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, así como limitar los efectos particulares en materia electoral, para dar paso a una nueva etapa de la justicia constitucional donde haya efectos generales, recalando que ese paso ya se dio en materia de juicio de amparo.

Históricamente, a partir de la reforma constitucional de 1994 en materia de justicia constitucional, se consideró un triunfo en materia de federalismo, ya que otorgó en forma clara legitimación a diversos entes para acudir ante una institución de control constitucional, y explicitó los supuestos en tratándose de entidades federativas y el Distrito Federal, sin embargo se acotaron constitucionalmente los efectos de las sentencias de controversia constitucional a las partes que actuaron en juicio, entre otros supuestos cuando:

Es claro, que a mediados de los años noventa se vivían aún tiempos de un profundo centralismo, un régimen de partido preponderante, y un claro verticalismo en las decisiones del país; en cambio, ahora se vive un tripartidismo, una mayor independencia de los poderes locales y una mayor litigiosidad entre los distintos ordenes y órganos de gobierno, sin dejar de contar con la existencia de una Suprema Corte como garante de la Constitución.

Por tanto, efectivamente han cambiado las condiciones que originan el actual texto de los artículos 99 y 105 constitucional, por lo que la nueva decisión política fundamental de dar efectos generales depende del interés sobre el modelo de Justicia Constitucional al que se quiera aspirar.

Finalmente, cabe precisar que existen antecedentes legislativos similares presentados por el Grupo Parlamentario del PAN, parecidos en el contenido y justificación de esta propuesta, al respecto se presenta lo siguiente

#### **Propuesta**

Fecha: 3 de octubre de 2004.

Que reforma el párrafo segundo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por los diputados Rogelio Alejandro Flores Mejía y Felipe de Jesús Díaz González, PAN. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, número 1598-1, martes 5 de octubre de 2004. (758)

Fecha: 13 de diciembre de 2007.

Que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado René Lezama Aradillas, PAN. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Gaceta Parlamentaria, número 2398-1, jueves 6 de diciembre de 2007. (1402)

#### **Proyecto de decreto**

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I. ...

a) a k)...

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, de un estado impugnada por uno o más de sus municipios, o de los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

...

II. ...

III. ...

#### **Transitorio**

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

Decreto por el que se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 105. ...

I. ....

a) a k). ...

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de la federación impugnadas por los municipios, de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, de los estados impugnadas por los municipios, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales

cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos

...

II. ...

III. ...

#### **Transitorio**

Artículo Único. Las presentes reformas entrarán en vigor, el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De tal manera, que como vemos es una preocupación de que haya una justicia constitucional para todos, hacer acorde el modelo con las recientes reformas en materia de amparo, y además existe congruencia con pretensiones legislativas de iniciativas presentadas con anterioridad.

Por lo expuesto someto a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto**

**Único.** Se reforman el sexto párrafo del artículo 99 y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 105; y se deroga el tercer párrafo de la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a lo siguiente:

**Artículo 99. ...**

...

...

...

I. a IX. ...

...

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Cuando establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, dicha Sala Superior emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 105. ...**

I. ...

a) a k)

**Las controversias constitucionales que resuelva la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos generales.**

(Derogada)

II. ...

...

a) a g)

...

...

...

III. ...

...

...

#### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto de ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

#### **Nota**

1 Criterio que además ha sido confirmado por la interpretación jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la tesis del pleno Tesis: P./J. 9/99, con el rubro: Controversias constitucionales. Los efectos generales de la declaración de invalidez de normas generales, dependen de la categoría de las partes actora y demandada.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de noviembre de 2012.

Diputado Enrique Alejandro Flores Flores (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MAGDALENA DEL SOCORRO NÚÑEZ MONREAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

**Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver.**

La actual redacción de la atribución exclusiva del titular del Ejecutivo federal para presentar ante el Congreso iniciativas con carácter preferente sólo contempla un turno por ambas Cámaras, lo cual le limita en su desahogo y su reglamentación.

Además, el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de las Cámaras de Congreso, sin órganos legislativos integrados y en fase de organización interna, le deja desventaja frente al tiempo para dictaminar el asunto, lo que representa un desequilibrio entre ambos Poderes de la Unión.

Por lo que, quien suscribe, presenta ante esta Soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; conforme a la siguiente:

**Argumentación.**

De acuerdo con Diccionario Universal de Términos Parlamentarios,<sup>1</sup> el concepto iniciativa proviene del latín *initi?tus*, part. pas. de *initi?re*, e-ivo. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española ofrece seis acepciones con relación a la palabra iniciativa:

1. Que da principio a algo.
2. Derecho de hacer una propuesta.
3. Acto de ejercerlo.
4. Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar. Tomar la iniciativa.
5. Cualidad personal que inclina a esta acción.
6. Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica

El texto Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación,<sup>2</sup> establece que “el derecho de iniciativa, es en esencia el ejercicio de un deber político, que se expresa en una petición formal por escrito, ante un órgano legislativo, para que estudie una propuesta normativa y, discuta que sea aprobada como ley”

Para García Máynez la iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del Estado, someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley.

Elisur Arteaga Nava señala que una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto

La facultad del Poder Ejecutivo para presentar proyectos de leyes y decretos al Parlamento, se remonta al sistema inglés de los siglos XI y XII. El modelo presidencial retomó la facultad del Ejecutivo para presentar iniciativas ante el poder legislativo.

De acuerdo con la Dra. Cecilia Mora Donato,<sup>3</sup> el primer actor para ejercer esta facultad de iniciar leyes o decretos es el presidente de la República, no sólo porque es citado en la primera fracción de este precepto, sino porque él es, en su gran mayoría, quien ha ejercido dicha potestad. Se calcula que, hasta los años ochenta, 98 por ciento de las iniciativas aprobadas provenían del Ejecutivo. Por tanto se trataba de una facultad a la que los presidentes recurrían con demasiada frecuencia para lograr la aprobación de leyes que permitieran dar continuidad a sus programas de gobierno.

Esta inercia se vio interrumpida en la LVII Legislatura. Por primera vez las iniciativas aprobadas provenientes de los legisladores fueron más del doble de las que presentó el presidente de la República.

Durante el transcurso de la LVII Legislatura se aprobaron 52 iniciativas presentadas por el Ejecutivo, frente a 108 de los diputados

Los integrantes de la LVII Legislatura mostraron un acentuado interés por legislar, ya que presentaron 533 iniciativas, en comparación con las 162 y 144 que fueron introducidas en las legislaturas LV y LVI. Esta disparidad se refleja en los porcentajes respectivos de las iniciativas aprobadas: Legislatura LVII 63 por ciento; Legislatura LV 24 por ciento y Legislatura LVI 21 por ciento.

La Dra. Mora en el comentario en cuestión<sup>4</sup> afirma que en la LV Legislatura el presidente presentó 147 iniciativas, de las que le aprobaron 145; los diputados presentaron 162 iniciativas y fueron aprobadas 47.

En la LVI Legislatura el presidente instó a las cámaras con 87 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas 86, los diputados presentaron 144 iniciativas y fueron aprobadas 21.

En la LVIII Legislatura el Ejecutivo presentó a las cámaras 61 iniciativas, de las cuales le fueron aprobadas 52, los diputados presentaron 553 iniciativas y fueron aprobadas 108.

Durante la LVIII Legislatura las iniciativas presentadas por los diputados fueron 993 de las que se aprobaron 213, mientras que el Ejecutivo presentó 71 aprobándose 56; en la LIX Legislatura el Ejecutivo federal presentó a las Cámaras 77 iniciativas, de las cuales se aprobaron 51, se desecharon nueve y quedaron pendientes 17, por su parte, los legisladores presentaron 3 489 iniciativas de las cuales fueron aprobadas sólo 466, desechadas 1 257, quedando pendientes 1 762;

En la LX Legislatura el presidente de la República instó al Congreso de la Unión con 71 iniciativas, de las cuales se aprobaron 60 y 11 quedaron pendientes, los legisladores presentaron en dicha legislatura 4 120 iniciativas de las que se aprobaron 516, se desecharon 1 310 y quedaron pendientes 2 294.

En suma, la doctora Mora concluye que la idea de monopolio en el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del presidente de la República empieza a revertirse y es ejercitada con mayor decisión por el resto de los titulares de dicha facultad, es decir los legisladores federales.

El artículo materia de la presente iniciativa ha pasado a lo largo de su historia por diferentes redacciones, las cuales han sido reflejo de la realidad nacional de sus tiempos. Podemos afirmar, que el artículo 71 constitucional ha presentado 17 antecedentes.

El primer antecedente<sup>5</sup> del que se tiene registro, de la atribución para iniciar leyes, son los artículos 15 y 132 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que establecían que

“La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey y que todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde.”

Posteriormente el artículo 123 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de octubre de 1814 establecía que

“...cualquiera de los vocales puede presentar al Congreso los proyectos de ley que le ocurran, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde”;

El numeral primero del artículo 52 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 previa que

“Se tendrán como iniciativas de ley o decretos:

1o. Las proposiciones que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tuviere por conveniente al bien de la sociedad, y como tales, las recomendaré precisamente a la Cámara de Diputados.”

La tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, en sus artículos 26 al 30 de diciembre de 1836 señalaba:

“Artículo 26. Corresponde la iniciativa de las leyes:

I. Al supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas materias.

[...]

Artículo 27. El Supremo Poder Ejecutivo y la alta Corte de Justicia podrán, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podrán hacer la misma iniciativa, si se reúnen quince para proponerla.

”Artículo 28. Cuando el Supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y Juntas departamentales, se oirá el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

”Artículo 29. **No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial**, ni aquéllas en que convenga la mayor parte de las Juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración, según lo calificare la Cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados que elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones.”

Un antecedente más con respecto de la iniciativa que nos ocupa, son los artículos 53 y 54 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional:

“Artículo 53. Corresponde la iniciativa de las leyes: al presidente de la República, a los diputados y a las Asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.”

”Artículo 54. **No podrán dejar de tomarse en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial**, las que dirigiere una Asamblea departamental sobre asuntos privativos de su Departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las Asambleas.”

La Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 en el artículo 65 señalaba:

“Artículo 65. El derecho de iniciar leyes compete:

**I. Al presidente de la Unión.**



II. A los diputados al Congreso federal.

III. A las legislaturas de los estados”

La última reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, al artículo materia de la presente iniciativa establece.

“Artículo 71. (...)

I. (...)

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

III. A las legislaturas de los estados; y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

**El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.**

**No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.”**

Para la construcción de dicha reforma el 15 de diciembre de 2009,<sup>6</sup> el Ejecutivo federal presentó, iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la parte expositiva, en materia de iniciativa preferente, el Ejecutivo planteo:

[...] En un contexto plural [...], la capacidad del Ejecutivo federal para generar acuerdos con el Congreso se dificulta por la falta de mayorías. Con base en esto se motiva y justifica la revisión de las facultades de iniciativa de legislación del Poder Ejecutivo.

Y prosigue el presidente en su exposición:

El artículo 71 de nuestra Constitución establece la facultad del presidente de la República para iniciar leyes o decretos. Asimismo, establece la remisión inmediata a comisiones de las iniciativas; sin embargo, la reglamentación de trámite posterior no garantiza que dichas iniciativas se discutan en un periodo determinado o que lleguen a dictaminarse. [...]

Las reformas propuestas en esta iniciativa permitirán agilizar la respuesta del Congreso a la agenda gubernamental que se defina como prioritaria [...]

En sus razonamientos para aprobar la propuesta presidencial, en materia de iniciativa preferente, la dictaminadora plasmó en el dictamen de la reforma política que aprobó la Cámara de Senadores,<sup>7</sup> y que fuera enviado a la Cámara de Diputados a través de la Minuta de fecha 28 de abril de 2011, se señaló que:

“La iniciativa preferente es un medio, una vía, para que el Ejecutivo tenga garantía constitucional de que el Congreso habrá de pronunciarse sobre las iniciativas de reforma legal que aquél señale al momento de

presentarlas; el carácter de preferente no prejuzga ni condiciona la decisión que adopte el Poder Legislativo; solamente asegura la atención del asunto en un plazo predeterminado en la propia norma constitucional.”

Por su parte, ésta Cámara, en su carácter de Revisora, expresó en el dictamen de la minuta las conclusiones de diversos mecanismos de consulta con respecto de la reforma política, de manera particular, las referencias a la iniciativa preferente, concluyeron que

La iniciativa preferente del Ejecutivo federal no es otra cosa que la posibilidad de enrutar con un tratamiento especial dos iniciativas del Ejecutivo por periodo extraordinario... Este es un instrumento que sin duda, sin duda ayuda a que el Congreso mexicano dé cara a la sociedad, nadie, nadie más que el Ejecutivo federal, nadie más que el presidente de la República tiene la información concreta y relevante sobre lo que ocurre en nuestro país, sobre lo que ocurre en el Estado mexicano.

La iniciativa preferente permitirá que los presidentes se sientan más cómodos con una realidad que hasta ahora les ha sido difícil de asimilar: el pluralismo. Hay gran distancia entre la aceptación teórica del pluralismo y la convivencia práctica con una multiplicidad de fuerzas y de corrientes políticas. Esta modalidad de iniciativa ayudará a ver que los cambios institucionales son el mejor camino para resolver los problemas que plantea la democracia.

La retórica de la intransigencia ha invadido el discurso político. Las frecuentes acusaciones de obstruccionismo dirigidas injustamente al Congreso, erosionan la percepción ciudadana de los partidos y del sistema representativo. Para superar esa tendencia es conveniente que el presidente disponga de un instrumento que le permita jerarquizar sus prioridades cuando formule iniciativas de ley. Debo aclarar sin embargo que donde esta facultad de iniciativa preferente se ha establecido, los gobiernos discuten los proyectos de iniciativa en gabinete. Esto todavía no es el caso de México, pero el camino se andará.

En el “considerando décimo” del dictamen de la comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aseveró:

Décimo. La facultad de iniciativa preferente que se concede al ejecutivo fortalece el sistema presidencial –es presidencialista-. Son los ciudadanos los que deben tener, cuando presenten iniciativas, el derecho preferente a que éstas sean dictaminadas y votadas por las instancias legislativas. No existe razón democrática –porque los legisladores también son producto de una elección popular- para otorgarle sólo al ejecutivo ese derecho preferente. Como todos sabemos, lo que hace falta para dinamizar al Congreso entraña aprobar en lugar de la iniciativa preferente, que las comisiones y los plenos de ambas Cámaras dictaminen en tiempo y forma las iniciativas que se presentan y de no hacerlo se sancione económicamente a los legisladores responsables (con días de dieta). Ello obliga a que la Constitución establezca las bases para el establecimiento de responsabilidades y sanciones –incluyendo, además de las económicas, la destitución y la inhabilitación- de los legisladores que no dictaminen y voten las iniciativas en los tiempos previstos.

De acuerdo con la versión estenográfica\* de la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 25 de octubre de 2011, el diputado presidente de la dictaminadora, que fundó el dictamen de la reforma constitucional en materia política, sobre la iniciativa preferente, señaló:

En coincidencia con la Colegisladora del Senado, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación aprobamos en los términos de la minuta cuatro temas: Lo relativo a iniciativa preferente; la ratificación de comisionados de órganos reguladores del Estado; la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y la toma de protesta del presidente.

De manera particular, las modificaciones propuestas por la presente iniciativa, son las siguientes:

#### **Texto vigente**

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al **presidente** de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados; y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el **presidente** de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

### Decreto propuesto

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a IV...

...

El presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. **Al inicio de la Legislatura federal, y en el periodo ordinario correspondiente con el último año de su mandato, el presidente no podrá hacer uso de esta atribución constitucional.**

Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. **Los plazos correrán a partir de que la comisión dictaminadora reciba la iniciativa.**

**Las iniciativas preferentes no perderán este carácter, en caso de que la Cámara Revisora devuelva el asunto a la de Origen; para este efecto, la minuta se atenderá en términos del párrafo anterior.**

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, **ni aquellas normas que regulan correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, acuñación de moneda y emisión de billetes, comunicación vía satélite, los ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión como áreas estratégicas.**

Son de promoverse tales modificaciones en virtud de los siguientes razonamientos:

I. Reformar el tercer párrafo del artículo 71 para adicionar una limitante, en función del proceso de instalación de las Cámara y sus órganos legislativos, de administración y de gobierno; así como al proceso de transición que guarda el ejecutivo federal en su último año de ejercicio, con relación a la presentación de las iniciativas preferentes.

El artículo 65 constitucional establece que:

Artículo 65. **El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias** y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

**En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.**

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

En función de lo anterior, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos –Ley Orgánica– señala:

Artículo 4o.

1. De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, **el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias** y a partir del 1o. de febrero de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

2. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del treinta de abril del mismo año.

[...]

Lo anterior, en función con la instalación de las Cámaras que constituyen el Poder Legislativo del H. Congreso de la Unión.

Por lo que refiere a la agenda del Congreso, la Constitución y Ley Orgánica, cuenta con normatividad que establece la agenda de éste.

Los artículos 69 y 93 constitucionales, le imponen al Poder Legislativo una agenda de control constitucional sobre el Ejecutivo federal, la cual se desahoga durante el primer periodo de sesiones ordinarias:

Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, **el presidente de la República presentará un informe por escrito**, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

**Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe** y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Artículo 93. **Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.**

[...]

**Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito**, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

[...]

A su vez y en ese mismo sentido, la Ley Orgánica señala:

Artículo 7o.

1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el presidente de la República y presentará un **informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución**.

2. Antes del arribo del presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurran, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

4. **Las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.**

En relación con la actividad parlamentaria de las Cámaras para la constitución de sus diversos órganos la Ley Orgánica precisa:

a) En el caso de su Mesa Directiva:

Artículo 17.

1. **La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados será electa por el pleno**; se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho. Los integrantes de la Mesa Directiva durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos.

[...]

6. En el caso de que a las 12:00 horas del día 31 de agosto del año de inicio de Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva conforme a lo dispuesto en los párrafos que anteceden, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la ley otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda, y su presidente citará a la sesión de instalación de Congreso. **La Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre.**

[...]

b) Para sus grupos parlamentarios, la Constitución, en su artículo 70 y la Ley Orgánica en el 26, señalan:

Artículo 70. [...]

[...]

**La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.**

[...]

Artículo 26.

1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, **el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido**, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

2. [...]

**3. En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:**

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;

b) Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen; y

c) Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

**4. En la primera sesión de cada periodo ordinario,** cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste.

5-6...

c) En función con la integración de la Junta de Coordinación Política, la Ley Orgánica considera:

Artículo 31.

1. [...]

**2. La sesión de instalación de la Junta de Coordinación Política, será convocada por el Coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados.**

3. -4. [...]

Artículo 35.

**1. La Junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura**. Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

2. [...]

d) Por lo que se refiere a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la Ley Orgánica establece en el artículo 37:

Artículo 37.

1. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. [...]

2. [...].

**3. La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política . [...]**

4 y 5...

e) Con respecto a la integración de las Comisiones ordinarias de las Cámaras, la Ley Orgánica señala:

Artículo 34.

1. A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

a) y b)...

**c) Proponer al pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas**, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su presidente;

d) i ...

Artículo 43.

**1. Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura**, tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

Es decir, la agenda de las Cámara en el primer periodo de sesiones se encuentra ya prevista por la Constitución y su Ley Orgánica:

- La integración de los órganos de gobierno: Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; de sus órganos legislativos (comisiones), de sus instancias administrativas.

- En la atención de asuntos como: la Glosa del Informa del Titular del Ejecutivo federal; las comparecencias de las y los funcionarios del Poder Ejecutivo en relación con el Informe de Gobierno; en la formulación de las preguntas parlamentarias al Ejecutivo de la Unión con referencia del Informe de Gobierno.

- Al interior de los grupos parlamentarios, en el primer periodo de sesiones se determinan sus órganos de gobierno y de administración, así como definen quienes les representaran en los órganos de gobierno, de trabajo legislativo y en las instancias de administración camerales.

Por lo que estamos en posibilidades de afirmar que el Poder Legislativo, en cumplimiento con anteriores disposiciones, se encuentra en desventaja en relación con el Ejecutivo, el cual lleva más de tres años en ejercicio, para la discusión, con la atención que amerita, del contenido de las iniciativas preferentes.

Lo anterior, resulta en detrimento de la capacidad de negociación y concertación del Legislativo con el Ejecutivo, ya que ni sus órganos legislativos se encuentran plenamente constituidos.

Por lo que se refiere a la transición del Poder Ejecutivo en su último año, prevemos que:

1. La elección presidencial, ha sido en los últimos tres sexenios, en el mes de julio y la toma de posición del candidato ganador en diciembre de ese año. Lo que representa 180 días de periodo de transición de una administración a otra.
2. Administrativamente, la administración que finaliza su sexenio se encuentran en la fase de preparación de la entrega-recepción para la renovación de la administración pública federal.
3. Políticamente, las decisiones, en las transiciones con alternancias políticas del Ejecutivo, la toman el equipo de transición y el titular de la Administración pública federal que le compete el asunto.
4. Financieramente, las iniciativas carecen del soporte técnico en cuanto el costo de la misma por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como lo testimonia la exposición de motivos de la iniciativa preferente del presidente en materia laboral enviado a la Cámara de Diputados el 1 de septiembre de 2012:º

[...] Lo anterior en el entendido de que la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Trabajo y Provisión Social (STPS), mediante oficio No. 511/01.2012/0768 de fecha 21 de agosto de 2012, realizó la evaluación de impacto presupuestario de la iniciativa citada, en los términos establecidos por los artículos 18 al 20 del RLFPRH, señalado que **no implica presión de gasto adicional alguna, al presupuesto autorizado a la STPS**.

En este contexto, **cualquier impacto, económico que se llegara a derivar de la aprobación y publicación de la presente iniciativa, se debe sufragar con recursos autorizados a la STPS.**

II. Por técnica legislativa se propone separar el párrafo tercero, con el objeto de que los tiempos procesales de las iniciativas en cada Cámara se distingan de los supuestos establecidos en el párrafo anterior; así como hacer expreso el inicio de los periodos con los que cuentan las Cámara para dictaminar la iniciativa preferente del Ejecutivo de la Unión.

Al respecto, el tercer párrafo del artículo 71 constitucional vigente señala:

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

Concentrando los elementos de la iniciativa preferente en un solo párrafo:

- a) El **día de la apertura de cada periodo ordinario** de sesiones.

En esta porción normativa se establece el tiempo para el inicio del trámite.

- b) El **presidente** de la República **podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente , o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores** , cuando estén pendientes de dictamen.

Aquí se señala al titular de la facultad, la facultad y sus modalidades



c) Cada iniciativa **deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen** en un plazo máximo de treinta días naturales .

En esta porción normativa se señala el plazo para ser dictaminada.

**d) Si no fuere así** , la iniciativa, **en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno.**

Esta porción establece lo procedente en el supuesto de que la cámara de origen no discuta el asunto contenido en la iniciativa preferente

**e) En caso de ser aprobado** o modificado por la Cámara de su origen, **el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora , la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo** y bajo las condiciones antes señaladas.

Y Finalmente, se señala lo que procede en caso de que ambas cámara aprueben la iniciativa preferente.

Al contenido de este nuevo párrafo proponemos adicionar una porción normativa al final del texto en la que se establezca la referencia para considerar en cómputo de los días naturales con los que cuentan las cámaras del Congreso de la Unión para dictaminar la iniciativa preferente. Para que quede en los siguientes términos:

**[...] Los plazos correrán a partir de que la comisión dictaminadora reciba la iniciativa**

A nuestro juicio el plazo deberá de iniciar a partir de que la Comisión dictaminadora de la Cámara de origen recibe de su Mesa Directiva la iniciativa preferente, ya que es este órgano legislativo el legalmente facultado para emitir el dictamen correspondiente, como lo establece el artículo 39 de la Ley Orgánica en su numeral 1:

Artículo 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Por lo que consideramos que los supuestos en relación con la iniciativa preferente deben de estar claramente separados y ser de sencilla redacción para su eficaz aplicación en el Congreso de la Unión. Por lo que proponemos que el párrafo cuarto nuevo establezca:

Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. **Los plazos correrán a partir de que la comisión dictaminadora reciba la iniciativa.**

III. Se adicionará un párrafo quinto con el objeto de prever la devolución de la minuta que contiene el decreto de la iniciativa preferente por parte de la cámara revisora y la forma de su discusión.

El artículo 72 inciso A constitucional prevé:

Artículo 72. [...]

**A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.**

Tal supuesto se encuentra plenamente reproducido por una porción normativa del tercer párrafo vigente del artículo 71 constitucional:

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. **Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales [...] En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.**

Lo anterior, sin que se prevean los demás supuestos del proceso constitucional para el desahogo de las iniciativas en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Las primeras iniciativas preferentes –las reformas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las reformas a la Ley Federal del Trabajo– sufrieron modificaciones por parte de las Revisoras y devueltas a sus Cámara de Origen, sin que este supuesto se encuentre previsto en la redacción del párrafo tercero del artículo 71 constitucional vigente.

Una prueba fehaciente, de lo anterior, es que el presidente del Senado de la República remitió la minuta de la reforma laboral a la Cámara de Diputados, de acuerdo con la versión estenográfica de la sesión del día martes 23 de Octubre de 2012 en los siguientes términos:

El presidente Cordero Arroyo: En consecuencia, quedan aprobados los artículos 429, 430, 773, 784, 945, el IV y V transitorio del proyecto de decreto. Está aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que se reforman adiciones y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

**Se devuelve con las modificaciones a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en la fracción E del artículo 72** constitucional. A partir de esta devolución, y con el fundamento mencionado, **la Cámara de Diputados deberá analizar, discutir y votar únicamente el artículo que fue modificado y los siete que fueron adicionados por esta Cámara**, si coincide con lo que estamos proponiendo, el decreto resultante, lo enviará al Ejecutivo federal para su promulgación.

**Si no acepta las modificaciones y las adiciones que aquí se hicieron, remitirá el proyecto que considere nuevamente este pleno para que conozcamos y analicemos lo que proponga.**

De lo anterior, podemos desprender dos elementos:

1. Se devuelve el decreto con modificaciones a la Cámara de Diputados, para los efectos de lo dispuesto en la fracción E del artículo 72. El presidente ya no instala el decreto de la iniciativa preferente en el marco del párrafo tercero del artículo 71 constitucional.
2. En consecuencia, la Cámara de Diputados deberá analizar, discutir y votar únicamente el artículo que fue modificado y los siete que fueron adicionados por la Cámara revisora. Es decir, la discusión de la reforma laboral se centrará sobre los artículos en materia de transparencia, democracia sindical, rendición de cuentas y contratos colectivos de trabajo. Aplicando el inciso E del artículo 72 constitucional.

El artículo 72 E de la Constitución Política establece:

**E. Si un proyecto de ley o decreto fuese** desechado en parte, o **modificado, o adicionado por la Cámara revisora**, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se

desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Por lo que la presente iniciativa propone adicionar un párrafo con el objeto de que:

1. Que la iniciativa conserve el carácter de preferente;
2. Prever, en el cuerpo del artículo constitucional de la iniciativa preferente la devolución de la minuta que contiene el decreto por parte de la Cámara revisora; y
3. Dar claridad a la fase siguiente del proceso legislativo.

Por lo que se propone la adición siguiente:

**Las iniciativas preferentes no perderán este carácter, en caso de que la Cámara Revisora devuelva el asunto a la de Origen; para este efecto, la minuta se atenderá en términos del párrafo anterior.**

IV. Además de las reformas constitucionales se propone que tampoco sean solicitadas al Congreso de la Unión con carácter de iniciativas preferentes las que se refieran a actividades consideradas por la propia constitución como estratégicas.

El Constituyente de 1917, con una visión de futuro, plasmó en nuestra Carta Magna la reserva exclusiva del estado sobre áreas estratégicas; y puntualizó en el párrafo cuarto del artículo 25, que:

**El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan .**

A su vez el artículo 28, párrafo cuarto, en función con el artículo 25 constitucional, claramente establece:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes **áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.** La **comunicación vía satélite y los ferrocarriles** son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

También el párrafo séptimo de esta disposición constitucional establece otras áreas estratégicas para la Nación:

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de **acuñación de moneda y emisión de billetes.**

Por lo que se propone que, además de las reformas a la Constitución, no sean materia de iniciativa preferente las normas que regulan las siguientes áreas estratégicas:

Correos

Telégrafos y radiotelegrafía

Petróleo y los demás hidrocarburos

Petroquímica básica

Minerales radioactivos y generación de energía nuclear

Electricidad

Acuñaación de moneda y emisión de billetes

Comunicación vía satélite

Los ferrocarriles y

Las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Por otra parte, y de acuerdo con un estudio elaborado por la Subdirección de Análisis de Política Interior de la Cámara de Diputados, "a nivel internacional el proceso legislativo preferente ya existe con variaciones en Francia, Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

En la Constitución chilena a la iniciativa preferente se le conoce como "proyectos de urgencia". Tal carácter lo califica el presidente de la República y para resolverla el Congreso cuenta con un plazo máximo de 30 días. El presidente no tiene límite en el número de proyectos ni tiempos legislativos en los que los puede presentar

En el caso de Colombia, el presidente cuenta con la facultad de presentar proyectos de "trámites de urgencia", para lo cual el Congreso cuenta con 30 días para resolverlos, con la particularidad, de que aún dentro de este plazo el presidente puede insistir en la urgencia del proyecto, y en consecuencia, el mismo tendrá prelación en el orden del día. Además contempla que el asunto se discuta conjuntamente con su legisladora para darle primer debate.

La Constitución Ecuatoriana faculta al presidente para presentar proyectos de urgencia exclusivamente en materia económica; para lo cual la Asamblea cuenta con 30 días a partir de su recepción para aprobarlos, modificarlos o negarlos. Además, establece que si la Asamblea no dictamina el proyecto calificado de urgencia el presidente podrá promulgarlo como decreto-ley y ordenar su publicación.

La constitución en Nicaragua contempla que en caso de que la iniciativa urgente del presidente, la Junta Directiva, puede someterla de inmediato a discusión del plenario si se la hubiera enviado a los diputados con 48 horas de anticipación.

El presidente uruguayo goza de la facultad de proponer a las Cámaras proyectos con declaratoria de urgente consideración. No tiene límites en cuanto al número de proyectos que pueda presentar, tiene prohibido enviar propuestas en materia de Presupuesto y las que requieran tres quintos o dos tercios del total de componentes de cada Cámara para su aprobación. La declaratoria de urgencia se puede perder por el voto de tres quintos del total de los componentes de las Cámaras, para lo cual se aplicará el trámite normal.

En Paraguay la constitución le otorga al Ejecutivo el derecho a presentar tres proyectos con carácter de urgencia y obliga a las cámaras a dictaminarla en un término de 30 días, asimismo, cada cámara cuenta con la facultad para dejar sin efectos el trámite de urgencia.

### **Fundamento legal**

Por lo anteriormente expuesto, quien suscribe, diputada federal Magdalena del Socorro Núñez Monreal, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento y en ejercicio de los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados presenta el siguiente proyecto de decreto:

### Denominación del proyecto de ley o decreto

Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Ordenamientos a modificar.

**Único.** Se reforma y adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### Texto normativo propuesto.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. IV...

...

El presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. **Al inicio de la Legislatura federal, y en el periodo ordinario correspondiente con el último año de su mandato, el presidente no podrá hacer uso de esta atribución constitucional.**

Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. **Los plazos correrán a partir de que la comisión dictaminadora reciba la iniciativa.**

**Las iniciativas preferentes no perderán este carácter, en caso de que la Cámara Revisora devuelva el asunto a la de Origen; para este efecto, la minuta se atenderá en términos del párrafo anterior.**

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, **ni aquellas normas que regulan correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, acuñación de moneda y emisión de billetes, comunicación vía satélite, los ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión como áreas estratégicas.**

### Artículos transitorios.

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión contará con un plazo de 90 días para la expedición de la reglamentación que corresponda.

### Notas

1 Serie II. Léxico y Discurso Parlamentario, Volumen I, Diccionarios, Tomo I, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LVI Legislatura, Primera Edición Junio de 1997

2 Doctrina y Lineamientos para la Redacción de Textos Jurídicos, su Publicación y Divulgación, Secretaría de Gobernación, Quinta Edición: agosto de 2009.

3 Comentarios de la doctora Cecilia Mora Donnato al artículo 71 constitucional, Tomo IV , Enciclopedia “Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones”

4 Ídem, páginas 66 y 67.

5 Ídem, páginas 82-86.

6 Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, Numeraría de iniciativas, Iniciativas presentadas en la Cámara de Senadores de la LX Legislatura, página web: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContentoAsuntos.php?SID=&Clave=2622142](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=&Clave=2622142)

7 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, en Gaceta Parlamentaria del Senado, miércoles 27 de abril de 2011, segundo periodo ordinario, Gaceta 255. Versión electrónica en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=8424 &lg=61>

8 Versión estenográfica de la sesión ordinaria del martes 25 de octubre de 2011. <http://cronica.diputados.gob.mx/>

9 Gaceta Parlamentaria, año XV, número 3595-II, martes 4 de septiembre de 2012

10 Iniciativa preferente, Estudio conceptual, antecedentes, iniciativas presentadas en la LIX, LX y LXI Legislaturas y derecho comparado, Subdirección de Análisis de Política Interior de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, maestra Claudia Gamboa Montejano, investigadora parlamentaria, septiembre de 2011.

Dado en el recinto de sesiones de la Cámara de Diputados, a 15 de noviembre de 2012.

Diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal  
(rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52 A 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARTÍ BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, Martí Batres Guadarrama, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar la asignación de diputaciones federales por representación proporcional en orden descendiente por porcentaje obtenido en competencia uninominal.

### Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

Se propone modificar la asignación de diputados federales vía representación plurinominal, de acuerdo con el orden descendiente de porcentaje de votación de los candidatos que no hayan ganado en distritos uninominales, con el fin de incentivar la competitividad territorial pero sin abandonar las virtudes y de la pluralidad que trae consigo la representación proporcional.

### Argumentos que sustentan la presente iniciativa

A finales de 2011, el entonces candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, propuso la desaparición de 100 diputados federales, correspondientes a los elegidos por representación proporcional, es decir, plurinominales.

En el libro *México: la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, atribuido a Peña Nieto, se reitera la propuesta que tiene dos finalidades:

1. Acabar con un sistema de composición de la Cámara que ya no es funcional. La pluralidad política y la democracia se han encargado de fortalecer el acceso al Congreso por parte de partidos que antes no tuvieron acceso a esta representación.
2. Reducir el número de diputados de representación proporcional para aumentar las probabilidades de formar mayorías en el Congreso. Esta medida facilita al partido que gane el mayor número de distritos, alcanzar más de 50 por ciento de representación.

Esta reforma vislumbra un nuevo equilibrio funcional entre mayorías y minorías, ya que impide que estas últimas tengan una representación desproporcionada, así como un poder de veto injustificado.

Josefina Vázquez Mota, como candidata del Partido Acción Nacional a la Presidencia, hizo la misma propuesta.

El 11 de septiembre pasado, la diputada Patricia Elena Retamoza, del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa para reducir 100 diputaciones y 32 senadurías de representación proporcional, en similar sentido de la propuesta anunciada por Enrique Peña Nieto. La iniciativa fue respaldada, además, por el coordinador priista Manlio Fabio Beltrones Rivera, y los diputados Marco Antonio Barba Mariscal, Fernando Jorge Castro Trenti, Carlos Humberto Aceves del Olmo, Manuel Añorve Baños, Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza.

En sus palabras, la exposición de motivos de la iniciativa priistas se sustenta, entre otros, en los siguientes argumentos:

La dificultad para la construcción de mayorías en México se deriva de un sistema de representación política que buscando la pluralidad, dificulta la gobernabilidad y genera altos costos y desprestigio ante los ciudadanos.

En la disyuntiva sobre la pertinencia de crear reglas que propicien la formación de una mayoría eficiente o persistir en el pluralismo acendrado y el bloqueo, hay dos corrientes: quienes consideran que se necesitan reglas que generen incentivos para fortalecer la gobernabilidad, la eficiencia y la eficacia parlamentaria, y quienes piensan que se debe continuar por la vía del bloqueo y la parálisis.

Los primeros optamos por una reforma constitucional para aumentar la comunicación entre los poderes y en el Congreso, propiciando un diálogo continuo con una retroalimentación racional y oportuna. Para los segundos, es más importante mantener el sistema actual, diseñado para que en un sistema tripartidista como el mexicano, nadie alcance una mayoría clara en el Congreso. Para quienes están en este grupo es preferible mantener al país en un paso lento, o en una lógica de pequeños cambios, que apostar por un Congreso con una gran capacidad transformadora.

El verdadero riesgo para la democracia está en la ineficiencia legislativa: en la incapacidad para generar los grandes cambios que el país necesita en el momento que los requiere.

Contar con una mayoría legislativa no equivale ni a nulificar la división de poderes ni a evadir el juicio de las urnas en la siguiente elección. El Estado necesita de mayorías para ser eficaz. Sin mayorías, se pierde la capacidad de decidir y transformar, lo que termina por erosionar la capacidad para gobernar.

Un instrumento que fortalece la gobernabilidad de las Cámaras responde al clamor ciudadano por mayor responsabilidad de sus legisladores y menores costos de la democracia, a la vez que permite el cumplimiento de los mandatos electorales, es la reducción de 100 diputados y los 32 senadores electos por el principio de representación proporcional, pues reduciría los costos de las Cámaras y aumentaría la probabilidad de alcanzar mayorías ya que se incrementaría la proporción de diputados electos por el principio de mayoría relativa, haciendo posible al partido que gane el mayor número de distritos alcanzar más del 50 por ciento de la representación en la Cámara de Diputados.

Esta reforma permitirá crear un nuevo equilibrio funcional entre una mayoría útil y otras minorías, que impediría que éstas últimas tuvieran una representación desproporcionada y, por ende, un poder de veto injustificado, como lo explica George Tsebelis en su obra *Veto players (Actores de veto)*, lo que permitiría crear una Cámara de Diputados más funcional y eficaz, así como menos costosa para los contribuyentes.

El Congreso mexicano enfrenta un problema en cuanto a la cantidad, costo y funcionalidad de los legisladores federales. Sus 628 parlamentarios, 500 diputados y 128 senadores, constituyen, en términos absolutos, un Congreso con demasiados parlamentarios, superando incluso a Brasil. Cámaras tan numerosas no necesariamente significan mayor eficiencia o mejor representación política y sí implican problemas de coordinación tan vastos como sus integrantes.

La finalidad original de las Cámaras era, para el Senado, representar, desde una lógica territorial, a las entidades federativas; mientras que para la Cámara de Diputados, la finalidad era la representación popular a través de representantes electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales.

Hasta la reforma política de 1977 se introduce el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, con el antecedente de los diputados de partido en 1963. Hasta ese momento prevalecía el sistema de partido hegemónico, en donde el partido gobernante ocupaba prácticamente la totalidad de los puestos representativos en ambas Cámaras; y en un sistema político de menor competitividad, los diversos grupos de oposición casi no tenían posibilidades de tener presencia en el Poder Legislativo a través del principio de mayoría ya señalado. La fórmula de diputados de partido demostró ser insuficiente para abrir espacios representativos a la oposición en el Congreso, por lo que se instaura un sistema electoral mixto con carácter hegemónico y predominante mayoritario. La composición de la Cámara de Diputados se transformó y se crearon 100 curules elegidas por el principio de representación proporcional. Con ello pasó a estar integrada de 300 a 400 diputados.

En 1986, otra reforma en el mismo sentido, buscando incrementar los espacios de representación de las minorías, aumentó una vez más el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, pasando a doscientos. Con ello, la Cámara creció de 400 hasta su número actual de 500 representantes populares. Dentro de las motivaciones para implementar dicha reforma, se mencionó la necesidad de abrir más cauces de expresión a los



diversos grupos opositores existentes en ese momento. En consonancia con el aumento de la pluralidad política y social que estaba viviendo el país, los órganos de representación popular debían adaptarse y abrir más espacios que apoyaran el desarrollo de la pluralidad.

Con la transformación de la normatividad electoral de 1993 se estableció que el Senado reflejara también el pluralismo de la sociedad mexicana y se incrementara de 64 a 128 legisladores, pasando de 2 senadores por entidad federativa a 4: 3 para el partido más votado y el restante para la primera minoría. Sin embargo, esta disposición nunca llegó a utilizarse, ya que antes de su aplicación sobrevino un nuevo cambio normativo.

Con la reforma electoral de 1996 se introdujo el límite actual del número de diputados que puede tener un sólo partido: no más de 300, frente a lo que anteriormente se disponía que era de 315. Adicionalmente se reestructuró la composición del Senado, introduciendo el principio de representación proporcional, con lo cual se desnaturalizó la idea original de que esta Cámara representa paritariamente a las entidades federativas. Con ello, su integración quedó como se encuentra en la actualidad: 128 senadores en total, de los cuales dos son para el partido que obtiene la mayor votación en cada entidad federativa y uno para la primera minoría; los 32 restantes se eligen siguiendo el principio de representación proporcional ya mencionado, mediante el sistema de una lista por cada partido con registro votada en una sola circunscripción nacional.

Lo cierto es que las motivaciones que inspiraron la introducción de estas reformas han sido ya superadas por el propio desarrollo político del país. La competitividad de nuestra democracia y el escenario electoral son radicalmente diferentes a lo que se vivía cuando se consideró necesario ampliar los cauces institucionales a los grupos de oposición política, propiciando su ingreso en los órganos de gobierno del Estado mexicano, ya que se encontraban en una situación de extrema debilidad y desarticulados, sin posibilidades reales de integrar la representación política nacional y competir frente al partido dominante en ese momento.

En la actualidad, la competencia partidista se encuentra plenamente instalada, existen tres grandes opciones políticas y algunas otras minorías que pueden contender de forma real y obtener la victoria en los distritos electorales. Vivimos ya una segunda alternancia en nuestra democracia, librada en términos de regularidad institucional y en relativa normalidad democrática.

En este sentido, se pretende lograr ahora una mayor agilidad y eficacia de las cámaras legisladoras y responder al clamor ciudadano por atemperar el costo de nuestra democracia, por ello se propone disminuir el número de diputados a 400, reduciendo a 100 los escaños asignados por representación proporcional, y en el caso de los Senadores, la eliminación de los 32 elegidos por el sistema de lista nacional.

Con este cambio se busca facilitar la toma de decisiones y la construcción de mayores consensos. Sin duda, resulta evidente que el elevado número de legisladores puede llegar a retrasar o impedir los acuerdos, tanto en lo que se refiere al interior de los grupos parlamentarios como en las comisiones o bien en el pleno de las Cámaras, elevando con ello la dificultad de las negociaciones y la generación de pactos.

La propuesta se presenta en el marco del desprecio que este tipo de representación popular ha venido suscitando en la opinión pública, sin que hasta la fecha se haya dado una discusión seria respecto de su pertinencia.

Por eso citamos aquí la definición de la Unión Europea respecto de la representación proporcional:

Existen dos tipos de sistemas mayoritarios: **mayoría simple** y **mayoría absoluta**. La **mayoría simple** se da cuando el candidato que obtiene el mayor número de votos resulta elegido. Esto significa que incluso si ese candidato obtiene únicamente un nivel relativamente bajo del voto total (por ejemplo, el 25 por ciento), resulta elegido siempre que ningún otro candidato reciba mayor número de votos. Dentro de la UE, solamente el **Reino Unido**, aplica este sistema.

La **mayoría absoluta** combina los efectos de las dos vueltas en un voto por mayoría absoluta en una sola vuelta. El electorado vota a un solo candidato al tiempo que indica, en orden decreciente, su preferencia para los restantes candidatos. Si ninguno recibe una mayoría absoluta en el primer recuento, el candidato que haya recibido el menor número de votos queda eliminado, y se cuenta la segunda opción correspondiente. Se procede de este modo hasta

que un candidato obtenga una mayoría absoluta como consecuencia de la transferencia de votos. Es el sistema empleado en **Francia**, donde se aplica la mayoría simple en la segunda vuelta.

La **representación proporcional** se introdujo en primer lugar en Bélgica en 1889, y se ha defendido por ser un **sistema de representación electoral más justo**. Los grupos políticos reciben escaños **en proporción a su fuerza electoral** y, en consecuencia **ninguna fuerza política monopoliza la representación**, ya que no se excluye ninguna de la misma. La representación proporcional requiere votación por listas de partido y, de este modo, con frecuencia son las “ideas políticas” más que “las personalidades” las que centran las campañas electorales. Sin embargo, una de las principales desventajas de la RP es que puede **incitar o aumentar la fragmentación del sistema político**, dando lugar en algunos casos a **inestabilidad** política. El sistema de listas de partido separa también al votante del elegido, confiriendo al partido político un papel primordial en la selección de sus candidatos.

Los sistemas de listas de partido en la representación proporcional son, bien **listas cerradas de partidos o voto preferencial**. Las listas cerradas de partido reflejan el control del partido político sobre sus candidatos, y los votantes no pueden elegir a los candidatos en el interior de una lista. El orden que ocupan los candidatos en la lista indica su probabilidad de obtener un escaño parlamentario en base al número de escaños obtenidos por la lista. En las elecciones por voto preferencial, los votantes pueden clasificar a los candidatos en un orden diferente al que determine el partido. Sin embargo, solamente se puede votar por una sola lista.

El principio de la representación proporcional es que los escaños de una circunscripción se reparten *pro rata* de acuerdo con el número de votos emitidos. En lo que respecta a las circunscripciones, se aplican dos modelos básicos: **Representación Proporcional Completa** y **Representación Proporcional Limitada**. La **RP completa** solamente se da cuando se considera el país entero como una sola circunscripción, creándose así el reflejo más estrecho entre los resultados electorales y la representación parlamentaria. En la UE solamente los **Países Bajos** emplean el sistema RP completo.

El **RP limitado** se da cuando las elecciones tienen lugar en diferentes circunscripciones y la distribución de escaños se realiza a este nivel. Este sistema crea una mayor **distorsión** entre número de votos obtenidos por un partido en todo el país y el número de sus representantes. Como resultado, cuanto menor sea el número de escaños correspondientes a cada circunscripción, mayor será la dificultad de que **se refleje la fuerza relativa de cada partido en la distribución de escaños**. Sin embargo, cuando se distribuyen los escaños a nivel local, partidos locales o más pequeños pueden obtener escaños en el parlamento que no hubieran obtenido de otra manera, si la distribución se hubiera hecho de acuerdo con su presencia nacional.

Igualmente, politólogos mexicanos como Octavio Rodríguez Araujo han defendido la existencia de la representación proporcional en nuestro país:

Se ha puesto de moda demandar el fin a la representación proporcional en la Cámara de Diputados. Quienes lo proponen, aunque no lo dicen, quisieran un sistema bipartidista, PRI y PAN, y desaparecer a los demás. La representación proporcional, fórmula que se venía perfilando desde 1963, aún con muchos defectos (con los diputados de partido), se perfeccionó con la reforma electoral de 1977 para dar entrada a partidos pequeños y medianos que siempre quedaban excluidos de la Cámara de Diputados salvo cuando al PRI le convenía que estuvieran (aun regalándoles votos, como fueron los casos del Partido Popular Socialista y del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana).

Dos de los grandes estudiosos de los sistemas electorales (Cotteret y Emeri) señalaron desde 1973 que “el escrutinio mayoritario es injusto y, a menudo, inmoral” y añadieron que “la injusticia es flagrante en el caso del escrutinio mayoritario a una vuelta”, como es el caso de nuestras elecciones en México. En las uninominales (un diputado por distrito) o de mayoría, se gana por un voto y, automáticamente, quedan excluidos los demás. Si las izquierdas son, como ocurre, minoritarias, nunca, salvo por excepción, lograrían escaños para sus candidatos. Y si los partidos de derecha cuentan con el apoyo, directo o indirecto, de los medios de comunicación masiva, principalmente electrónicos, la orientación del voto por ellos será más manipulable. Gracias a la representación proporcional este fenómeno desigual queda más o menos compensado y otras corrientes ideológicas, correspondientes a la pluralidad propia de la sociedad, podrán quedar representadas en el órgano parlamentario.

Los autores mencionados señalaron: “La definición de la representación proporcional procede del objetivo que persigue: atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza

numérica. Esta idea se encuentra expresada en Aristóteles, Saint-Just y Condorcet, en resumen, por todos los autores liberales para los cuales la Asamblea de los representantes debe ser un microcosmos, una perfecta reducción del conjunto de los representados, expresando todos los matices físicos, ideológicos y económicos del cuerpo social considerado”.

Por otro lado, cuando se da peso a un sistema bipartidista los institutos contendientes tienden a parecerse, aún más de lo que aspiran los partidos competitivos cuando son más de dos, pues es sabido que la competencia electoral entre semejantes (es decir, partidos grandes y competitivos) los lleva a ubicarse en el centro ideológico de la política de un país, pues desde esta ubicación pueden obtener más votos que si se colocan en los extremos. Cuando el PRI era dominante y hegemónico y el PAN un partido pequeño por comparación, el primero decía que el segundo era de derecha, tratando de ocultar que el tricolor pertenecía a esta corriente, ya que era el partido conservador por excelencia (no hay una derecha, hay varias y, por lo mismo, unos partidos están más a la derecha que otros). Así las cosas, es decir, cuando no existen partidos medianos y pequeños en la liza, los electores sólo tienen para escoger entre salmonelosis o amibiasis.

En teoría, que no siempre corresponde a la realidad, los partidos pequeños o medianos de oposición representan otras opciones para los ciudadanos. Si no fuera por la representación proporcional, esos partidos no estarían en la Cámara ni servirían de contrapeso a los más grandes, sobre todo cuando uno de éstos quiere mayoría para reformar la Constitución o aprobar una ley de importancia nacional. Que los partidos pequeños y medianos a veces se corrompan y le hagan el juego a uno grande o al poder gubernamental no tiene relación con el sistema electoral y de partidos; significan una distorsión de lo que en teoría debería ocurrir y lo único que procede es depurar esos partidos de abajo hacia arriba o formar otros nuevos que no padezcan esos vicios de oportunismo y complicidad.

Quienes proponen la abstención pasiva (no acudir a las urnas) y la activa (votar nulo) son los mismos que, conscientemente o no, querrían que nuestro sistema de partidos fuera de dos: PAN y PRI, y dar fin a la representación proporcional para facilitarles el camino. Son propuestas que no están disociadas, aunque sus autores y publicistas no lo sepan o no las hayan relacionado. Son propuestas de derecha, ya que no le quieren dar ninguna oportunidad a la izquierda o al centro izquierda (única oposición que tienen el PAN y el PRI) o porque le están cerrando las puertas a una verdadera oposición de izquierda que pueda resurgir en el futuro o recomponerse.

Mejor opción que el voto nulo y la insistencia de acabar con la representación proporcional es el voto diferenciado. Para esta coyuntura pongamos por caso el estado de Morelos. Votar PRI para la capital Cuernavaca es la mejor opción para sacar al reaccionario y confesional PAN-Yunque, pero también se puede votar por el PRD para diputados locales y federales, con el objeto de contrarrestar tanto al PRI como al PAN en los congresos local y federal. No es un problema de simpatías sino de lógica electoral con la esperanza de que el PRD, algún día, cambie positivamente o que los perredistas refunden su partido y lo conviertan en lo que debería de ser. Dicho sea de paso, Martínez Garrigós, candidato del PRI a la presidencia municipal de Cuernavaca, tiene buena relación con mucha gente del PRD y este partido, en el estado, es menos chuchista que en el ámbito nacional. La idea sería no apoyar la propuesta de un peligroso bipartidismo a la estadounidense y acabar con los necesarios contrapesos en las cámaras de representantes. Pese a todos los defectos de los partidos y de los diputados y senadores en el Congreso de la Unión, dejar todo al PRI y al PAN sería como renunciar a priori a la construcción de una verdadera oposición de izquierda en el país.

Estoy de acuerdo con Rodríguez Araujo. Debe mantenerse la representación proporcional. Sin embargo, creo que debe modificarse la forma en que se asignan dicha representación popular, para potenciar el esfuerzo y presencia territorial de los diputados federales, específicamente.

Por eso, la presente iniciativa propone asignar las curules por representación proporcional a los candidatos uninominales que, no habiendo ganado, hayan obtenido el mayor porcentaje de votación de su partido, en orden descendiente.

Por lo expuesto y debidamente fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del PRD me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar la asignación de diputaciones federales por representación proporcional en orden descendiente por porcentaje obtenido en competencia uninominal**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema asignación en orden descendiente por porcentaje obtenido en competencia uninominal. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional se considerará el territorio nacional como una sola circunscripción y se generará una lista ordenada de los candidatos de cada partido que compitieron en los distritos y no ganaron, en orden descendiente de acuerdo con el porcentaje obtenido. La asignación a cada partido se realizará con base en dicha lista.

**Artículo Tercero.** Se reforma y adiciona el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista nacional. En la asignación se seguirá el orden descendiente de porcentaje obtenido en el distrito correspondiente.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

#### **Transitorios**

**Primero.** Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión contará con un plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir las reformas de la legislación secundaria.

**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de noviembre de 2012.

Diputado Martí Batres Guadarrama (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA JOAQUINA NAVARRETE CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Joaquina Navarrete Contreras, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 65 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el quinto párrafo del artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando el maltrato y la violencia, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

Diversas leyes mexicanas describen el maltrato y la violencia y han propuesto medidas contra estos males sociales, pero lo hacen solo en referencia al objeto de la ley de que se trata, no se aplica en general a todos los mexicanos.

Estas leyes, hacen referencia a la violencia en todas sus generalidades, vinculándola a la delincuencia cuando se llega al extremo en el que “cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. Si nos referimos al caso específico de las mujeres, se adiciona, cuando ésta “les cause sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”.

Ahora bien, la violencia psicológica se define como “cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad mental de las personas; puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, lo que lleva a la víctima a estados de depresión, aislamiento, devaluación de su autoestima e incluso al suicidio”. A este respecto, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, las incluye al señalar que esta ocurre cuando se daña “la dignidad, integridad o libertad”. Además, en la misma, se especifican los ámbitos de violencia familiar refiriéndola como: “el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho”.

Por otra parte en el caso de la violencia laboral y docente, la ley citada señala que esta, “se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad”; violencia que puede “consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el acoso o el hostigamiento sexual”.

En el caso específico de la violencia docente, la legislación que se ha venido citando refiere que ésta consiste en “aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y, o, características físicas, que les infligen maestras o maestros” si se adiciona lo relativo al acoso u hostigamiento sexual en las aulas y oficinas, la norma define este trato como, “el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y, o, escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva”.

Otros tipos de violencia que en las últimas décadas se han venido incrementando y por tanto legalizando, son la Violencia en la Comunidad y la Violencia Institucional; en el caso de la primera la ley la define como, “los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público”. En el mismo tenor, el segundo tipo señala como violencia, “los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o

tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia”.

Aunado a lo anterior, la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, define a ésta como “toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”, incluyendo la xenofobia y el antisemitismo.

Ejemplo claro de lo antes expuesto, es el que se señala en la fracción I, capítulo II de la ley en comento, sobre las conductas discriminatorias y el impedimento del ejercicio de los derechos en igualdad de oportunidades, en este caso se refiere a la negativa de acceder al derecho a la educación pública o privada, así como a la obtención de becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos.

En el uso y abuso del poder contra el más débil por su edad, color, raza, formación cultural, condición económica y familiar, entorno de convivencia, tipo de instrucción escolar, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer establece en su artículo 5o. lo siguiente:

Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
- b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.”

En el mismo sentido se dirige la exposición de motivos de la Ley General de Estancias Infantiles, sin embargo ésta es más especializada al referirse únicamente a una parte de la población, señalando lo siguiente: “pero existe otra población de menores de edad que van desde los 4 años y hasta los 15, a quienes también se les debe prestar atención constante, de orientación y apoyo por parte de sus familiares directos. Las madres trabajadoras con hijos de estas edades se ven en la necesidad de buscar cuidado informal para sus hijos o pedir el apoyo de amigos o familiares, como pueden ser incluso los hermanos mayores. En muchos de los casos no hay de por medio una persona adulta al cuidado de estos menores o se corre el riesgo de contratar a personas poco profesionales, por lo que es latente el peligro de que éstos cometan un abuso de cualquier índole contra los menores.

Ahora bien, de acuerdo a las estadísticas, México ha tenido una población del 45 por ciento de cero a 14 años entre 1950 y 2000, 35 millones, son jóvenes de entre 12 y 29 años de edad es decir, el 33 por ciento del total de la población mexicana es joven. 8 millones de jóvenes, no estudian y no trabajan. El 50 por ciento de los jóvenes no tienen acceso a algún servicio de salud. El 50 por ciento de quienes están en las cárceles de toda la República Mexicana son jóvenes.

Y es precisamente, y de acuerdo a lo antes expuesto, que en la LXI Legislatura fueron presentadas diversas iniciativas en materia de violencia, abuso de poder y discriminación; siendo el llamado *bullying* o acoso escolar, uno de los temas que se busco regular. No obstante, y pese a la buena mira de los legisladores, no es posible pretender que el maltrato y la violencia que se da entre escolares se tome como un fenómeno mundialmente generalizado.

Por consiguiente y afortunadamente, la legislatura rechazó toda la reglamentación en relación con estas propuestas, ya que los datos que se utilizaron para su fundamento y elaboración, en su mayoría provenían de estudios y fenómenos europeos totalmente distantes y extraños a nuestra cultura. Hay que tomar en cuenta que en Noruega,

algunos países de Europa e incluso en Estados Unidos de América y Cuba el problema que en México es muy recurrente y que preocupa a la sociedad es el de la falta de cobertura escolar; problemática que la gran mayoría de estos países tienen resuelto, pues su inversión en educación es muy alta en relación con el PIB, lo que no ocurre en nuestro país.

En México, los niños y jóvenes tienen una realidad muy distinta, que parte del entorno familiar, social, cultural, económico y político en el cual se desenvuelven. En esta sociedad, el abuso del poder es parte de nuestra cultura y la violación a las leyes cumple desde la época colonial con el precepto de que “acátese, pero no se cumpla” que se imponía a las ordenanzas reales, que llegaban a la Nueva España después de varios años de dictadas.

Oscar Lewis, en su famosa obra literaria “Los hijos de Sánchez”, nos refleja de forma fría y por demás realista, como la violencia en todas sus facetas recorre desde el ambiente escolar, hasta la familia, el barrio y la colonia; en el trabajo, en el taller del padre o en el abandono de los padres por la migración; en el cuidado del abuelo, los hermanos, los tíos; en el abuso de los familiares, de los hermanos mayores, los primos o los vecinos; la comadre y el compadre que se inmiscuye en la vida familiar o en el hacinamiento de la vida urbana.

Lo anterior, lleva a determinar que el abuso y maltrato que sufren los niños y jóvenes, proviene de la sociedad violenta, de la cultura de la inseguridad, del abuso, la corrupción, el tráfico de influencias, el corporativismo, el clientelismo, el compadrazgo, el peculado y el caciquismo. En este último caso, la enorme influencia que ha creado el caciquismo sindical, llamado charrismo, para ascender al liderazgo y al enriquecimiento ilícito se complementa con la pobreza de los municipios, la debilidad del federalismo y la corrupción de los funcionarios, policías municipales, estatales y federales. Este entorno explica mejor el maltrato y la violencia hacia los niños y niñas, hacia las y los adolescentes y hacia las y los jóvenes.

Otra de los factores que ha dejado a nuestros niños y jóvenes en un estado de total indefensión, es la guerra contra la delincuencia organizada; una ofensiva absurda que ha involucrado a las zonas rurales y urbanas del país. A raíz de esta guerra, y de la decisión de declarar culpables de delitos graves a jóvenes desde los 14 años, los y las policías municipales, estatales y federales, las autoridades ministeriales y judiciales ven en cada joven un delincuente potencial, ensañándose principalmente con aquellos que se reúnen en pequeños grupos. Sistemáticamente los y las policías detienen como posibles consumidores de drogas, traficantes, asesinos o integrantes de la delincuencia organizada, a todos los jóvenes a partir de los 14 años. Dejando al descubierto que estos servidores públicos, han desarrollado una cultura de agresión permanente contra estos niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

El Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, que encuestó a poco más de 39 mil estudiantes, encontró que 17 de cada 100 alumnos de escuela primaria y 14 de cada 100 estudiantes de escuela secundaria, son lastimados físicamente por sus compañeros durante el periodo escolar. El hecho de que el “11 por ciento de los estudiantes mexicanos de primaria han robado o amenazado a algún compañero”, y que en el nivel de secundaria ese porcentaje alcance a poco más de 7 por ciento, y además de que el porcentaje de estudiantes de sexto grado de primaria que declaran haber sido víctimas de robo en su escuela sea de 40.24 por ciento es una realidad mexicana, producto de lo que anteriormente se ha venido citando y no del extraño y exótico *bullying*.

“Las humillaciones –como dice una de las iniciativas–, que incluyen agresiones físicas, verbales, psicológicas, exclusión social y hasta acoso electrónico, y va desde poner apodos, insultar, golpear, injuriar, excluir, ridiculizar, esconder cosas, rechazar, ignorar, robar, amenazar, romper sus cosas, tocamientos erotizados, insultos sexuales, amenazas con arma de fuego, y otros hostigamientos”, tienen que ver con la discriminación, el maltrato y la violencia contra los niños, las niñas, las mujeres, las personas de la tercera edad, los pobres, los indígenas, los migrantes, entre muchos otros grupos vulnerables que son discriminados. Es más bien una cultura de humillación social y generalizada en la que nos encontramos y que lamentablemente no se ha superado desde la época de la Colonia.

Es por ello que se propone la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

**Decreto por el que se reforma y adiciona el quinto párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**



**Único.** Se reforma y adiciona el quinto párrafo del artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 1o. ...

...

...

...

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

**Transitorio**

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

Dado en el salón legislativo de San Lázaro, a 20 de noviembre de 2012.

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 80., 51 Y 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA LETICIA SOSA GOVEA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada Martha Leticia Sosa Govea, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La tradición del derecho romano, ha tenido una gran influencia en todos los códigos del mundo así como en el ejercicio para la creación de las leyes, que hasta el día de hoy muchos Congresos continúan tomando como base esa composición Parlamentaria Romana o hasta la estructura gubernamental para sus naciones. Recordemos que en el Derecho Romano es donde nacen las fuentes del derecho que se dividen en dos: la escrita y la no escrita, para el caso de la escrita es la que provenía del pleno acuerdo y voluntad del pueblo conocida como LEX, en la que quedaba plasmada las necesidades de la ciudadanía, y aunque cada fuente era importante de acuerdo al contexto histórico que estaba pasando la Ciudad de Roma, es necesario enfatizar que en cada una de estas se presentan dos características muy particulares 1 ) la voluntad del pueblo y 2) la actividad del legislador, por lo que corresponde a la no escrita son aquellos actos que con el transcurso del tiempo se consideran obligatorios aunque no estén plasmados en alguna ley pero la costumbre los hace obligatorios.

En este sentido, como ya se mencionó tenemos a la *lex*, en la que toda la población demandaba lo que requería y ésta se volvía un ordenamiento Jurídico de carácter público, siendo que la misma ciudadanía era quien legislaba; otra es la que era emitido a través de plebiscitos en la que sólo un sector de la población podría hacer leyes. La siguiente era por edictos de los magistrados, en el que la soberanía no radicaba en el pueblo, por lo que el legislador era la autoridad máxima judicial, siendo el rey el ejecutor máximo; otro ejemplo son los senadoconsultos, que no tuvo funciones legislativas sino solamente de asesoramiento y consejo, pero con el transcurso del tiempo, y dado que el crecimiento de la ciudad torno difícil la convocatoria del pueblo para que votará leyes en los comicios, la corporación senatorial adquirió atribuciones parecidas a las legislativas y pasó a dirigir los negocios públicos prácticamente a partir de la época de la República.

De ese modo se constituyó el Senado en director de los cónsules y pretores, del culto y del ejército, en el responsable de la celebración de tratados internacionales; era el encargado de decretar las contribuciones y estaba obligado a declarar la patria en peligro, con la consiguiente designación de dictador, y por último, las constituciones imperiales en el que el príncipe era el emperador y establecía por edicto, decreto, mandato y rescripto, sin que llegar a dudarse de que tenía fuerza de ley.

Así bien, estas fuentes del derecho de la época romano han sido un gran legado constituyéndose como la base de todas las leyes que están establecidas en las grandes naciones americanas y europeas y de muchas maneras el derecho mexicano, así como el de muchos otros países basan su estudio y práctica en el derecho romano, pues las figuras de este último todavía se aplican en nuestra legislación. Por ejemplo, la adopción, los juicios sucesorios y básicamente en todo lo que es el derecho civil. También influye en el derecho mercantil y en el hecho de que nuestros juicios sean escritos y no orales se tiene su influencia, aunque en estos días comienzan a darse dentro de nuestro país los polémicos juicios orales.

Con respecto a la influencia de la civilización Griega con el termino de “ Democracia” que permitió la participación ciudadana dentro de la política del Estado, permitió también la creación de la Asamblea Popular, que fungió como un órgano supremo que dirigía la vida política, tanto en los asuntos políticos internos como externos, que se reunía cada diez días y los ciudadanos encabezaban esas reuniones las que expresaban sus inquietudes, propuestas y si consideraban de importancia para la creación de leyes. También en Atenas hubo otras instituciones como es Heliea, que estaba compuesta por 6000 miembros que hacían tanto funciones judiciales como legislativas. Sin embargo, es

de resaltar que el papel de legislador como jurisconsulto de la ciudadanía era fundamental, pues con él acudía la ciudadanía a demandar sus necesidades y ellos defendían los intereses de éstos a quienes representaban, como parte de una función social que les permitía poder conocer si el emperador o rey de esa época hacía un buen papel para sus gobernados

Lo anterior, nos permite reconocer que la ciudadanía siempre ha querido tener participación en la vida pública, que le gusta ser consultado y para a ello los jurisconsultos de esa época tenían que ser personas preparadas y comprometidas para atender las necesidades de las personas además de hacer posible sus demandas, a través de Leyes que pudieran resolver las problemáticas de la *Urbis*; no olvidemos que la creación de las leyes como las doce tablas, la *Codex Theodosianus*, *Digesto* y las siete partidas son muestra primeramente del contexto histórico y político que se vivía, pero también buscaban hacer la ley más perfecta para así crear a la ciudad más ordenada.

Atendiendo a este panorama histórico para nuestro derecho Mexicano, en el ámbito del quehacer legislativo se cumplió con la ideología de la ilustración en el que tomaron el Principio de la División de Poderes, que buscaba dar cabida a la existencia de un triple orden en el ejercicio de la soberanía- Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo-en el que se le otorga la primacía al Poder legislativo como una *expresión de la voluntad general*, por lo que el primer congreso de México fue instalado el 24 de febrero de 1822, en el que se concebía a esta figura del Congreso como a quién los pueblos manifiestan enérgicamente su voluntad: precisamente en el que éstos hacen lo que la ciudadanía les demanda y no otra cosa. Los constituyentes mexicanos tomaron la referencia bicameral en el que el Senado fue concebido como representante de las entidades federativas, a diferencia de la Cámara de Representantes que eran designados en función de la población de cada distrito electoral. Para la Base orgánica de 1843 se continuó con el sistema bicameral, aunque le añadieron algunas cláusulas como que en el Poder Legislativo se depositaría en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, y al papel del Presidente de la República se le atribuye la función de sancionador de las leyes emitidas por esas Cámaras.

Sin embargo, es necesario mencionar que el 10 de septiembre de 1856, el Congreso Constituyente de 1857 estableció un sistema Unicameral de manera formal en el que se suprimía a la Cámara de Senadores, hecho que duro 17 años, dado que se consideraba que la composición de la Cámara Alta era clasista, pues únicamente era integrada por las clases acaudaladas, así que la Ley suprema de ese entonces depositó todo en un sola cámara, constituyéndose el Poder Legislativo Federal; pero fue hasta el 13 de noviembre de 1874, con Sebastián Lerdo de Tejada, quien mediante una reforma de ley propone nuevamente un Poder Legislativo Bicameral y con esta reforma se le atribuyen facultades exclusivas a cada una de ellas por lo que, la Cámara Baja revisará la materia económica y la Cámara alta atenderá los asuntos concernientes de política exterior, así que este modelo fue ratificado por la Constitución de 1917.

La Constitución mexicana de 1917 dispuso que esta composición bicameral del Poder Legislativo quedaría estipulada en el artículo 50, en el que establece que se deposita éste en un Congreso General dividido en una Cámara de Diputados y otra de Senadores y que hoy en día establece el Título Segundo, Capítulo I, De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, de nuestra Carta Suprema y menciona que **la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo**, así que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; en el que ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y que se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas que la ciudadanía elegirá a sus representantes para que integren a ese Poder legislativo.

Por lo que este **Congreso de la Unión será compuesto por integrantes de la Nación**, electos por la ciudadanía y que de acuerdo a los términos que establece la Constitución, la Cámara de Diputados será electa cada tres años y la Cámara de Senadores cada 6 años, y que para ser representante deben de cumplirse ciertos requisitos que esta misma ley suprema estipula. De tal manera, que estos representantes de la nación conocidos como “legisladores”, deben de proponer, estudiar, discutir, votar, aprobar, rechazar iniciativas de ley. De igual forma, tienen la facultad de supervisar y controlar los órganos de la administración pública federal, particularmente en el control presupuestal de cuenta pública y política exterior.

Así bien, las facultades de legisladores antes mencionadas, son realmente importante para la estabilidad nacional; no olvidemos que la palabra legislar proviene del latín *legislato-roris*, este es usado como un adjetivo, que denomina o califica, el que forma o prepara las leyes, el que aprueba, promulga y da fuerza a tales preceptos legales de carácter obligatorios. En este sentido, la naturaleza que encierra el legislador es el “hacedor de leyes”, y éstas se

han inventado para el bien de los ciudadanos y para la conservaciones de las ciudades, por lo que se debe de legislar lo justo y lo recto para sea derecho positivo. Por lo consiguiente, el legislador debe ser perceptivo, abierto a los cambios que la sociedad demanda y empático para atender dichas necesidades y poderlas plasmar en leyes.

Desde su raíz histórica la acepción de legislador se entiende como un oficio que comunica lo que la ciudadanía demanda y que en la Lato Senu es entendido como representante de terceros, pues al ser un representante de la Nación debe de hacer frente a la confianza que la ciudadanía le ha otorgado para dicho encargo, mismo que fue a través del sufragio y por ende, su principal función debe ser cumplida; pues no sería justo que el legislador tomara posesión y se olvidara de las promesas y planteamientos que hizo en campaña para quienes votaron por él o por ella independientemente del Partido al que representa.

Por otra parte, el derecho que tiene la ciudadanía le permite exponer a su legislador sus problemáticas y necesidades haciendo uso del derecho de petición, conforme lo que establece el artículo 8o. constitucional y este debe de dar respuesta además de servir de manera vigorosa y diligente a través de esa consulta popular, aunque cabe hacer una pausa pues es de señalar que tácitamente no está en ley que el legislador tenga que contestar ese derecho de petición; sin embargo la costumbre, la tradición y los hechos , han permitido que el legislador asuma el papel de gestor de las inquietudes y demandas populares a un grado tal, que la ciudadanía da por un hecho la obligación del legislador de atender y encauzar sus demandas; es decir, el legislador se convierte en elemento de comunicación entre la ciudadanía y su gobierno, labor que realiza en forma constante, permanente y con eficacia, en beneficio de sus representados, así que el pueblo ve en un diputado o un senador la manera de sustentar sus anhelos de progreso y de seguridad, que propicie su confianza y convicción en nuestro sistema que es republicano, democrático, representativo y popular.

Es de mencionar que los reglamentos tanto de la Cámara de Diputados como el de la Cámara de Senadores, prevén mecanismos para atender actividades de orientación informativa, conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámaras u órganos, en el que los escritos ingresan por oficialía de partes o por las aéreas específicas para atención de la petición, sin embargo deja de lado ese estrecho acercamiento, convirtiendo esa petición en un trámite que no garantiza que realmente sea atendido por el legislador o peor aun que se le dé la atención debida.

Es de señalar que a partir de la Reforma Política aprobada por el Congreso de la Unión el 19 de abril 2012, surgieron nuevos preceptos que en suma se traducen como nuevos desafíos políticos y jurídicos como son las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadanía, la consulta popular y las iniciativas preferentes., no está demás mencionar que estos elementos son herramientas que permiten mejorar la relación entre los poderes con la ciudadanía.

Sin embargo, esta reforma política en nuestro país implica cambios indispensables para la modernización del sistema democrático y el gobierno en el que crean contrapesos entre los poderes por lo que promover una participación política en la Constitución Mexicana fue un acierto para ejercer derechos político, pero genera desafíos para la Cámara de Diputados y Senadores en el tenor de armonizar activamente las relaciones entre los Poderes Públicos y como vincularlos con la sociedad, impulsando la necesidad de ciudadanizar el trabajo legislativo.

Es por ello, que nuestro desafío es la comunicación con los gobernados a fin de despertar conciencia colectiva misma legitimará el actuar de los legisladores. En este sentido es necesario estrechar la relación entre los diputados y Senadores y sus electores, pues como bien mencionar el libro “El A B C del Congreso” de José Luis Camacho Vargas, la necesidad de reformar la Constitución Política para los legisladores federales, para que además de legislar, procuren un acercamiento más amplio pues el valor de la participación ciudadana ha fortalecido la demanda de mayores espacios de acercamiento, crear mecanismos de evaluación de desempeño y activar una democracia más participativa pero sobretodo consolidar la dualidad del legislador como gestor social, en el que los Congresistas cumplan con esa demanda ciudadana que en la actualidad ningún precepto constitucional ni ordenamiento legal lo estipula para que cumpla la obligación del representante popular haga uso de sus buenos oficios para solucionar particularidades de la población ante las instancias gubernamentales.

Así pues, la consulta popular que tiene un legislador es la fuente inagotable de su quehacer, pues como ya mencionamos, de las inquietudes y necesidades que recibe de la ciudadanía se realizan las leyes que hoy nos rigen, por lo que esa posición de gestor social la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y

los respectivos reglamentos de ambas Cámaras lo prevén de cierta manera, pues se entiende que son un servidor público, electo por voto público, secreto y directo de los ciudadanos, que ganó la confianza en virtud de los compromisos planteados durante el proceso de la campaña electoral y que en función del cargo, debe cumplir ; asimismo, esta Ley Reglamentaria establece la obligación que los legisladores, sin importar si son de mayoría relativa o representación proporcional, deben de mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina de enlace legislativo en el distrito, estado, o circunscripción para el que hayan sido electos.

Este enlace debe de traducirse en una constante y nutrida comunicación entre los ciudadanos y el legislador, donde los primeros acuden a plantear los problemas, propuestas y requerimientos sociales, o incluso personales y el diputado debe de ofrecer informes sobre las actividades que ha llevado a cabo con el objeto de satisfacer las demandas de sus representados y esas actividades no deben de limitarse solo a la presentación de iniciativas, sino también al hacer como gestor social de sus representados, ante las instancias o autoridades que sean necesarias.

Es de señalar que Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, define a los legisladores como una especie de gestores de sus electores; sin embargo, también el Diccionario Jurídico del mismo Instituto , menciona que México tiene la carencia de un organismo que asuma la representación de los ciudadanos ante la administración o que realice funciones de intermediación, lo que ha propiciado que el Diputado o Senador sea también una especie de gestor social, ante órganos de la administración pública, sobre todo por lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos. Asimismo en el espacio que dedica la cátedra de la UNESCO, en su portal de internet, define: Se entiende por Gestión Social, el proceso completo de acciones y toma de decisiones que hay que recorrer, desde el abordaje de un problema, estudio y comprensión, hasta el diseño y operación de propuestas en la realidad. Proceso que implica un aprendizaje conjunto y continuo para los grupos sociales, que le permite incidir en los procesos de la toma de decisiones dentro la dimensión política. Es por esta razón que, el adjetivo social califica a la gestión.

Fortaleciendo la dualidad del legislador- gestor, existe un antecedente que fue elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales en la Legislatura L de esta honorable Cámara, que se puso en discusión el 18 de octubre de 1977, para crear un sistema electoral mixto que a la letra dice:

El aumento de diputados de mayoría para llegar a un número de trescientos, no sólo hace posible el sistema, sino que hará más estrecha la relación entre el Diputados y sus electores, Es cierto que el Diputado representa la voluntad nacional y ésta es su función social constitucional: pero no se olvide que en nuestra tradición política eso no basta. Debe de ser legislador y gestor social. Debe de actuar entregando su esfuerzo a la Nación, sin olvidar los intereses del Distrito donde fue electo.

En este sentido, los legisladores federales cuentan con ese poder político del que carece cualquier ciudadano y deben de emplearlo a favor de sus representados como hacer brigadas asistenciales, gestionar para mejoras en las colonias, realizar actos públicos en los que puedan ofrecer atención a los ciudadanos cumpliendo con los términos que la Ley menciona, pues es de destacar que en México menos de la mitad de la población conoce cuántos Diputados forman la Cámara y cuántos años duran; asimismo, menos del 40 % de población mexicana dice conocer cuáles son las funciones de un Diputado. Por otra parte los mexicanos expresan poca confianza hacia los legisladores, dentro de las instituciones de gobierno existentes, el Poder Legislativo junto con la Policía y los Partidos Políticos, gozan de menor confianza, por parte de los ciudadanos en general, sólo 4 de cada 100 ciudadanos afirma tener confianza en este Congreso, mientras que el 59 % afirma que no siente nada de confianza o total desconfianza. Por último, para un porcentaje importante de los mexicanos, uno de los principales problemas en el desempeño de los legisladores, es que no representan los intereses de los ciudadanos y no contribuyen a resolver los problemas de sus comunidades (Mitofsky)

Con los argumentos antes planteados, se fundamenta a esta iniciativa así como con la imperante necesidad de la ciudadanía formada por diversos sectores , como obreros, campesinos, mujeres, migrantes y clases populares por mencionar algunos, que carentes de los conocimientos técnicos y jurídicos, demandan la cercanía de los legisladores con los gobernados , cada vez más indispensable para el eficiente ejercicio del derecho de petición consagrado ya como un derecho humano, es que se hace necesario que como parte de la representación popular de los legisladores, atiendan y contesten las peticiones del ciudadano. Por ello propongo adicionar al artículo 8 Constitucional que se exprese la obligación de atender y contestar las peticiones de ciudadanos.

Por otra parte y a pesar de ser una encomienda popular que se atribuye a los congresistas que cumplan como gestores sociales, en la actualidad no existe ningún precepto constitucional ni ordenamiento legal aplicable que mencione dicha obligación del representante popular para hacer uso de sus buenos oficios a fin de solucionar problemas de los particulares, por ello propongo adicionar el concepto de Gestor Social en los artículos 51 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así que el espíritu de esta propuesta es contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre los Diputados, Senadores y electores, haciendo palpable esa representación que nos fue asignada en estos curules o escaños en los que, con compromiso y responsabilidad, debemos atender a las demandas y necesidades de la ciudadanía, grupos y asociaciones privadas

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

#### **Decreto**

**Único:** Se reforman el primer párrafo del artículo 8, el artículo 51 y el primer párrafo del artículo 56, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 8o.** Los funcionarios, **legisladores federales, así como locales** y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

...

**Artículo 51.** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, **que además fungirán como gestores sociales**, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, **que además fungirán como gestores sociales**, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

#### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 20 días del mes de noviembre 2012.

Diputada Martha Leticia Sosa Govea (rúbrica)

**QUE DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, A CARGO DE RICARDO MEJÍA BERDEJA Y SUSCRITA POR RICARDO MONREAL ÁVILA Y ZULEYMA HUIDOBRO GONZÁLEZ, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Los proponentes, diputados Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila y la suscrita Zuleyma Huidobro González, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se derogan los artículos 2, 133 Bis, 205, 256 del Código Federal de Procedimientos Penales y el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, al tenor de la siguiente.

**Planteamiento del problema**

La violencia en México se ha incrementado de manera considerable en los últimos cinco años, bajo el contexto de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”, emprendida por el gobierno federal, una de sus causas y manifestaciones más notorias es la militarización de la seguridad pública, lo que propicia la modificación de prácticamente la totalidad de los ordenamientos jurídicos vinculados con la prevención del delito, la investigación, la procuración e impartición de justicia y la ejecución de las penas en México.

De acuerdo con la Constitución la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, siempre que sea necesario para el éxito de una investigación, para la protección de personas y bienes, o cuando exista el riesgo de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia.

El **arraigo** tiene una duración de 40 días, pero puede extenderse a 80 días bajo una nueva orden judicial. Durante el arraigo, los fiscales imponen severas restricciones al acceso de los detenidos a sus familias, a abogados y a servicio médicos independientes, lo que agrava su aislamiento y acrecienta la dificultad de presentar denuncias de tortura u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.

La CNDH argumenta haber recibido más de 1,000 denuncias relacionadas con órdenes de arraigo ejecutadas por la PGR entre 2009 y 2011. Durante la administración de Felipe Calderón, el número de órdenes de arraigo concedidas por el ministerio público federal aumentó considerablemente: de 542 en 2006 a 1,896 en 2010.

Gerardo Torres Pérez fue detenido por la policía federal y la policía judicial y estatal de Guerrero, junto con más de 41 personas más, tras disparar y matar los agentes a dos manifestantes durante una protesta de alumnos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en Chilpancingo, Guerrero, el 12 de diciembre de 2011. De camino a la comisaría, él y otros 23 detenidos recibieron golpes y patadas. Tras vendarle los ojos, seis agentes de la policía judicial del estado lo llevaron a un lugar aislado, a las afueras de la ciudad. Lo amenazaron de muerte y le propinaron puñetazos en el estómago, las costillas y los brazos para obligarlo a apretar el gatillo de un arma automática y poner sus huellas dactilares en casquillos de bala usados, a fin de culparlo falsamente de los disparos efectuados previamente. Luego lo pusieron de nuevo bajo custodia y presentaron cargos contra él sobre la base de estas pruebas falsa.

A raíz de la preocupación suscitada dentro y fuera del país ante la evidencia de la responsabilidad policial de la muerte por disparos de manifestantes desarmados y de los malos tratos infligidos a detenidos, el 13 de diciembre de 2011 Gerardo Torres Pérez quedó en libertad, junto con los otros 23 manifestantes sometidos a malos tratos, como golpes y patadas, durante su detención. Las conclusiones de la CNDH, basadas en un examen médico y otros datos, confirmaron la tortura y la falsificación de pruebas por parte de la policía judicial (Informe de Amnistía Internacional, Tortura y Malos Tratos en México).

El **arraigo** ha sido cuestionado por diferentes organizaciones defensoras de derechos humanos, quienes argumentan que constituye **una forma de detención arbitraria y que viola los derechos de libertad personal, legalidad, presunción de inocencia, así como las garantías del debido proceso y el derecho a un recurso efectivo.**

Supuestamente, **el arraigo es utilizado como un medio para investigar a presuntos delincuentes**, pero que en la práctica permite la vigilancia permanente del ministerio público sobre personas sospechosas de cometer algún delito o que tengan información relacionada a éste con el fin de incrementar el tiempo con el que cuenta la autoridad para reunir pruebas contra la persona bajo arraigo. **El objetivo del arraigo no es determinar si una persona es inocente o culpable, sino que se priva a la persona de su libertad** con el fin de obtener información que pudiera ser utilizada con posterioridad para la etapa de juicio, la cual en muchas ocasiones es obtenida bajo tortura.

Ello se traduce en que la investigación no se lleva a cabo para detener a una persona, sino que la persona es detenida arbitrariamente para ser investigada y en la gran mayoría de los casos obtener una confesión inculpatória, contraviniendo los principios básicos de justicia en una democracia. **La persona afectada queda así sin garantías ni situación jurídica clara, ya que no es ni indiciada ni inculpada.** Lo que es más, ni siquiera está vinculada a proceso penal alguno simplemente se le ha privado de la libertad para ponerla a plena disposición de la autoridad investigadora, negando con ello la presunción de inocencia y el derecho de toda persona a contar con un abogado defensor.

Según datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre 2009 y 2010, los jueces de distrito especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones libraron alrededor de 8 mil 600 medidas cautelares, de las cuales más de mil 200 fueron arraigos.

Mayoritariamente, la duración de los arraigos es de 40 días 94 por ciento de estos tienen esa duración seguidos de los arraigos por 80, 30 y 19 días, que abarcan el restante 6 por ciento.

Michoacán, Chihuahua, Baja California, el estado de México, el Distrito Federal, Nuevo León y Tamaulipas, son las entidades que concentran los más altos porcentajes de arraigos de competencia federal.

De acuerdo con el párrafo octavo del artículo 16 constitucional, el arraigo en materia penal se da en los siguientes términos:

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

### **Argumentación**

El arraigo es considerado como una medida precautoria dictada por el juzgador, a petición de parte, cuando hubiere temor de que se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda. Tiene por objeto impedir que el arraigado abandone el lugar del juicio sin dejar un apoderado que pueda contestar la demanda, seguir el proceso y responder de la sentencia que se dicte.

Por lo tanto el uso de la figura del arraigo deja a los detenidos en una situación de vulnerabilidad sin un estatus jurídico definido para ejercer su derecho a la defensa, además que la poca vigilancia sobre la práctica del arraigo amplía las posibilidades de incidencia en casos de tortura.

En materia penal, el arraigo es la medida precautoria que tiene por objeto asegurar la disponibilidad del inculcado en la investigación previa o durante el proceso.



Se ha cuestionado al arraigo señalando que opera como una prisión preventiva en donde la autoridad investigadora pese a no haber acreditado la probable responsabilidad de una persona en la comisión de un delito la priva de su libertad.

Uno de los aspectos que es el más cuestionado en el proceso de implantación de la figura del arraigo, es que puede llegar a vulnerar el principio constitucional de presunción de inocencia establecido en el artículo 20 Apartado B.

De acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Penales, es competencia del Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

En la etapa de averiguación previa, corresponderá al Ministerio Público solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa.

En los casos de delitos graves, la autoridad judicial podrá a petición del Ministerio Público decretar el arraigo del indiciado siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes o cuando exista riesgo de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia.

La normatividad señalada establece en sus artículos 2, 133 bis, 205, 256, las modalidades procesales que reviste la figura del arraigo penal en el ámbito federal.

Según la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Juez podrá dictar el arraigo a solicitud del Ministerio Público de la Federación, en los casos de delincuencia organizada tratándose de: a) terrorismo; b) terrorismo internacional; c) delitos contra la salud; d) falsificación de moneda; e) operaciones con recursos de procedencia ilícita; f) acopio y tráfico de armas; g) tráfico de indocumentados; h) tráfico de órganos; i) corrupción y pornografía de menores; j) turismo sexual y lenocinio; k) tráfico de menores; l) robo de vehículos; m) trata de personas; y k) secuestro.

Sin embargo, en la práctica, la autoridad investigadora solamente necesita sostener que existe la posibilidad o la probabilidad latente de que la persona que se pretende arraigar pertenece a la “delincuencia organizada” para que la orden se autorizada.

De acuerdo con esta ley, el arraigo será decretado: I. Siempre que sea necesario para el éxito de la investigación; II. Para la protección de las personas y de bienes jurídicos; III. Cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia.

El arraigo se realizará con la vigilancia del Ministerio Público de la Federación y la policía que se encuentre bajo su conducción y mando inmediato en la investigación.

La duración del arraigo podrá prolongarse siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen.

Uno de los argumentos más recurrentes que esgrimen las autoridades para justificar su fracaso en la prevención persecución del delito es que no cuentan con las herramientas legales para tener éxito, es decir las autoridades sostienen que necesitan más facultades, dado que las que tienen no son suficientes para enfrentar adecuadamente a la criminalidad. Parece que se trataría de una cuestión vinculada exclusivamente con un régimen eficiente a los encargados de aplicar la ley.

La constitucionalidad del arraigo, ha generado fuertes críticas. Se trata de uno de los aspectos más cuestionables o débiles de la figura de arraigo, ya que se lleva hasta la Carta Magna el principio “de detener para investigar” cuando en la mayoría de países democráticos del mundo sucede lo contrario: primero se investiga a una persona y, cuando se reúnen los elementos suficientes, se le detiene.

Cabe recalcar que, Amnistía Internacional ha documentado varios casos de presuntos delincuentes sometidos presuntamente a tortura y malos tratos durante el arraigo, particularmente estando reclusos en cuarteles militares.

En otros casos, los presuntos delincuentes sufrieron tortura y malos tratos entre el momento de la detención y el momento en que fueron puestos oficialmente bajo custodia del Ministerio Público y sometidos luego a arraigo.

Por lo tanto se debe garantizar que en las reformas procesales del sistema de justicia penal salvaguarden los derechos humanos en la práctica, incluido el derecho a no ser objeto de detención ilegal.

El arraigo, el cateo y la prisión automática se han vuelto las técnicas e investigación criminal más recurridas en México. Su regularidad configura una mistificación de los sistemas de justicia penal y de seguridad pública, en que el primero se vuelve una mera herramienta del segundo.

**Debe ponerse fin al arraigo** en todas las jurisdicciones y reformarse la Constitución y demás leyes para prohibir su uso, conforme a las normas internacionales de derechos humanos, con ello disminuiría la tortura, los malos tratos o penas inhumanas y degradantes, así como el abuso de autoridad tanto en el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

**“El arraigo es una violación del derecho a la libertad personal”.**

#### **Fundamento legal**

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

**Decreto, por el que se reforma y deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se derogan los artículos 2, 133 Bis, 205, 256 del Código Federal de Procedimientos Penales y el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**

**Artículo Único.** Se reforma y deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se derogan los artículos 2, 133 Bis, 205 y 256 del Código Federal de Procedimientos Penales y el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Párrafo segundo al séptimo...

**Párrafo 8 se deroga.**

Párrafo noveno a decimoctavo...

#### **Código Federal de Procedimientos Penales**

**Artículo 2o. Se deroga.**

**Artículo 133 Bis. Se deroga.**

**Artículo 205. Se deroga.**

**Artículo 256. Se deroga.**

#### **Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada**

**Artículo 12. Se deroga.**

**Transitorios**

**Primero.** Se derogan las disposiciones legales que se opongan a la presente ley.

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

Dado en el Salón Legislativo de San Lázaro a los 21 días del mes de noviembre de 2012

**Diputados:** Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica), Ricardo Monreal Ávila y Zuleyma Huidobro González.

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GONZÁLEZ MORFÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, José González Morfín, diputado federal por la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados iniciativa que contiene el proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción IX del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo en la siguiente

### Exposición de Motivos

Hay que traer a la memoria que la existencia de la Comisión Permanente responde fundamentalmente a la necesidad de que las labores del Poder Legislativo sean prolongadas en el tiempo, ya que por la naturaleza del trabajo parlamentario, los periodos de sesiones han sido concebidos temporalmente limitados.

De igual forma, es conveniente recordar que la Comisión Permanente es un organismo que reemplaza, continúa y complementa al Congreso de la Unión, operando en los recesos de este, extendiendo así la vida institucional del Poder Legislativo. Esa continuidad sólo se da en las atribuciones que la propia Constitución le encomienda, entre las que no se encuentra la de naturaleza materialmente legislativa.

A pesar de que las facultades de la Comisión Permanente se encuentran en diversos artículos constitucionales, el constituyente permanente consideró que la sección IV, del Capítulo II del Título Tercero, de nuestra Constitución fuera dedicada a la Comisión Permanente, conformada por el artículo 78, el cual constaba de un único párrafo, pues en el texto original de la Constitución, el artículo 79 era el que dotaba de cuatro facultades, a dicho órgano colegiado. Más tarde, el constituyente permanente decidió dar vida al segundo párrafo y sus ocho fracciones las cuales han sido objeto de diversas reformas, la última publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, la cual recayó en las fracciones IV, VI y VII.

De las ocho atribuciones que se le otorgan en dicho precepto Constitucional a la Comisión Permanente tres son facultades exclusivas del Senado de la República, las cuales son las siguientes:

- Prestar su consentimiento para el uso de la Guarda Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV.
- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.
- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

De las cinco facultades restantes sólo una es facultad exclusiva de la Comisión Permanente, la cual es la convocatoria a sesiones extraordinarias, al Congreso de la Unión, a alguna de sus Cámaras o ambas. Por su parte, otras las cuatro las comparte con el Congreso de la Unión, o con ambas Cámaras.

Como es sabido, el artículo 76 Constitucional en su fracción III, faculta al Senado de la República, para autorizar al ejecutivo a fin de que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

Sin embargo, en un mundo globalizado, como en el que hoy nos desenvolvemos, las naciones enfrentamos retos y desafíos compartidos, a los cuales debemos hacerles frente unidas.

Uno de ellos es sin duda el tema de los fenómenos naturales, pues son incidentes poco previsibles y traen aparejados grandes desastres e innumerables pérdidas humanas.

Basta recordar los tsunamis de que fueron víctimas Indonesia y Japón que conmovieron al mundo entero, los desafortunados sucesos ocurridos en la República de Haití en enero del 2010 en el que el Senado se encontraba en receso, o el caso del huracán Katrina, que dejó numerosas víctimas de las inundaciones, en el que nuestro ejército tuvo la noble misión de salir del país a ayudar al pueblo de Nuevo Orleans.

Ahí el trabajo de nuestros heroicos connacionales brindó resultados invaluable a los afectados y dejó en alto no sólo el nombre de todos aquellos hombres y mujeres que con honor militar prestaron su ayuda oportuna, más allá de su nación, sino también el nombre de México se vio enaltecido ante la solidaridad prestada.

Incluso México ha vivido desastres que nos han marcado como nación, basta mencionar el terremoto que en septiembre de 1985 cobró un sin número de vidas humanas en la Ciudad de México y donde tuvimos innumerables muestras de solidaridad por parte de la comunidad internacional.

También, está el caso más reciente del virus de la influenza AH1N1, donde con el apoyo de diversas naciones se pudo combatir inmediata y puntualmente esta pandemia.

Estos trágicos acontecimientos requieren de atención inmediata y oportuna, pues para infortunio de la humanidad cada año algunas naciones son víctimas de fenómenos naturales y ninguna nación está excluida de la posibilidad de ser el nuevo deudor al que la naturaleza cobra la elevada factura de los daños hechos a nuestro planeta, ejemplo, de ello es lo ocurrido en días pasados en nuestro vecino del norte, con el paso del huracán Sandy, donde sabemos que muchos de nuestros connacionales que se encuentran en esos lares trabajando, vieron perder todas sus pertenencias e incluso a sus seres queridos.

No obstante, ante tan lúgubre escenario, la humanidad han dado grandes pasos en el desarrollo de la cooperación internacional, pues en los casos de catástrofes naturales es donde los avances de las relaciones internacionales han sido mayores y más fructíferos, ya que la cooperación fortalecida de las naciones al solidarizarse con un pueblo dañado, ayuda a abreviar el tiempo necesario para sobreponerse a los siniestros.

Es por ello que hay que tener presente que una de las labores más notables y heroicas que realiza la Fuerza Armada Mexicana es acudir al auxilio de nuestros connacionales cuando son afectados por fenómenos naturales. Sin embargo, su valiente labor ha tenido la altura de miras suficiente para no limitarse a nuestro territorio nacional.

Por lo cual, la solidaridad internacional debe darse a la brevedad posible. La ayuda de emergencia es de importancia vital para cualquier pueblo que ha sufrido el infortunio de ser víctima de la naturaleza, siendo esta una de las principales razones para poner a la consideración de este pleno, la consideración de la presente iniciativa.

Sin embargo, existen otras razones por las que la presente reforma no se circunscribe a fines exclusivamente de carácter humanitario. Una de ellas y quizá la de más reciente memoria es la ocurrida en meses pasados en la que la Marina de México fue invitada a acudir a los ejercicios navales de la Partnership of the America 2012 (POA-2012), los cuales se celebraron del 3 al 16 de septiembre en la base naval de Mayport y el campo Blanding en Florida, Estados Unidos.

Dichos ejercicios, permiten una mejor y mayor capacitación por parte de la Marina, lo cual trae aparejado que nuestros connacionales de desarrollen de forma más eficaz y eficiente en todas sus labores, pero prioritariamente en la que sin duda es la más importante en estos tiempos para nuestro pueblo; la función de brindar seguridad.

En diversas ocasiones, ambas Cámaras del Congreso han reconocido que las Fuerzas Armadas, ha desempeñado un papel de suma importancia en la seguridad nacional, incluso han sido el soporte de las instituciones en nuestro país, siempre actuando con patriotismo, heroísmo y profesionalización por honor y amor a México.

Por lo aquí expresado, debe hacernos reflexionar sobre la conveniencia de permitir que la Comisión Permanente tenga atribuciones para autorizar al Ejecutivo federal a fin de que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

Por las razones antes expuestas, me permito presentar a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción IX del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción IX del artículo 78 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 78. ...

...

I. a VIII. ...

IX. Dar su autorización para que el Ejecutivo federal a fin de que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

#### **Transitorios**

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

Salón de sesiones de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, a 27 de noviembre de 2012.

Diputado José González Morfín (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO ALEJANDRO LARRAZÁBAL BRETÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

**Planteamiento del problema**

Uno de los principales retos cuando se aborda la problemática hacendaria del municipio, es la debilidad financiera que lo caracteriza debido a la escasa capacidad recaudatoria, producto de factores como la alta centralización del sistema fiscal mexicano, sustentado en el modelo de coordinación fiscal vigente, el efecto de su aplicación que deriva en el desmantelamiento de su estructura administrativa tributaria y la falta pago del impuesto predial por parte de las delegaciones de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal y de las entidades paraestatales, convirtiéndose este último, en un tema añejo, recurrente y de impacto negativo en cada ejercicio fiscal. Por ejemplo, el municipio de Monterrey Nuevo León, tiene la obligación de pagar impuestos a la federación y al estado por los conceptos siguientes:

<b>Impuestos</b>	
<b>Federación</b>	<b>Estado</b>
<b>1. Impuesto sobre la renta (ISR)</b>	1. Impuesto por obtención de premios.
<b>2. Impuesto al valor agregado (IVA)</b>	2. Impuestos sobre el patrimonio.
<b>3. Impuesto sobre productos del trabajo (ISPT)</b>	3. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
<b>4. Impuesto al activo (IMPAC)</b>	4. Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones. 5. Impuesto sobre hospedaje.
<b>5. Impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS)</b>	6. Impuesto sobre transmisión de propiedad de vehículos automotores. 7. Impuestos sobre nóminas y asimilables. 8. Impuesto sobre nóminas. 9. Impuestos ecológicos, entre otros.

Por ello, la mayoría de los 2440 presidentes municipales en México, coinciden que la falta pago del impuesto predial por parte de las entidades paraestatales u organismos descentralizados de carácter federal o estatal, es uno de los mayores conflictos que enfrentan año con año y que en la mayoría de los casos las dependencias u organismos morosos, se escudan bajo el argumento que la Constitución los exime de pago.

El artículo 115, fracción IV párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los artículos 27 párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen cuáles son los bienes de la nación, mismos que a continuación se transcriben:

**Artículo 27. ...**

...

...

...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije **(el, sic DOF 20-01-1960)** Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes **(intermitentes, sic DOF 20-01-1960)** y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

...

...

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

**Artículo 42. ...**



I. a III. ...

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. a VI. ...

**Artículo 132.** Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión **al servicio público o al uso común**, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

**Ahora bien, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley General de Bienes Nacionales, se consideran como bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público o de regulación específica que señalen las leyes respectivas, los bienes nacionales contenidos en los artículos constitucionales citados y los que a continuación se detallan:**

II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

III. Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de los que México sea parte;

IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

V. Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI. Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta Ley;

VII. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

VIII. Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X. Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;

XI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;

XII. Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación;

XIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XIV. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación;

XV. Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;

**XVI.** Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;

**XVII.** Los bienes muebles de la Federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;

**XVIII.** Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

**XIX.** Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

**XX.** Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la Federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables, y

**XXI.** Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

El artículo 7 de la ley en comento, determina que se considerarán bienes de uso común los siguientes:

**Artículo 7.** Son bienes de uso común:

**I.** El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

**II.** Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

**III.** El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;

**IV.** Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor reflujó hasta los límites de mayor flujo anuales;

**V.** La zona federal marítimo terrestre;

**VI.** Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

**VII.** Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

**VIII.** Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

**IX.** Las riberas y zonas federales de las corrientes;

**X.** Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

**XI.** Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

**XII.** Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

**XIII.** Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten, y

**XIV.** Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

Respecto a los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los municipios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado:

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XX, Diciembre de 2004; Pág. 1124

**Predial municipal.** Condiciones a las que deben sujetarse las legislaturas locales en la regulación del impuesto relativo (interpretación de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución federal).

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, **divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios**. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

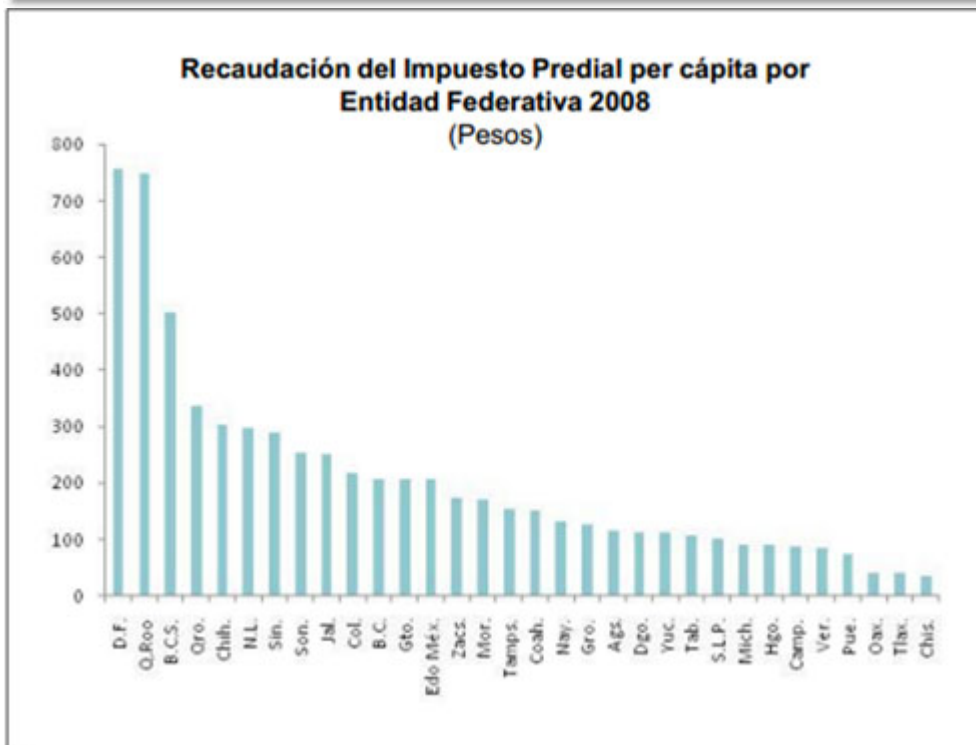
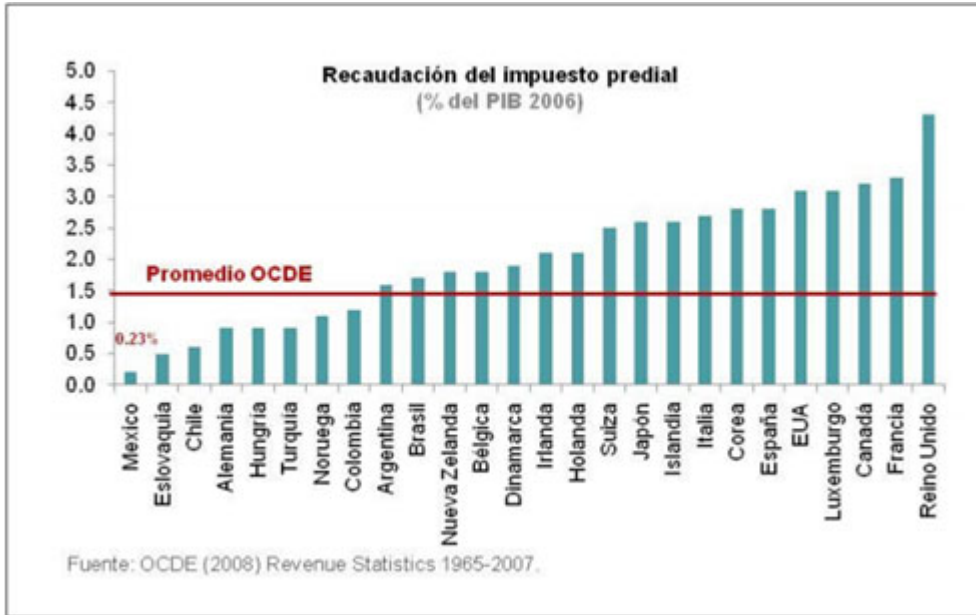
#### **Pleno**

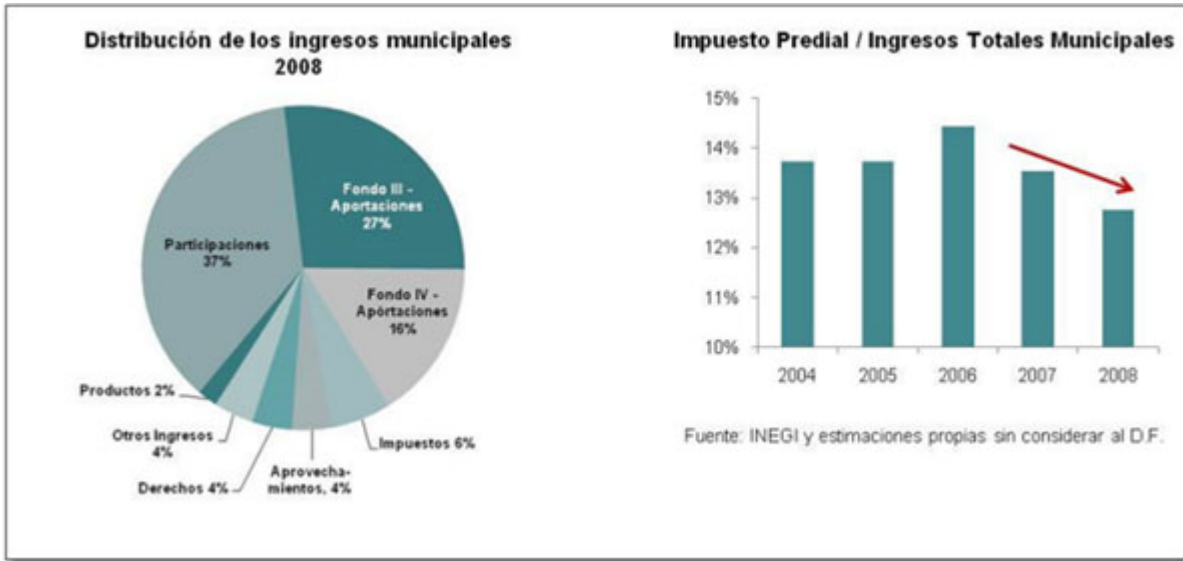
Controversia constitucional 14/2004. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

Por otra parte, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la recaudación del Impuesto Predial en México representa sólo el 0.23% del PIB, porcentaje notablemente inferior al registrado por países de la OCDE que en promedio recaudan el 1.5%, e incluso por debajo de lo registrado en países de desarrollo económico similar como Brasil y Chile, tal y como se acredita en el estudio *El impuesto a la propiedad, Financiamiento de las Ciudades con Suelo Urbano*, del M. Urb. Ismael López Padilla, al señalar “desigualdades en la capacidad recaudatoria *per cápita* en el país son notables por Entidad Federativa, donde sólo 4 entidades concentran el 55% del monto total recaudado por 23,760.9 millones de pesos en 2008 y los

ingresos municipales son altamente dependientes de las transferencias federales, en promedio representan el 80% de sus ingresos totales. Por su parte, el impuesto predial participa con apenas el 13% de los ingresos municipales, y en la situación económica actual es la fuente de ingresos con mayor potencial de crecimiento. Ante la reducción en los ingresos municipales, una alternativa importante para incrementar los ingresos propios es mediante el fortalecimiento de la recaudación del Impuesto Predial”. Véase las gráficas siguientes:



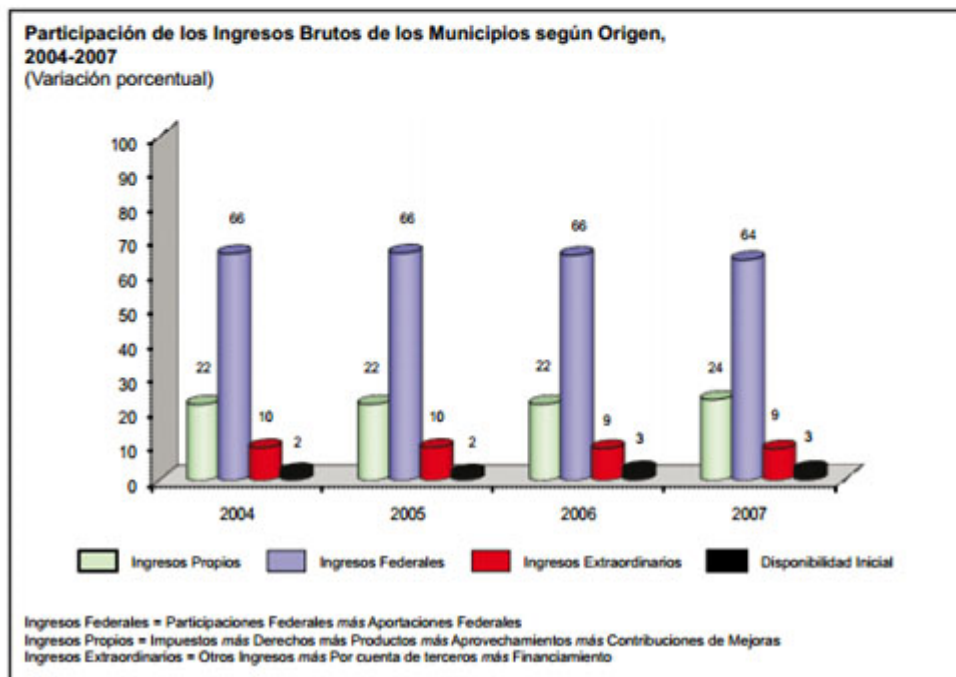


El impuesto predial es un tributo con el cual se grava una propiedad o posesión inmobiliaria ya sea vivienda, oficina, edificio o local comercial. Este impuesto junto con el llamado impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, generan la mayor recaudación anual que obtienen los municipios a nivel nacional. Lo anterior se confirma en la Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (Efipem) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de la gráfica siguiente:

**Ingresos Brutos de los Municipios  
2004-2007**  
(Pesos)

CONCEPTO	2004	2005	2006	2007
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>149 586 118 697</b>	<b>165 669 232 331</b>	<b>192 598 012 739</b>	<b>204 840 411 165</b>
IMPUESTOS	15 543 042 963	17 750 542 867	21 077 521 146	24 336 718 090
DERECHOS	8 528 876 620	9 456 835 226	10 632 372 968	11 784 782 444
PRODUCTOS	2 224 869 338	2 535 380 163	2 770 157 634	3 268 166 364
APROVECHAMIENTOS	6 009 116 060	6 111 399 317	7 160 105 766	7 269 765 455
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	766 867 706	880 751 096	1 074 180 839	944 773 634
PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES	54 990 452 826	60 601 334 358	71 699 194 354	70 692 373 465
APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES	43 673 179 060	48 995 454 396	54 618 143 834	61 136 400 632
OTROS INGRESOS	3 726 579 503	5 171 142 502	6 420 979 102	6 717 774 862
POR CUENTA DE TERCEROS	910 069 126	482 678 231	290 131 544	657 677 967
FINANCIAMIENTO	9 528 497 399	10 149 522 745	11 032 151 866	11 774 895 829
DISPONIBILIDAD INICIAL	3 684 568 096	3 534 191 430	5 823 073 686	6 257 082 423

Fuente: INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.



Fuente: Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (Efipem) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Instituto Nacional de Estadística y Geografía, julio 2009, página 18.

Derivado de la situación en la que se encuentran la mayoría de las haciendas municipales y de acuerdo con el modelo de Federalismo que se requiere en México en el siglo XXI, -basado en la construcción de sistemas tributarios que generen los recursos suficientes, en cada orden de gobierno, para garantizar la satisfacción de servicios a los que están obligados- en Acción Nacional consideramos urgente modificar el artículo 115, fracción IV párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de exentar del pago de las contribuciones únicamente a los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios que estén destinados al cumplimiento de su objeto público.

**Argumentación**

A partir de 1999, con la décima reforma al artículo 115 Constitucional, la figura del Municipio en México se fortalece al considerarse como la base de la división territorial, política y administrativa de las entidades federativas, tener un régimen interior republicano, representativo, popular y libre entre otras características.

Respecto al segundo párrafo del artículo 115 citado, es oportuno mencionar que dicha reforma se llevó a cabo para establecer explícitamente la prohibición para exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, para dejar el término amplio de “personas” con lo cual se entiende que se trata de “personas físicas o morales” indistintamente, lo mismo que la denominación genérica de “institución”, refiriéndose a “instituciones públicas o privadas”.

Por tal razón, los bienes del dominio público de los tres órdenes de gobierno, que utilicen las entidades Paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público.

Lo anterior responde al hecho que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo si tributan impuesto predial.

En conclusión, el espíritu de esta histórica reforma consistió en evitar que la Federación y sus organismos descentralizados tuvieran que pagar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria por las grandes obras: presas, refinerías, puertos, entre otras, pero no dejar de pagar el agua potable consumida.

Sin embargo, a más de una década de su vigencia, son unánimes las voces que se pronuncian sobre los insuficientes avances en la materia y la necesidad de posicionar desde el inicio de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, el tema de la hacienda municipal como uno de los pendientes en la agenda política y hacendaria del país.

Para efectos de la presente iniciativa, se destaca lo previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional en la que se establece la facultad del municipio para administrar libremente su hacienda y también la exención de pago de contribuciones respecto de los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios salvo que éstos sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares con independencia del título, para fines administrativos o propósitos diferentes a los de su objeto público.

De igual forma, lo establecido en la Ley General de Bienes Nacionales, en el capítulo III De los inmuebles de la Administración Pública Federal Paraestatal, que en su artículo 116 señala:

Artículo 116. Los inmuebles propiedad de las entidades no se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación que establece esta Ley, salvo aquellos inmuebles propiedad de los organismos descentralizados.

Las entidades podrán adquirir por sí mismas el dominio o el uso de los inmuebles necesarios para la realización de su objeto o fines, así como realizar cualquier acto jurídico sobre inmuebles de su propiedad, sujetándose a las normas y bases que establezcan sus órganos de gobierno, en los términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin requerir autorización de la Secretaría. Tratándose de la enajenación de inmuebles propiedad de organismos descentralizados, se estará a lo dispuesto en el artículo 117 de la presente Ley.

Los inmuebles propiedad de las entidades, pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común.

Al respecto, se considera fundamental citar íntegramente lo establecido por el Tribunal Pleno de la SCJN en el sentido de la interpretación al impuesto predial y la excepción de pago a la que tienen derecho únicamente los bienes del dominio público de la Federación, los Estados o los Municipios, en los términos siguientes:

[J], 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXI, Enero de 2005; Pág. 6

**Predial municipal**. Reformas al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, y artículo quinto transitorio del decreto correspondiente. Las facultades que otorgan a los ayuntamientos para proponer a los

congresos locales las bases y tasas de dicho **tributo son de ejercicio discrecional**, por lo que su omisión no constituye una violación al proceso legislativo que depare perjuicio a los contribuyentes.

Las reformas constitucionales mencionadas otorgan a los ayuntamientos la facultad de proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial, entre otras contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria de su respectiva circunscripción territorial; dicha facultad municipal es concomitante con la obligación del Congreso de hacerse cargo de esa proposición para decidir motivadamente. La interpretación literal, sistemática y teleológica de las indicadas reformas permite considerar que esa facultad de proponer es discrecional y se estableció en beneficio de los Ayuntamientos; asimismo, que mediante ella, **el Poder Reformador no otorgó a los Municipios la atribución de legislar en materia tributaria, sino que ésta sigue correspondiendo, esencialmente, a los Congresos Locales** en los términos de los artículos 31, fracción IV, 116 y 124 constitucionales. Por tanto, la circunstancia de que un Ayuntamiento omita proponer al Poder Legislativo Estatal la base o las tasas del impuesto predial que regirá en su Municipio, o bien, que haciéndolo, la legislatura los desestime, no genera a los contribuyentes una violación al proceso legislativo que les depare perjuicio, de manera similar a lo que acontece cuando el Congreso, sea Federal o Local, no causa perjuicio a los gobernados si al expedir una ley no acoge las proposiciones que se le formularon en una iniciativa, de modo que los conceptos de violación formulados al respecto serán inoperantes. Lo anterior no es obstáculo para que si el estudio del proceso legislativo o de la ley en sí misma considerada, esto es como producto terminado, revelen vicios constitucionales que afecten al contribuyente quejoso, se conceda el amparo, el que, como es propio del amparo contra leyes, no tendría efectos generales, pues no obligaría al Congreso a legislar, sino que sólo protegería al quejoso y obligaría a las autoridades aplicadoras.

#### Pleno

Contradicción de tesis 45/2004-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. 18 de enero de 2005. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy dieciocho de enero en curso, aprobó, con el número 1/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de enero de dos mil cinco.

[TA]; 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; I, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1988; Pág. 125

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XX, Diciembre de 2004; Pág. 1124

#### **Predial municipal. Condiciones a las que deben sujetarse las legislaturas locales en la regulación del impuesto relativo (interpretación de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución federal)**

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer **el proceso de regulación del impuesto predial**, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, **pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios.** Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una



justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

### Pleno

Controversia constitucional 14/2004. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

[TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, Febrero de 2010; Pág. 10

**Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.** La exención prevista en el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es aplicable respecto de la prestación del servicio público relativo, aunque el usuario de éste ocupe un inmueble de dominio público.

El citado precepto contiene tres enunciados normativos cuya finalidad es garantizar la libre administración de la hacienda municipal: 1) Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional -es decir, las instauradas sobre la propiedad inmobiliaria o sobre la prestación de servicios públicos municipales-, ni concederán exenciones en relación con las mismas; 2) Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, y 3) A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Ahora bien, del tercer enunciado normativo deriva que a partir de la reforma señalada la exención constitucional sólo opera en relación con las contribuciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria (inciso a), y no respecto de las contribuciones derivadas de los servicios públicos municipales (inciso c), pues para que opere dicha figura tributaria es determinante la calidad de bien de dominio público. En efecto, en el caso de los tributos sobre bienes raíces, el aspecto objetivo del hecho imponible consiste en la propiedad o posesión de un bien inmueble, la cual resulta necesaria para el nacimiento de la obligación tributaria; en cambio, en los derechos el hecho imponible consiste en la recepción del servicio público y, por tal motivo, la calidad del bien inmueble, ya sea de dominio público o no, es indiferente para la configuración del tributo. Esto es, en el primer caso la propiedad o posesión del bien inmueble es el elemento necesario de la figura tributaria que hace nacer la obligación, por lo que si es de dominio público, impedirá que ésta surja, ya que goza de la exención constitucional; en cambio, en el segundo caso, el bien inmueble no es parte de la figura tributaria y en nada le afecta si tiene la calidad de bien de dominio público, por lo que nace la obligación tributaria y no opera la exención. En consecuencia, respecto del pago de derechos por la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, no opera la referida exención constitucional, por el simple hecho de que el usuario de esos servicios ocupe un inmueble de dominio público, sea de la Federación, de un Estado o de un Municipio, pues tal aspecto es irrelevante para la configuración del derecho respectivo.

Amparo directo en revisión 1678/2005. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otro. 16 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo en revisión 1413/2008. Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 16 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano

Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo en revisión 1070/2005. Consejo de la Judicatura Federal. 23 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo 1/2007. Consejo de la Judicatura Federal. 23 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo 15/2008. Consejo de la Judicatura Federal. 23 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

El Tribunal Pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.

Por último, convencido que la descentralización hacendaria, como esquema de distribución de cargas tributarias y de facultades recaudatorias, fortalecerá el presupuesto anual de cada uno de los 2440 municipios en México, propongo que tratándose de contribuciones establecidas por los estados sobre la propiedad inmobiliaria y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios, únicamente quedarán exentos de pago del impuesto predial los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios destinados al cumplimiento de su objeto público.

Debe quedar claro que en México, la fuente de financiamiento más importante para los gobiernos municipales es el impuesto predial y por ello es urgente desde el poder Legislativo, replantear un nuevo modelo de Federalismo propio del siglo XXI caracterizado por el impulso al municipio y sus finanzas públicas

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputado Federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6º numeral 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración del Pleno de esta Soberanía, la iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115.** ...

I. a III. ...

IV. ...

a) a c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona, institución, **entidad paraestatal u organismo descentralizado de carácter federal o estatal** alguna respecto de dichas contribuciones **y los mismos estarán sujetos al pago de contribuciones federales en los términos de las leyes en la materia.** Sólo estarán exentos aquellos bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios **destinados estrictamente al cumplimiento de su objeto público, señalados en la Ley de la materia.**

...

...

...

V. a X. ...

#### **Transitorio**

**Artículo Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el 20 de noviembre de 2012.

Diputado Fernando Alejandro Larrazábal Bretón  
(rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA VERÓNICA BEATRIZ JUÁREZ PIÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada Verónica Beatriz Juárez Piña, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IX al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La iniciativa que se propone ante ésta soberanía, adiciona una fracción IX al artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consiste en elevar a rango constitucional el acceso a Internet como un derecho fundamental que deben tener todos aquellos estudiantes que se encuentran en un proceso de formación escolarizada en escuelas públicas en los niveles de educación preescolar, primaria, secundaria, medio superior y superior que imparte el Estado, como prioridad de inicio para, posteriormente se haga extensivo a la población en su conjunto.

Sería un gran avance y apoyo para los estudiantes que el Estado coadyuve con mayores herramientas como sería el proporcionarles Internet en los centros educativos públicos de forma gratuita, ya que esto permitirá mayor interés en el conocimiento y una mayor calidad educativa.

A nadie escapa el valor que tiene el Internet dentro de un sistema global de comunicaciones, puesto que ha comenzado a ser reconocido en el mundo dentro de la categoría de los derechos humanos denominados de la cuarta generación.

En la actualidad ha cobrado especial relevancia por la relación que tiene con los derechos fundamentales, tales como: la libertad de enseñanza y la libertad de expresión, que a su vez contiene el derecho de difundir su libre pensamiento e ideas, por citar tan sólo algunos ejemplos.

La Internet en el mundo se ha posicionado en los últimos años, como uno de los medios de comunicación que le permite a la sociedad acceder a un volumen importante de información y conocimientos.

Asimismo, Internet se ha convertido en una herramienta esencial para difundir y garantizar la democracia e impulsar el desarrollo económico y social de cualquier país del mundo, de ahí la importancia de que esta tecnología sea accesible y asequible al total de la población del país.

En la educación en cualquier nivel escolar el uso del Internet beneficia a los estudiantes, pues anima la curiosidad en el saber y el deseo de investigar, desarrolla nuevas habilidades para buscar, analizar y seleccionar la información necesaria para resolver un problema.

Cabe señalar, que el pasado 1 de junio de 2011, la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU), declaró el acceso a Internet como un derecho humano fundamental, por ser una herramienta que favorece el crecimiento y el progreso de la sociedad en su conjunto, así como el medio por el cual las personas ejercen su derecho a la libertad de opinión y expresión, de conformidad con el artículo 19 de la Declaración de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, consideró también, que debería ser un derecho universal accesible para cualquier individuo y exhortó a los gobiernos a facilitar su acceso.

Este reconocimiento de la ONU también debe ser un compromiso para el Estado mexicano y comprometerse a legislar para elevar al internet como un derecho fundamental previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que nuestro país se coloque a la vanguardia de las transformaciones sociales actuales.

Desde el derecho internacional debe anotarse que el acceso a Internet ya tiene el estatus de derecho humano fundamental, en países como Finlandia, Estonia, Francia, Grecia y Costa Rica, países que se han acogido al artículo 19 de la Declaración de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, teniendo como referencia las posibilidades comunicativas de Internet.

Por supuesto, que México, no puede ni debe ser la excepción. Nuestro país también debe buscar que el internet sea un derecho fundamental para que quede plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su importancia en cuanto a lo que libertad de prensa, libertad de pensamiento, libertad de expresión, libre desarrollo de la personalidad y libre conciencia se refiere.

Por ello, hoy es imposible ignorar lo evidente, pues el mundo de las comunicaciones esta cambiando aceleradamente de modo que el Internet no sólo permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión, sino que también para asegurar el respeto de otros derechos, tales como: el derecho a la educación, la atención de la salud, el trabajo, el derecho de reunión y asociación y el derecho a elecciones libres, por ello, el legislador no puede pasar por alto estos cambios en el mundo.

Antes el reto era tener una computadora o un teléfono celular. Ahora, el reto es contar con internet porque se ha convertido en una herramienta imprescindible para el conocimiento. Más que una posibilidad de comunicación, es una necesidad debido a la globalización comunicativa que hoy se vive.

A diferencia de otros medios de comunicación, la accesibilidad de internet permite que cualquier persona en el mundo pueda difundir sus ideas y aún la información que considere relevante para sí y para los demás. Sin embargo, al no tener acceso a esta tecnología, se enfrentan a situaciones de desigualdad frente a quienes sí tienen la capacidad económica de contar con el servicio. Por ello, al ser un derecho fundamental abriría el espectro de igualdad a los sectores más pobres del país y proveería de nuevas herramientas tecnológicas a los ciudadanos de zonas urbanas y rurales.

El número de hogares en México que cuenta con una computadora es aún reducido. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), presenta un panorama general sobre el uso y aprovechamiento de Internet en los hogares y por los individuos, tomando como fuente la Encuesta sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares, la cual reveló que en mayo de 2010, en el país 38.9 millones de personas son usuarios de una computadora y 32.8 millones tiene acceso a Internet.<sup>1</sup>

Por otro lado, tenemos que el Inegi, informó que los usuarios de internet registraron un aumento del 20.6 por ciento respecto al 2009. En un rango de edad de 12 a 34 años, son quienes más utilizan el servicio de internet con una participación del 66.8 por ciento.<sup>2</sup>

“En México existen 8.44 millones de hogares equipados con computadora, lo que representa un 29.8 por ciento del total de hogares en el país y significa un crecimiento de 13.2 por ciento con relación a 2009.

La encuesta también registró que en entidades como el Distrito Federal, Nuevo León, Sonora y Baja California, cuatro de cada diez hogares cuentan con computadora, que significa un promedio de 43.4 por ciento; mientras que Chiapas, Guerrero y Oaxaca sólo uno de cada diez hogares tiene acceso a una computadora, en un promedio de 14 por ciento.

El Inegi informó que en cuanto a conectividad 6.3 millones de hogares cuentan con conexión a internet, lo cual representa 22.2 por ciento del total en México, lo que implica un crecimiento del 22.9 por ciento respecto de 2009.

La encuesta permitió identificar entre los diversos usos que se le dan a la computadora: labores escolares (53.4 por ciento); actividades vinculadas con la comunicación (44 por ciento); entretenimiento (37.9 por ciento), y trabajo (32.2 por ciento).<sup>3</sup>

El Internet ya no puede ser para unos cuantos, ya que es una herramienta de desarrollo para nuestro país. A nuestro juicio, el Estado debe garantizar el acceso a Internet como un derecho fundamental, porque existen muchas voces que consideran que el acceso a Internet debe ser un principio fundamental en una democracia, así como un medio para promover la realización de otros derechos, fomentar el pluralismo y la participación pública, permitir que

miles de millones de personas expresen sus opiniones y accedan más fácilmente al mundo del conocimiento y la información que desean.

Ante estos hechos, resulta imperativo adicionar a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un marco jurídico que contemple el acceso a Internet como derecho fundamental, tal y como lo han hecho otros países anteriormente mencionados.

Las mexicanas y los mexicanos ya no podemos seguir desconociendo el pronunciamiento de la Asamblea General de Naciones Unidas y de los países desarrollados, al declarar el acceso a Internet como un derecho humano fundamental.

Démosle al pueblo de México, el derecho de hacer suyo ese reconocimiento para que las y los mexicanos tengan acceso a Internet, a fin de que puedan mejorar la calidad educativa y el conocimiento de mayor información.

Discutir y, en su caso, aprobar la presente iniciativa representará una verdadera prueba de pluralismo democrático, así como el reconocimiento del derecho fundamental que debe tener toda persona, especialmente entre los sectores de estudiantes más pobres de niñas, niños y adolescentes.

Por tal motivo, es necesario que las y los legisladores atiendan a esta realidad y doten a las y los estudiantes del país de un instrumento que contribuya a garantizar el derecho libre al Internet para que puedan integrarse con mayores competencias a la sociedad de la información.

Llevar el acceso de Internet a cada estudiante de nivel preescolar, primaria, secundaria, medio superior y superior es una causa importante que todos los gobiernos del mundo deben proponer, ya no como un derecho, sino como una meta de desarrollo para su nación.

En virtud de lo expuesto, propongo a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto**

**Artículo Único.** Se adiciona una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. a VIII. ...

**IX. El Estado garantizará a todo estudiante de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior el derecho al acceso a Internet gratuitamente, a fin de que puedan mejorar la calidad educativa y la accesibilidad a la información.**

#### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrara en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

#### **Notas**

1 Comunicado de INEGI, Número 413/10, de fecha 08 de diciembre de 2010.

2 Ibidem.

3 Ibidem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2012.

Diputada Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO NABOR OCHOA LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El suscrito, Nabor Ochoa López, diputado de la LXII Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforma el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

La fracción IV del artículo 115 constitucional le determina al municipio la competencia de administrar libremente su hacienda; asimismo, en el inciso a) de esa misma fracción, estipula la facultad de éste para recibir las contribuciones establecidas por las entidades federativas sobre la propiedad inmobiliaria.

De este modo concluimos, por una parte, en la autonomía del municipio en la recaudación; más no así en la imposición de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

En este sentido, apreciamos constantemente en el ámbito municipal, la necesidad de recaudar más recursos y fortalecer la hacienda municipal, pues las demandas y necesidades de la ciudadanía van en aumento, lo que ocasiona frecuentemente que los municipios tengan que recurrir al endeudamiento. Es por ello importante vincular, primero, la necesidad de obtener más recaudación propia; y segundo, la realidad jurídica de la inexistencia de un apartado legal en la Constitución por virtud del cual se fundamente el cobro del impuesto predial a favor de los municipios de los inmuebles propiedad de la federación y los estados, cuya labor esté encaminada a una actividad diferente de la principal que realizan.

Concebimos esta opción como una vía justa para aumentar la recaudación en los municipios, consiguiendo así mejores ingresos para la implementación de políticas públicas cuyo objeto sea propiciar mayor cobertura y/o calidad de los servicios públicos de su competencia.

### Exposición de Motivos

El Estado mexicano está constituido por tres órdenes de gobierno: el Estado federal, las entidades federativas y el municipio. Este último, materia que hoy nos ocupa, está regido por el artículo 115 Constitucional, en el cual se señala que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; la administración del municipio está a cargo del ayuntamiento y es de elección popular directa; se haya investido de personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la ley; administrará libremente su hacienda; formulará, aprobará y administrará sus planes de desarrollo urbano; además tiene intervención en procesos de conurbación y tiene el mando de la fuerza pública municipal.

De acuerdo con el Inegi, en México existen 2 mil 440 municipios distribuidos en 31 entidades federativas las cuales guardan importantes diferencias de concentración en número de municipios y en población asentada. Cuatro entidades tienen menos de 10 municipios; once entidades tienen entre 11 y 50 municipios; 8 entidades con más de 50 y menos de 100 municipios; 5 entidades tienen más de 100 municipios; dos entidades tienen más de 200; y el estado de Oaxaca tiene 570 municipios, que constituyen el 23 por ciento del total nacional.

A pesar de las distintas facultades que le brinda la Constitución a los municipios, en realidad son pocas las que ejerce, debido a la poca infraestructura con la que cuentan. En México, los municipios tienen características muy particulares desde el punto de vista económico, es decir, la manera en que se allegan de recursos y las potestades tributarias con los que cada uno cuenta son diversas, ya que, el papel que juegan las transferencias federales es fundamental para el desempeño de sus funciones. Las principales potestades tributarias de los municipios son el



impuesto predial, derechos y aprovechamientos; además de que las bases gravables son muy pequeñas por lo que la recaudación propia es muy pobre y las necesidades son muy elevadas.

La centralización de los ingresos, dependió en mucho del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que data de 1980 y que se refleja en la Ley de Coordinación Fiscal. En la anterior, se estableció el conjunto de disposiciones y órganos que regularían la cooperación entre la federación y las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, estableciendo y distribuyendo las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales (ramos 28 y 33, respectivamente).

En otras palabras, se cedieron potestades tributarias a cambio de mayores transferencias federales. Sin embargo, ese conjunto de disposiciones, lejos de beneficiar a los municipios, no les ha permitido avanzar para poder satisfacer las demandas de sus pobladores, debido a que, en los últimos años se ha recurrido al endeudamiento para llevar a cabo la infraestructura necesaria y hacer frente a las necesidades particulares de cada uno. En la mayoría de los casos, las transferencias que le brinda la federación son insuficientes, ya que depende de los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal como se lleva a cabo la distribución de los recursos. Actualmente, la mayoría de los Municipios presentan carencias graves en muchos temas básicos como es la salud, educación, desarrollo social, servicios públicos, entre otros.

La manera en que se distribuyen recursos a los estados y municipios es a través de los ramos 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios) y 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). En el caso del ramo 28, el Fondo General de Participaciones es el componente principal del sistema de participaciones ya que de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo segundo menciona que del total de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio, se asigne 20% al Fondo General de Participaciones, el cual tiene como criterios de asignación de recursos principalmente la población de las Entidades Federativas como medida para promover la equidad; el criterio de territorialidad con base en los impuestos asignables, y el resto en proporción inversa a las participaciones por habitante.

De acuerdo con cifras del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del Inegi y datos publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 82 por ciento de las participaciones la concentran sólo trece entidades federativas como se observa en el cuadro siguiente:

Entidad Federativa	Participación porcentual del total de Participaciones	Participaciones Federales al segundo trimestre de 2012	Población
Distrito Federal	13.6	54,866.5	8,851,080
Nuevo León	9.9	40,008.5	4,653,458
México	9.5	38,307.1	15,175,862
Coahuila	9.0	36,499.6	2,748,391
Veracruz	7.9	31,815.8	7,643,194
Jalisco	6.6	26,704.8	7,350,682
Chihuahua	4.7	18,860.2	3,406,465
Michoacán	4.1	16,472.3	4,351,037
Chiapas	3.7	15,088.1	4,796,580
Sonora	3.6	14,701.6	2,662,480
Quintana Roo	3.4	13,641.7	1,325,578
Baja California	3.2	12,777.3	3,155,070
Tamaulipas	2.7	11,111.4	3,268,554
Puebla	2.4	9,687.5	5,779,829
Guanajuato	2.1	8,533.2	5,486,372
Nayarit	1.5	5,900.8	1,084,979
Sinaloa	1.4	5,622.7	2,767,761
Oaxaca	1.3	5,330.0	3,801,962
Zacatecas	1.3	5,078.5	1,490,668
San Luis Potosí	1.1	4,583.6	2,585,518
Durango	1.1	4,292.4	1,632,934
Hidalgo	0.9	3,650.5	2,665,018
Guerrero	0.8	3,257.9	3,388,768
Morelos	0.7	3,016.9	1,777,227
Aguascalientes	0.7	3,000.0	1,184,996
Yucatán	0.6	2,420.3	1,955,577
Tabasco	0.6	2,340.7	2,238,603
Colima	0.5	2,185.7	650,555
Querétaro	0.5	1,883.2	1,827,937
Baja California Sur	0.4	1,677.3	637,026
Campeche	0.3	1,030.8	822,441
Tlaxcala	0.0	62.5	1,169,936
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>404,409.50</b>	<b>112,336,538.00</b>

Fuente: SHCP e INEGI

También se observa en la información anterior, que el criterio poblacional de distribución de recursos no ha sido promotor de un desarrollo más equitativo ya que no toma en cuenta las diferencias que se observan en las Entidades Federativas respecto de sus necesidades, los costos de prestar servicios y su capacidad fiscal; como es el caso de los Estados de Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Colima, Zacatecas, Tlaxcala por mencionar algunos.

De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad, en 2010, las cinco entidades federativas más competitivas fueron el Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila, Querétaro, y Aguascalientes. Las primeras tres, están intrínsecamente relacionadas con las Participaciones Federales asignadas, y las dos últimas con el nivel de inversión extranjera directa.

Por otro lado, un factor fundamental para hacer frente a la debilidad presupuestal de los municipios ha sido la contratación de deuda, que ha derivado en un descontrol de las administraciones municipales, convirtiéndose en un

tema de prioridad en la agenda nacional. En el cuadro siguiente se observa el nivel de endeudamiento de los municipios de acuerdo a cada entidad federativa a la que pertenecen; por lo que, de las diez entidades federativas con mayor endeudamiento de sus municipios, ocho son a las que mayor nivel de recursos se les asignan según el criterio de población, pero que no necesariamente son eficientes en el uso y destino de los mismos.

Relación porcentual del Total de Obligaciones Financieras de los Municipios					
Saldos al 30 de Junio de 2012					
(millones de pesos)					
	Total de Obligaciones Financieras de los Municipios	Participación Porcentual	Participaciones	Aportaciones	Ingresos Propios
<b>T O T A L</b>	<b>50,888.6</b>	<b>100.0</b>	<b>43,524.8</b>	<b>1,749.7</b>	<b>5,614.1</b>
Jalisco	10,760.5	21.1	10,668.1	25.1	67.3
México	5,626.8	11.1	5,569.8	56.9	0.0
Nuevo León	5,237.1	10.3	4,374.0	10.6	852.5
Baja California	4,003.9	7.9	3,621.2	0.0	382.7
Puebla	2,999.5	5.9	868.5	0.0	2,131.0
Veracruz	2,840.8	5.6	2,225.4	615.4	0.0
Sonora	2,149.2	4.2	2,149.2	0.0	0.0
Quintana Roo	1,898.9	3.7	1,489.1	24.9	384.8
Guanajuato	1,865.4	3.7	1,800.0	0.0	65.4
Tamaulipas	1,641.4	3.2	505.3	0.0	1,136.1
Morelos	1,474.8	2.9	1,444.8	30.0	0.0
Chiapas	1,400.2	2.8	871.1	247.2	281.9
Sinaloa	1,064.7	2.1	1,064.7	0.0	0.0
Durango	974.9	1.9	716.4	206.4	52.1
Coahuila	715.0	1.4	715.0	0.0	0.0
Guerrero	663.3	1.3	475.8	39.6	148.0
Michoacán	629.8	1.2	619.8	0.0	10.0
Querétaro	619.3	1.2	619.3	0.0	0.0
Tabasco	600.4	1.2	544.3	56.1	0.0
Aguascalientes	597.7	1.2	589.2	8.4	0.0
Nayarit	589.2	1.2	580.2	0.0	9.0
Chihuahua	571.3	1.1	490.4	80.9	0.0
Colima	382.0	0.8	360.3	21.8	0.0
Baja California Sur	357.3	0.7	357.3	0.0	0.0
San Luis Potosí	352.3	0.7	278.8	32.8	40.6
Oaxaca	284.9	0.6	70.8	214.1	0.0
Yucatán	147.4	0.3	146.1	0.0	1.2
Campeche	133.4	0.3	116.6	16.8	0.0
Zacatecas	130.8	0.3	80.8	0.0	50.0
Hidalgo	113.8	0.2	112.5	0.0	1.3
Tlaxcala	62.5	0.1	0.0	62.5	0.0
Distrito Federal	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Nota: incluye a los organismos municipales

Fuente: SHCP

Actualmente, el municipio es considerado una pieza fundamental en el federalismo Mexicano; sin embargo, éste no ha tenido el respaldo institucional suficiente para funcionar correctamente. Es por ello, que se necesita fortalecer las

haciendas municipales mediante esfuerzos claros y precisos, de manera que se lleven a cabo acciones concretas que permitan mejorar la recaudación de ingresos propios.

Esos recursos adicionales permitirían, no solo satisfacer las demandas ciudadanas, sino que se estimularía el crecimiento económico de los municipios y se atraería inversión que genere empleos y un bienestar en la población, disminuyendo los índices de marginación y así, generar competitividad entre los municipios, a efecto de que los beneficiados de ésta planeación sean siempre los ciudadanos.

Un fenómeno que cada vez es más frecuente es el hecho de que los gastos operativos en los municipios van cada vez en aumento y su recaudación es menor. Por lo que el balance fiscal de la hacienda municipal es deficitario en algunas entidades federativas. Este hecho representa riesgos para asignación de un préstamo crediticio, lo que hace aún más difícil solventar los compromisos establecidos.

Para evitar que los municipios aumenten sus gastos operativos y recurran al endeudamiento, así como también aumenten y mejoren su recaudación y es necesario el aprovechamiento máximo de sus potestades tributarias. En el caso del Impuesto predial, suponiendo que se recaudara sin excepciones, sería una variable importante que incrementaría considerablemente los ingresos propios y el municipio tendría efectivamente la libre administración hacendaria y autonomía municipal, logrando además una menor dependencia de las participaciones federales.

El derecho fiscal señala que el impuesto predial es un tributo principalmente a favor de los gobiernos municipales; al igual que otro tipo de gravámenes inmobiliarios bien puede ser una fuente importante de ingresos, por lo que es de particular interés que los municipios puedan aprovechar los beneficios que esta facultad pueda hacer llegar a su hacienda.

El artículo 115 de nuestra Constitución establece en su fracción IV la exención de pago de contribuciones a “los bienes de dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier titulo, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.”

Los municipios han tenido diversos problemas al interpretar este precepto constitucional, pues los usuarios de dichos bienes fundamentan el no pago de sus contribuciones en el hecho de que los bienes mencionados se encuentran dentro de la denominación “de dominio público”, argumentando junto con ello que están destinados a un servicio público, ocasionando procesos judiciales burocráticos, costosos y resoluciones que afectan los ingresos de los Municipios.

Actualmente, la forma de exención para estos gravámenes impide el que muchos de los inmuebles que se encuentran dentro del territorio municipal cumplan con estas obligaciones fiscales, lo que provoca un injustificado subsidio de este orden de gobierno, es decir el municipal, que es el que menor proporción recibe del ingreso fiscal en comparación con el Estatal y desde luego Federal.

Al eliminar estas exenciones se podrá contribuir a una mejor y más ordenada contribución, así como fortalecer la capacidad de gestión pública municipal en términos de eficacia y eficiencia. Además, esta propuesta va en total congruencia con la idea de fortalecer la hacienda pública Municipal, a través de incrementar los ingresos municipales; lograr una menor dependencia de los recursos transferidos por la federación y avanzar hacia un federalismo fiscal más justo y equitativo con los municipios.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

#### **Decreto**

**Único.** Se reforma el párrafo segundo, inciso c), fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I...III.

IV...

c)...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas estatales deberán modificar su marco legal para hacer posible la implementación del cobro predial correspondiente, dentro de los 90 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintisiete de noviembre de 2012.

Diputado Nabor Ochoa López (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

José Francisco Coronato Rodríguez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el último párrafo del artículo 10. constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los derechos humanos son precisamente ese conjunto de prerrogativas inherentes a nuestra propia naturaleza que necesitamos para desarrollarnos en una forma plena y armónica, siendo uno de ellos sin duda el derecho reconocido en el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la libertad de trabajo, esto es profesión, oficio o trabajo lícito que nos permita el obtener además el recurso económico necesario para vivir en dignidad conjuntamente con nuestros seres queridos.

Sin embargo derivado de la aplicación del Sistema Penal Mexicano, miembros de nuestra sociedad en forma institucional y social dicho derecho fundamental se ve violentado por el estigma de las llamadas carta de antecedentes penales.

En México, aquellos que son condenados por la comisión de un delito que amerite pena privativa de libertad, son sometidos a un tratamiento institucional en alguno de los cientos de centros penitenciarios que existen, dicho tratamiento tiene la finalidad de lograr la reinserción social del individuo concepto que según la Organización de Naciones Unidas es:

“El proceso por el cual las personas en rehabilitación o rehabilitadas inician o retoman actividades de estudio, trabajo, recreación, construcción de redes de relaciones familiares y otras para su desarrollo personal y social, en condiciones de seguridad y respeto pleno a sus derechos”.

Es indispensable lograr dicho objetivo, pues es la garantía que tiene la sociedad de que aquellos individuos no volverán a transgredir el mítico *pacto social*, –el cual es según Ludwig Wittgenstein, la serie de acuerdos y reglas inteligibles, a los que se somete la voluntad del individuo, reconociendo su importancia para la estabilidad de la sociedad–; es causa inicial de haber sido sometido al tratamiento penitenciario.

Congruentemente con lo anterior, el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contemplan algunas premisas al respecto:

**Artículo 18. ...**

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los centros penitenciarios o cárceles, cuyo antecedente se pueden encontrar en los calabozos, han sido desde tiempos remotos la forma más aceptada de represión, contención y eliminación del delito.

El objetivo original de la reclusión es primeramente de carácter punitivo (de modo que quienes pretendan cometer un delito se inhiban o se abstengan a sabiendas del castigo), y al mismo tiempo evitar que quienes delinquen, reincidan.

Por lo anterior, uno pensaría que solo deben ser encerradas las personas cuyo delito esté plenamente comprobado, y que una vez que tengan el carácter de compurgados, no volverán a trasgredir las leyes. Sin embargo, hoy en día, muchos de los internos de los sobrepoblados centros penitenciarios, están pagando condenas respecto de delitos que no cometieron.

En otros casos, las penas de prisión son excesivas a consecuencia de las deficiencias en la defensa de los inculpados. Además, existen muchos casos en los que los internos tienen que tolerar ser sometidos a prisión preventiva por no tener recursos para pagar la fianza.

Aunado al problema de la sobrepoblación penitenciaria, potenciado por el gran número de internos sujetos a prisión preventiva, tenemos el problema de la equiparación fáctica de los presos de alta y baja peligrosidad.

No es lógico ni conveniente que los internos no sean separados de acuerdo a las categorizaciones necesarias para procurar su readaptación y su reinserción social.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), hace más de 20 años, tomó la iniciativa de proponer a los Estados-nación nuevos mecanismos para que el individuo que ha cometido algún delito menor, no sea necesariamente apartado de la sociedad.

El 14 de diciembre de 1990, en el documento titulado “Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad”, se establecieron premisas para orientar la labor de los centros penitenciarios. Privilegiando el carácter de proceso de educación social que debe ser inmanente a toda pena privativa de libertad, con el propósito de procurar la disminución de las reiteradas conductas criminales.

Los lineamientos de la ONU son fundamentales, pero no han tenido el efecto esperado, a pesar de que en nuestro marco legal se contemplan sanciones penales que no necesariamente se relacionan con el encierro de las personas que cometen delitos menores. El Código Penal Federal, en su artículo 70 dice a la letra:

**Artículo 70.** La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:

- I. Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años;
- II. Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de tres años, o
- III. Por multa, si la prisión no excede de dos años.

Lamentablemente, estos dispositivos son objeto del desdén por parte de nuestro sistema de impartición de justicia, e indirectamente por parte de la sociedad. Ya que en el imaginario social predomina la idea de que a los transgresores de la ley es mejor encerrarlos, a que permanezcan en libertad.

Lo anterior cobra especial relevancia si caemos en cuenta que la inmensa mayoría de los centros penitenciarios del país están sobrepoblados. En la mesa redonda “*Las cárceles a reventar*”<sup>2</sup> realizada en el Instituto de Ciencias Penales (INACIPE) en febrero de 2011, la directora ejecutiva de Prevención y Readaptación Social capitalina, aseguró que esto dificulta aún más la rehabilitación de los internos, la cual consta de actividades escolares, recreativas y/o laborales.

La reinserción social debe estar basada en medidas integrales que permitan a los internos tener la posibilidad de comprender el *por qué* están ahí, y aprovechar su estancia para llegar a superarse, para que en el momento en que salgan de su encierro, su reinserción a la sociedad sea una realidad.

Tristemente la realidad es otra. Foucault en su análisis del sistema penitenciario, llega a la conclusión de que éste, es solo una institución basada en la exclusión. Indudablemente castiga la diferencia y, al centrarse en eso, elimina la posibilidad de reinsertar, pues alecciona y no educa. Nos dice Foucault, si algo enseña a los internos la prisión o cualquier otra institución “total”, es el *qué* no son, *por qué* no lo son y por esto mismo *dónde* deben estar.

Ergo, queda claro que resulta necesario cambiar el enfoque del sistema penitenciario en general, pero sobre todo, por lo que ve a los modelos de rehabilitación, reinserción o readaptación social.

Empero ¿qué pasa en México, cuando las personas que fueron sentenciadas a una pena privativa de la libertad, compurgan su sentencia en su totalidad o son favorecidos con un beneficio como el de la preliberación.

Además de sufrir el flagelo de un sistema penitenciario que en la práctica no procura la reinserción social de los individuos, que no persigue satisfactoriamente su reinserción, y que por el contrario, alimenta el estigma de la otredad, la exclusión y la inmolación propia de sistemas retrogradadas meramente punitivos, los que han compurgado una pena privativa de la libertad, tienen que arrastrar el pesado lastre de los llamados “antecedentes penales”.

Existe una marcada discriminación en contra de quienes pisaron la cárcel, hayan estado pocos o muchos años, siendo culpables o no. La carta de no antecedentes penales o “carta de policía” es muestra de ello. Este documento es requerido obligatoriamente en múltiples fuentes de trabajo para efectos de acceder al mercado laboral.

Situación que hace patente el rechazo de la sociedad a los ex convictos y la desconfianza en el sistema de reinserción social. Lo que al mismo tiempo constituye una forma de conculcar los derechos humanos de éstos, en clara contravención a lo establecido en el último párrafo del artículo 1 constitucional.

Tal discriminación y exclusión de que son objeto los compurgados carece totalmente de fundamentación, habida cuenta de que el internamiento en los centros penitenciarios lleva ínsito un proceso de rehabilitación y readaptación social. El cual tiene como finalidad proveer los medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

En tal virtud, el Estado mexicano está obligado irremisiblemente a diseñar, desarrollar y mantener los mecanismos necesarios para garantizar la reinserción social de los sentenciados y compurgados. Por lo que esta obligación no se agota con las políticas criminológicas y penitenciarias que son aplicadas en los centros de internamiento, sino que trasciende a la etapa posterior a la liberación de los sentenciados. Que es en donde precisamente se encuentran los mayores obstáculos para lograr su reinserción social.

Por increíble que parezca, la discriminación, la marginación y la exclusión con la que se estigmatiza a los que purgaron pena de prisión, no solo se manifiestan en la esfera de los particulares, sino que incluso en la esfera gubernamental (en los tres órdenes de gobierno), las áreas o dependencias encargadas de la contratación de personal, ponen especial énfasis en la ausencia de antecedentes penales para ofrecer una oportunidad de trabajo.

Cuestión que raya en lo absurdo, al evidenciar que el mismo Estado desacredita y desconfía de su propio sistema penitenciario. Es contradictorio e irónico que las dependencias gubernamentales no validen el trabajo de las instituciones encargadas de la reinserción social de los sentenciados, las cuales están a cargo del gobierno central.

El propio secretario de Seguridad Pública Federal, aseguró que hasta hace apenas tres años, el personal de seguridad con el que cuentan las cárceles tenía un promedio de escolaridad hasta secundaria, pero hoy en día el 60% de ellos cuentan con licenciatura.

Así lo dio a conocer al encabezar la inauguración de la 14ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Prisiones y Correccionales (International Corrections and Prisons Association-ICPA)<sup>3</sup> realizada en la ciudad de México el día lunes 29 de octubre del año en curso. Si en todo caso, el propio gobierno reconoce que el personal de las cárceles ha sido “mejor” capacitado, en base a un mayor nivel de escolaridad, las sospechas sobre la nula rehabilitación o readaptación de los internos, encontrarían menos fundamentos.

Por otra parte, lo cierto es que el Estado mexicano no ha atacado adecuadamente los orígenes del delito. Elena Azaola, investigadora del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, (CIDE), en el texto *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, indica que en las cárceles creció la población de niños y adolescentes que trabajaban antes de ser encarcelados.

Es un rasgo compartido el hecho de que estos niños y adolescentes tuvieron que trabajar y esa situación les restó posibilidades educativas. Asimismo, se sabe que el 98% de los internos de estas edades son de escasos recursos.



Como se puede apreciar, existe una desatención sistemática de las obligaciones del Estado mexicano a lo largo de las etapas de la vida de quienes caen en las manos del sistema punitivo estatal; la falta de condiciones de desarrollo social, de oportunidades de empleo y de educación; las deficiencias serias en el sistema penitenciario, y el estigma social que acompaña a los compurgados dan cuenta de ello.

La reinserción social se puede alcanzar utilizando mecanismos que no excluyan, sino que, por el contrario sean incluyentes y privilegien las interrelaciones formales y directas del compurgado con la sociedad. La finalidad de esta reinserción estriba en modificar el comportamiento de los considerados “delincuentes”, de forma que estos internalicen los marcos normativos y los códigos conductuales de la sociedad, y así se transformen en “entes” sociales que no solo no delincan nuevamente, sino que además, reproduzcan los modelos del correcto comportamiento, respetando las instituciones sociales y estatales.

El 13 de agosto del 2003, la ONU lanzó un comunicado exhortando a las naciones a crear leyes que afronten el problema de la discriminación de que son objeto los ex convictos. Asimismo, se incluyó en dicho comunicado lo relacionado con el derecho que estos tienen a laborar, sin que se les vea como un posible problema.

El Estado mexicano está obligado a respetar estas premisas y las disposiciones establecidas en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en los artículos 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Políticos, Económicos y Sociales, y en los artículos 1 y 2 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958 de la Conferencia General de la OIT.

Por ello, el Estado está obligado a garantizar que los derechos de quienes purgaron sus penas en prisión sean respetados, y a que prácticas como la exigencia de “la carta de no antecedentes penales” sean suprimidas. Pues tales prácticas además contravienen flagrantemente lo estipulado en los artículos 1 y 5 de nuestra Carta Magna, y en el artículo 4o de la Ley Federal del Trabajo.

En la parte atinente de este último dispositivo se establece:

**Artículo 4o.** No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de estos derechos sólo podrá vedarse por resolución de la autoridad competente cuando se ataquen los derechos de tercero o se ofendan los de la sociedad:...

#### **Argumentación**

La propuesta que se somete a consideración, consiste en reformar el último párrafo del artículo 1o de nuestra Carta Magna, con el objeto de reforzar la prohibición de prácticas discriminatorias en atención a los antecedentes penales de la persona.

Por ello, se pretende adicionar el sintagma “los antecedentes penales” en el texto constitucional de referencia, como parte de los motivos específicos por los que se prohíbe tajantemente la discriminación en el Estado mexicano. Ayudando con ello, al propósito final de eliminar el estigma de que son objeto los compurgados, al momento de querer reinsertarse en el mercado laboral formal, y al mismo tiempo a la sociedad.

Cabe hacer el señalamiento que la presente iniciativa se encuentra correlacionada con la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 4 de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

#### **Decreto, por el que se reforma el último párrafo del artículo 1o. constitucional**

**Único .** Se reforma el último párrafo del artículo 1o constitucional en los términos siguientes:

Texto vigente	Reforma propuesta
<p><b>Artículo 1o.</b> En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>	<p><b>Artículo 1o.</b> En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</p> <p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, <b>los antecedentes penales</b>, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p>

**Transitorios**

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

**Notas**

1 Wittgenstein, Ludwig, *Investigaciones Filosóficas*, México, Grijalbo, 1988, p. 39.

2 Rodríguez García, Clementina, *Las cárceles a reventar*, 2011, INACIPE.

3 SSP, El sistema penitenciario federal referencia a nivel mundial que cuenta con perfiles y estándares internacionales con recursos humanos, infraestructura y tecnología de vanguardia [en línea], 29 de octubre 2012, disponible en: [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c.jsessionid=fTpcQXFpJSzn2cVByBnryHPsN210YJYDBxHJJQNqwJXTMVy8vwWM!157901634?\\_\\_c=ea62](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c.jsessionid=fTpcQXFpJSzn2cVByBnryHPsN210YJYDBxHJJQNqwJXTMVy8vwWM!157901634?__c=ea62) fecha de consulta: 7 de noviembre 2012.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2012.

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ALEIDA ALAVEZ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada Aleida Alavez Ruiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo VIII del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Planteamiento del problema

El día 31 de octubre, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación, en representación del Estado Mexicano, comparecieron ante el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas en Ginebra para defender una figura jurídica indefendible y violatoria de los derechos humanos: el arraigo.

La constitucionalización de la figura cautelar del arraigo en la Reforma Penal del año 2008, permitió no sólo integrar esta figura al texto Constitucional, sino que además permitió incorporarla al sistema jurídico nacional y estatal, creando un subsistema de franca violación a los derechos humanos, particularmente de los derechos de libertad personal y de tránsito; a la presunción de inocencia; al debido proceso legal; y a la dignidad y honra.

El uso desmedido de esta figura ha permitido que mientras las personas se encuentran bajo arraigo y bajo el escrutinio del Ministerio Público, se les impongan tratos crueles, degradantes e inhumanos, tortura psicológica y amenazas diversas, con la finalidad de obtener una confesión auto-inculpatoria o con la finalidad de obtener información relacionada con presuntas actividades delictivas.

Nuestro país, no puede defender a nivel internacional una figura cautelar que facilita la violación a los derechos humanos y que constituye una herramienta para violar el debido proceso legal, el arraigo como medio para cometer actos de tortura debe desaparecer de nuestro sistema legal iniciando por el propio texto constitucional.

### Argumentación

Uno de los argumentos que ha enarbolado el Gobierno Federal y algunos gobiernos estatales para defender esta medida cautelar, se basa en que dicha figura constituye una “herramienta efectiva” para combatir la delincuencia común y en especial la delincuencia organizada, sin embargo, esta premisa resulta falsa.

Diversas organizaciones civiles defensoras de los derechos humanos de México presentaron en el mes de marzo del año 2011, un “Informe sobre el impacto en México de la figura del arraigo penal en los derechos Humanos” ante la Comisión Interamericana de Derechos humanos donde destacaron que:

“61. Conforme a cifras del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) facilitadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) a la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), entre enero de 2008 y mayo de 2010 tan sólo el 20.24% de los procesos iniciados con arraigo terminaron en sentencia condenatoria, indicador que revela la baja eficacia de la medida”.

La anterior cifra demuestra estadísticamente que la figura del arraigo tampoco resulta ser una herramienta efectiva para combatir la delincuencia y si se puede convertir y de hecho se ha convertido en una puerta para la violación de los derechos humanos.

Los ministerios públicos utilizan esta figura, como una herramienta para ejercer presión y coaccionar a las personas que son presuntas o probables responsables de la comisión de algún delito, en muchos casos se ha logrado demostrar que durante el periodo del arraigo, las personas han sido torturadas tanto física como psicológicamente con la finalidad de extraer una confesión autoinculpatoria o bien para obtener información de las operaciones de algún grupo delictivo, misma que después es utilizada para realizar otras investigaciones e incluso detenciones.

Actualmente nuestro texto Constitucional recoge en el artículo 16 párrafo VIII dicha figura de la siguiente manera:

“La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, **podrá decretar el arraigo de una persona**, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.”

Aunque la reforma constitucional de 2008 en donde se modificó el texto constitucional para quedar como se transcribió en líneas precedentes contemplaba la utilización del arraigo para combatir exclusivamente los delitos relacionados con la delincuencia organizada, por virtud del artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se publicó la reforma,<sup>7</sup> se faculta para que dicha medida sea aplicada para todos los delitos considerados graves en la legislación penal hasta 2016.

Esta disposición, que funda un desempeño anormal del aparato de justicia penal por virtud de un decreto, carece de una justificación que dé cuenta de su necesidad, pero sobre todo, contraviene el propósito y fin del texto constitucional, conducente a fijar una norma restrictiva y excepcional para los casos señalados.

El objetivo del arraigo no es determinar si una persona es inocente o culpable, sino privarla de su libertad con el fin de obtener información que pudiera ser utilizada con posterioridad para la etapa del juicio. Es decir, la investigación no se lleva a cabo previa a la detención de una persona, sino que ésta es detenida arbitrariamente para ser investigada, contraviniendo los principios básicos de justicia en una democracia.

Un principio básico del sistema de justicia democrática es la seguridad jurídica, que se constituye en la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, sus papeles, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad; si ésta debe afectarlos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La existencia de esta seguridad no sólo implica un deber para las autoridades y el Estado; si bien estas deben abstenerse de vulnerar los derechos de los gobernantes estos no deben olvidar que también se encuentran sujetos a lo dispuesto por la Constitución Federal y las leyes, es decir, que pueden y deben ejercer su libertad con la idea de que podría restringirse en beneficio del orden social, pero siempre respetándoseles las mínimas certezas sobre el procedimiento.

Los derechos humanos consagrados en la Constitución son derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados, que pueden oponerse a los órganos Estatales para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de acto que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que estos no caigan en la indecisión o en la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.

La certeza jurídica es un principio rector de todo Estado que se diga respetuoso de los postulados humanistas y dicho principio determina las características de la ley, la cual debe cumplir los aspectos siguientes:

a) La norma debe permitir al individuo tener seguridad sobre su esfera jurídica y para el caso de afectación por parte de la autoridad, entonces dicha norma debe ordenar un procedimiento preestablecido.

b) Toda ley secundaria debe observar los mandatos consagrados en la Constitución, incluso ésta última debe ser respetuosa en si misma de los principios que le dieron vida, en tal sentido los Poderes Constituidos no deben

apartarse ni traicionar el origen de la norma constitucional que a ellos mismos les otorga sus facultades, ya que de aceptarse lo contrario se entendería que se colocan por encima del Poder Constituyente.

c) La norma jurídica secundaria debe ser constitucional, esto es, cumplir de forma expresa y en espíritu con la ley fundamental. Derivado de lo anterior puede ocurrir que algunos preceptos de la Constitución pueden ser inconstitucionales en sí mismos, -lo cual se ha dicho que no puede ocurrir-, toda vez que no puede existir otra norma fundamental como comparativo, lo cual es parcialmente correcto, pero sin embargo existe la posibilidad de que una norma sea emitida violando principios básicos de la propia Constitución, pero puede ser corregida por un acto legislativo posterior, incluso esa es la una de las principales razones por las cuales los órganos colegiados legislativos cada determinado tiempo se sustituyen sus miembros, para no ser presa de arrebatos legislativos.

En suma, la certeza jurídica asegura la existencia de normas emitidas previamente a la realización de los actos, asegurando la permanencia del estado natural, sin alterar la libertad y derecho individuales que toda persona tiene.

Así, la persona afectada queda sin derechos ni situación jurídica clara, ya que no es ni indiciada ni inculpada. Lo que es más, ni siquiera está vinculada a proceso penal alguno, simplemente se le ha privado de la libertad para ponerla a plena disposición de la autoridad investigadora. La persona arraigada vive en un universo paralelo al democrático, donde rigen las excepciones y no las reglas.<sup>3</sup>

Diversas instancias internacionales protectoras de los derechos humanos, han externado su preocupación sobre el uso y abuso de esta figura cautelar y han recomendado al Estado Mexicano en su conjunto la eliminación de esta medida por lo nocivo y perjudicial que puede resultar en la investigación penal.

El Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la ONU<sup>4</sup> precisó en los párrafos 45 y 50 del informe que emitió en el marco de su visita a México en 2002 lo siguiente:

“48. (...) existe una suerte de preproceso o anteproceto que se lleva de facto no ante un juez, sino ante funcionarios de la Procuraduría General de la República que adquieren así la facultad de actuar y valorar pruebas o desahogar medios de prueba con preinculpados.

50. El Grupo de Trabajo considera, después de haber visitado una de estas “casas de arraigo”, que la institución es en realidad una forma de detención preventiva de carácter arbitrario en razón de la insuficiencia del control jurisdiccional y de la ejecución de la medida en lugares que, si bien no son secretos, sí son “discretos”. El Grupo de Trabajo pudo constatar que informar sobre su ubicación exacta era más o menos una cuestión “tabú”, incluso entre miembros de la administración.”

Por su parte, el Comité contra la Tortura de la ONU señaló y recomendó lo siguiente en su informe de Conclusiones y Recomendaciones a México el 7 de febrero de 2007:<sup>5</sup>

“15. Al Comité le preocupa la figura del ‘arraigo penal’ que, según la información recibida, se habría convertido en una forma de detención preventiva con el uso de casas de seguridad (casas de arraigo) custodiadas por policías judiciales y agentes del Ministerio Público, donde se pueden detener indiciados durante 30 días —hasta 90 días en algunos Estados— mientras se lleva a cabo la investigación para recabar evidencia, incluyendo interrogatorios. Aun cuando el Comité toma nota con satisfacción de la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en septiembre de 2005 en la que se declara inconstitucional la figura del arraigo penal, le preocupa sin embargo que la decisión judicial se refiera únicamente al Código Penal del Estado de Chihuahua y carecería de eficacia vinculante para los tribunales de otros Estados.

**El Estado parte debe, a la luz de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal así como a nivel estatal.”**

Asimismo, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes observó y recomendó lo siguiente en el párrafo 238 del Informe sobre su visita a México:<sup>6</sup>

**“238. El SPT considera que la figura jurídica del arraigo puede llegar a propiciar la práctica de la tortura al generar espacios de poca vigilancia y vulnerabilidad de los arraigados, quienes no tienen ninguna condición jurídica claramente definida para poder ejercer su derecho de defensa. El SPT recomienda la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza para evitar que la práctica del arraigo genere situaciones que puedan incidir en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes.”**

En el mismo sentido, el 22 de marzo de 2010, en el marco del Quinto Examen Periódico de México ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU,<sup>7</sup> el Comité instó al Estado mexicano, en relación al arraigo a lo siguiente:

“15. El Comité expresa su preocupación por la legalidad de la utilización del “arraigo” en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada, que prevé la posibilidad de detener a una persona sin cargos durante un máximo de 80 días, sin ser llevado ante un juez y sin las necesarias garantías jurídicas según lo prescrito por el artículo 14 del Pacto. El Comité lamenta la falta de aclaraciones sobre el nivel de las pruebas necesarias para un orden de “arraigo”. El Comité subraya que las personas detenidas en virtud del “arraigo” corren peligro de ser sometidas a malos tratos. (arts. 9 y 14)

A la luz de la decisión de 2005 de la Suprema Corte federal sobre la inconstitucionalidad de la detención preventiva y su clasificación como detención arbitraria por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la detención arbitraria, el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la detención por el “arraigo” de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal. (En negritas en el original).”

A su vez, la Relatora Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados señaló en su declaración de prensa al concluir su misión oficial a México entre el 1 y el 15 de octubre de 2010:<sup>8</sup>

“Considero que la figura del arraigo -que permite la detención para investigar, cuando lo apropiado es investigar rápida y eficazmente para detener- es resultado del mal funcionamiento del sistema de investigación y procuración de justicia, pues coloca los incentivos en una dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad y viola el principio de la presunción de inocencia.”

Aunado a estas recomendaciones de organismos internacionales, destacamos el propio análisis elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de que esta figura cautelara fuera elevada a rango Constitucional:

**Arraigo penal. El artículo 122 Bis del Código de Procedimientos Penales del estado de Chihuahua que lo establece, viola la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Del citado precepto constitucional se advierte que la garantía de libertad de tránsito se traduce en el derecho que tiene todo individuo para entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización, libertad que puede estar subordinada a las facultades de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal y civil. Ahora bien, tratándose del arraigo civil, las limitaciones o restricciones a la libertad de tránsito consisten únicamente en que el arraigado no puede abandonar el país o la ciudad de residencia, a menos que nombre un representante y otorgue garantía que responda de lo demandado, pero tal restricción no llega al extremo, como sucede en el arraigo penal, de impedir que salga de un inmueble, y menos aún que esté bajo la custodia y vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora de delitos. En ese sentido, tratándose del arraigo previsto en el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, si al arraigado se le impide salir de un inmueble es obvio que también le está prohibido salir del lugar donde se encuentre, lo que atenta contra su libertad de tránsito.

Acción de inconstitucionalidad 20/2003. Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua. 19 de septiembre de 2005. Mayoría de cinco votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Miguel Bravo Melgoza.

El Tribunal Pleno, el cinco de enero en curso, aprobó, con el número XXIII/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de enero de dos mil seis.

Datos de Localización:

Clave de Publicación. P. XXIII/2006

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXII, Febrero de 2006, Página: 1171

Órgano emisor: Pleno, 9a. Época.

Tipo de documento: Tesis Aislada

**Arraigo domiciliario, orden de. Afecta la libertad personal.**

La orden de arraigo domiciliario prevista por el artículo 133 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, antes y después de su reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha ocho de febrero de mil novecientos noventa y nueve, al obligar a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal siempre y cuando exista el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia, a permanecer en un domicilio bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, trae como consecuencia la inmovilidad de su persona en un inmueble, por tanto, es un acto que afecta y restringe la libertad personal que puede ser susceptible de suspensión en términos de lo dispuesto por los artículos 130, 136 y demás relativos de la Ley de Amparo, si para ello se cumplen los requisitos exigidos por la misma ley.

Precedente(s):

Contradicción de tesis 3/99. Entre las sustentadas por una parte, por los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia Penal del Primer Circuito y Primero del Décimo Octavo Circuito y, por otra, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 20 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro Juan N. Silva Meza. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Óscar Mauricio Maycott Morales.

Tesis de jurisprudencia 78/99. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veinte de octubre de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: presidente Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Ministro Juan N. Silva Meza.

Datos de Localización:

Clave de Publicación. 1a./J. 78/99

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Página: 55

Órgano emisor: Primera Sala, 9a. Época.

Tipo de documento: Jurisprudencia

Aunque originalmente dicha figura del arraigo, sólo estaba permitida para delitos relacionados con delincuencia organizada, actualmente esta figura se ha extendido a un sinnúmero de delitos, logrando que su uso se constituya en una práctica común y no en una excepción como lo preveía el espíritu de la Reforma Constitucional del año 2008.

En virtud, de que esta figura ha demostrado estadísticamente su ineficacia y de que su utilización abusiva ha abierto una puerta para la violación de los derechos humanos y particularmente para la comisión de actos de tortura, se propone la derogación de esta figura del texto Constitucional para impulsar con ello, que el Ministerio Público haga



una debida y efectiva investigación previa a la acusación o imputación de cargos contra cualquier persona respetando en todo momento el derecho a la presunción de inocencia, el derecho al libre tránsito, al debido proceso legal, a la integridad personal y a la dignidad y honra.

La labor de investigación del Ministerio Público no puede estar supeditada a la obtención de información mediante prácticas violatorias de los derechos humanos, la eliminación de este párrafo del texto Constitucional permitirá en el marco del nuevo sistema de justicia penal oral y adversarial, fortalecer las tareas científicas y periciales de investigación criminal, asegurando con ello el mejoramiento de todo nuestro sistema de procuración e impartición de justicia.

**Fundamento legal**

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente fundado y expuesto, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se deroga el párrafo VIII del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 16. ...**

...

...

...

...

...

...

**(Derogado)**

...

...

...

...

...

...

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** En un plazo que no podrá exceder de 180 días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán reformar y/o derogar aquellas disposiciones que incluyan la medida cautelar del arraigo o medida análoga a efecto de armonizarlas con la Constitución Federal.

**Tercero.** Las personas que se encuentren en arraigo al momento de la publicación del presente Decreto, concluirán dicha medida sin que pueda ser ampliada bajo ninguna circunstancia.

#### Notas

1 Este informe fue elaborado por las siguientes organizaciones: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Colectivo de Organizaciones Michoacanas de Derechos Humanos, AC, Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, AC, Federación Internacional de Derechos Humanos, i(dh)eas – Litigio Estratégico en Derechos Humanos, AC, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, AC, y puede consultarse en línea en [http://www.cmdpdh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=329%3Ainforme-impacto-en-mexico-de-la-figura-del-arraigo-penal-en-l-os-derechos-humanos-en-mexico&catid=37%3Acomunicados&Itemid=162](http://www.cmdpdh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=329%3Ainforme-impacto-en-mexico-de-la-figura-del-arraigo-penal-en-l-os-derechos-humanos-en-mexico&catid=37%3Acomunicados&Itemid=162) &lang=es

2 <http://www.reformapenal.inacipe.gob.mx/textoReforma.html>

3 Gutiérrez Juan Carlos y Cantú Silvano, artículo “*El Arraigo y la seguritización de la justicia penal*”, Revista DFensor de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, febrero de 2012, puede consultarse en línea en [http://dfensor.cd hdf.org.mx/DFensor\\_02\\_2012.pdf](http://dfensor.cd hdf.org.mx/DFensor_02_2012.pdf)

4 Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su visita a México (2002) E/CN.4/2003/8/Add.3, párr. 50 Disponible en: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/e0d30fad39c92e5fc1256ccc0035bb0a?Opendocument>

5 Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (2007). CAT/C/MEX/CO/4, párr. 15, Disponible en: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Opendocument)

6 Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas. CAT/OP/MEX/R.1, párr. 215 - 238

7 Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2010, <http://www.hchr.org.mx/Documentos/Invitaciones/2010/05/I070510.pdf> p. 6.

8 Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2010/10/DDP151010.pdf>

México, Distrito Federal, a 27 de noviembre de 2012

Diputada Aleida Alavez Ruiz (rúbrica)



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

# Gaceta Parlamentaria

Año XVI

Palacio Legislativo de San Lázaro, miércoles 28 de noviembre de 2012

Número 3654-II

## CONTENIDO

### Iniciativas

Con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitida por el titular del Ejecutivo federal

## Anexo II

**Miércoles 28 de noviembre**

**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO**

Oficio No. SEL/300/783/12  
México, D.F., a 27 de noviembre de 2012



SECRETARÍA  
DE GOBERNACIÓN

**SEGOB**

**CC. Secretarios de la Cámara de Diputados  
del H. Congreso de la Unión**  
Presente

Por instrucciones del Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, me permito remitir la **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, documento que el Titular del Ejecutivo Federal propone por el digno conducto de ese Órgano Legislativo.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, acompaño al presente copias de los oficios números 315-A- 04579 y 353.A.-1044, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales envía el Dictamen de Impacto Presupuestario.

Sin otro particular, reciban un cordial saludo.

**Atentamente**  
El Subsecretario

**Lic. Rubén Alfonso Fernández Aceves**

C.c.p.- **Dr. Alejandro Poiré Romero**, Secretario de Gobernación.- Presente.  
**Lic. Miguel Alessio Robles**, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Presente.  
**Mtro. Antonio Hernández Legaspí**, Titular de la Unidad de Enlace Legislativo.- Presente.  
Minutario  
UEL/311

ANEXO



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
P r e s e n t e.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar ante esa Honorable Asamblea, por el digno conducto de Usted, la presente iniciativa de decreto que adiciona y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente de la República.

El proceso de democratización del país ha traído importantes avances en materia de instituciones, mismos que se han traducido en la instalación definitiva de la pluralidad y de la competencia electoral transparente y en condiciones de equidad.

El pasado 9 de agosto de 2012, se publicó en el Diario Oficial el Decreto que reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Dicha reforma fue producto de un sinnúmero de propuestas presentadas por las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, así como por el propio Ejecutivo Federal.

Las reformas constitucionales aprobadas por el Poder Constituyente Permanente partieron del reconocimiento de que nuestro país necesitaba de una reforma de fondo que permitiera ampliar el ejercicio de las libertades y las capacidades ciudadanas y que hiciera posible traducir en acciones públicas concretas el mandato de los ciudadanos.

En cualquier estado democrático resulta necesario garantizar que el equilibrio entre poderes no se limite a la vigilancia y supervisión, sino que considere la corresponsabilidad en la concreción de acuerdos, a la vez que la unidad en el ejercicio del poder público.

Es por esto que las reformas aprobadas por el órgano revisor de la Constitución fortalecen el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituyen mecanismos que permiten consolidar nuestras instituciones. Varias de estas modificaciones están llamadas a fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación pública.

Otra parte de las reformas están encaminadas a dar un nuevo equilibrio a la relación entre los poderes, de tal forma que el diseño de colaboración entre poderes fortalezca la legitimidad de las decisiones y no las obstaculice. Asimismo, generan incentivos para acrecentar el desarrollo institucional del país.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Al autorizar la existencia de las candidaturas independientes se ofrece a la ciudadanía una alternativa para participar en la integración de la representación nacional o acceder al ejercicio del poder público independiente de la que ofrecen los partidos políticos. La implementación de las candidaturas independientes fue propuesta por diversos funcionarios públicos, legisladores y la sociedad civil organizada.

Por su parte, las consultas populares son un instrumento de expresión de la voluntad popular y de representatividad democrática que no forzosamente pasan por el control de los partidos y constituyen una forma de revelar preferencias de los ciudadanos. Incluso, se pueden considerar como mecanismos no sólo de consulta, sino también de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Una de las propuestas que contó con un mayor consenso como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, fue la iniciativa ciudadana. Este mecanismo de participación incentivará una alineación de los intereses de la agenda legislativa del Congreso a las preocupaciones reales de la ciudadanía.

Con la intención de fortalecer la cooperación entre poderes, que debe imperar en cualquier estado constitucional como el nuestro, y en aras de garantizar el adecuado ejercicio de la función pública, se estableció la facultad del Senado de la República, o de la Comisión Permanente en los periodos de receso, de ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

De igual forma, se ha modificado el sistema de sustitución presidencial, con el objeto de evitar un vacío en el ejercicio del poder ante una eventual falta absoluta del Presidente de la República. Así, en caso de verificarse esta falta, el Secretario de Gobernación por ministerio constitucional, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo, en tanto el Congreso nombra a un Presidente interino o sustituto, según sea el caso.

El Ejecutivo Federal a mi cargo reconoce la especial trascendencia de una reforma de esta magnitud. Sin embargo, el cambio social obliga a un continuo proceso de transformación institucional y a atender las oportunidades donde cambios previos no se han traducido del todo en una mayor capacidad del gobierno para atender y resolver con eficacia los problemas y necesidades de la ciudadanía.

En tal virtud, es preciso insistir en la pertinencia de concretar otras reformas constitucionales que consoliden un cambio político de trascendencia en nuestro País. Uno de los temas pendientes en esta reforma política y que fue propuesta por el Ejecutivo Federal a mi cargo en la iniciativa de reforma política que fue presentada ante el Congreso de la Unión en diciembre de 2009, es la adopción del principio de mayoría absoluta para la elección del Presidente del República, recurriendo a una segunda



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.

La legitimidad de los procesos electorales para elección de Presidente de la República y el fortalecimiento del respaldo absoluto del electorado para el candidato ganador de la contienda electoral son elementos que deben estar presentes en todo proceso democrático.

La presente iniciativa propone que cuando ninguno de los candidatos contendientes hubiese obtenido más del cincuenta por ciento del total de los sufragios, se realice una segunda votación en la que participen solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera votación.

La segunda vuelta electoral se ha consolidado como un mecanismo de fortalecimiento de la legitimidad y actualmente se utiliza en las elecciones presidenciales de ochenta países. En esas naciones, la decisión de sustituir el principio electoral de mayoría relativa por el de mayoría absoluta respondió a la intención de fortalecer la legitimidad de los funcionarios electos, ampliando la base de apoyo necesaria para acceder al cargo.

La existencia de una segunda vuelta electoral promueve la coalición de diversos intereses, el acuerdo y las negociaciones entre partidos y candidatos, con el fin de obtener el umbral de votación establecido como mínimo para ganar. Los partidos políticos y candidatos se verán incentivados a calcular sus posibilidades reales de triunfo y, en su caso, a negociar una asociación electoral con los contendientes que juzguen apropiados.

De conformidad con el texto constitucional vigente, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se elige de acuerdo al principio de mayoría relativa. Este principio electoral por virtud del cual se determina al ganador de la elección presidencial en atención al mayor número de votos que se obtienen –con independencia del porcentaje de la votación que haya obtenido- resulta eficiente en aquellos regímenes en los que la votación se decide sólo entre dos alternativas. Ello en razón de que el número de votos obtenidos (sin importar el porcentaje) asegura que el ganador estará respaldado por la mayoría de los electores.

No obstante, en aquellos casos en que la elección incluye más alternativas, como sucede en nuestra realidad actual, el principio electoral de la mayoría relativa desincentiva la generación de apoyos mayoritarios más contundentes.

La segunda vuelta electoral propuesta en esta iniciativa se actualizará en aquellas elecciones en las que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta del total de los votos en una primera fecha electoral.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Así, cuando ninguno de los candidatos hubiese obtenido más del cincuenta por ciento del total de los sufragios, se llevará a cabo una segunda votación en la que participen solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera votación. La segunda votación será programada de manera concurrente con los cargos legislativos federales. Mediante este mecanismo se garantiza que los candidatos electos sean respaldados, en alguna de las dos votaciones, por una mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos.

La primera vuelta de la elección presidencial se realizará el primer domingo de julio, mientras que la de los legisladores al Congreso de la Unión en ese año, tendrá lugar el segundo domingo de agosto de manera concurrente con la segunda vuelta de la elección presidencial. Lo anterior permitirá al electorado articular su decisión electoral considerando la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y promoviendo un efecto de atemperación al carácter proporcional de integración del Congreso de la Unión.

Esto es, si en la primera fecha electoral resulta electo un presidente por mayoría, los electores tendrán disponible esta información al momento de decidir su voto para el Congreso. Pero aún en la eventualidad de una segunda vuelta, los electores podrán emitir, como ahora, un voto simultáneo para Presidente y legisladores, de manera que mantienen la opción de ofrecer un apoyo unificado o de dividir sus votos entre ambas elecciones. Esta alternativa beneficiará al elector, al tiempo que ofrece mejores incentivos al funcionamiento de nuestro régimen de gobierno.

En congruencia con lo anterior, se propone que la instalación de cada legislatura se verifique a partir del primero de octubre del año correspondiente, realizando los ajustes necesarios para la presentación del paquete económico respectivo.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de esa Cámara somete a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se REFORMAN el artículo 41, fracción V párrafo noveno; el artículo 74, fracción IV; el artículo 99, fracción II; se ADICIONAN el artículo 41, fracción IV, con un párrafo tercero, recorriéndose los subsecuentes; el artículo 52 con un párrafo segundo; el artículo 56 con un párrafo cuarto; el artículo 65 con un párrafo segundo, recorriéndose los subsecuentes; el artículo 81 con un párrafo segundo, tercero y cuarto; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**Artículo 41.- ...**

I. ...

...

...

II. ...

III. ...

IV. ...

...

**La duración de la campaña para la primera votación de Presidente de la República, se sujetará a lo que establece el párrafo anterior. Las campañas para la segunda votación tendrán la duración que señale la ley.**

...

V. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a: la capacitación y educación cívica; la geografía electoral; la organización de la primera votación y, en su caso, de la segunda votación para la elección del Presidente de la República; el cómputo de su votación y la emisión de la declaratoria de validez de su resultado; los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos; el padrón y lista de electores; la impresión de materiales electorales; la preparación de la jornada electoral; los cómputos en los términos que señale la ley; la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.**

...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...  
...

VI. ...

**Artículo 52.- ...**

**La elección deberá celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda. En los años en que concurra con la elección de Presidente de la República, la elección deberá celebrarse el segundo domingo de agosto.**

**Artículo 56.- ...**

**La elección deberá celebrarse el segundo domingo de agosto del año que corresponda.**

**Artículo 65.- ....**

**En los años que se celebre la elección para Cámara de Diputados, el Congreso se reunirá a partir del 1º de octubre.**

...  
...

**Artículo 74. ...**

**I. a III. ...**

**IV. ...**

**El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. En los años que se lleve a cabo la elección de la Cámara de Diputados y no concurra con la elección de la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal enviará la iniciativa y el proyecto a más tardar el día 1º del mes de octubre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.**

...  
...  
...

**V. a VIII. ...**



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**Artículo 81.- ...**

**Será electo Presidente por mayoría absoluta el candidato que obtenga, la mitad más uno del total de los sufragios emitidos.**

**Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se realizará una segunda votación en la que únicamente participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos respecto del total de los sufragios emitidos. En este caso, será electo Presidente el que obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos.**

**La primera votación se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el segundo domingo de agosto, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubiesen presentado respecto de la primera votación para elegir al Presidente de la República.**

**Artículo 99.- ...**

...  
...

**Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:**

**I. ...**

**II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en la primera como en la segunda votación, serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.**

...

**La Sala Superior realizará los cómputos finales de la primera votación y, en su caso, de la segunda, de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos en términos del artículo 81 de esta Constitución.**

**III. a IX. ...**

...  
...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

#### TRANSITORIOS

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

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los 180 días posteriores a la publicación del presente decreto.



Última página de la Iniciativa de Decreto  
por el que se Reforman, Adicionan y  
Derogan diversas disposiciones de la  
Constitución Política de los Estados  
Unidos Mexicanos

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Reitero a Usted la seguridad de mi consideración más atenta y distinguida.

Palacio Nacional, a veintiséis días del mes de noviembre de dos mil doce

**SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN.  
EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, positioned above the printed name.

**FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA**



131/3121023

Excepción 107.372072859.06  
SFF DE LEGISLACION Y CONSULTA



SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS  
Oficio No. 353-A-1044

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



México, D.F., a 22 de octubre de 2012.

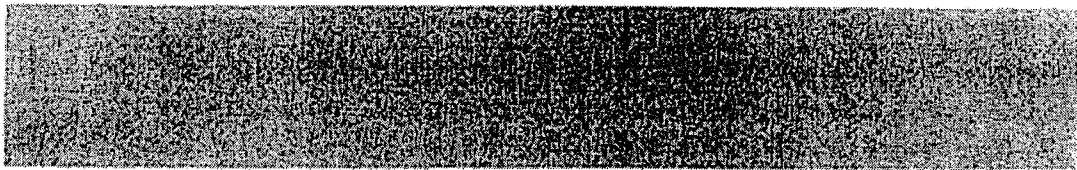
Lic. Luis Fernando Corona Horta,  
Director General de Apoyo Técnico,  
Procuraduría Fiscal de la Federación  
P r e s e n t e.

Me refiero a su oficio 529-II-DGAT-237/12, mediante el cual remitió a esta Subsecretaría de Egresos (SSE) el anteproyecto de Iniciativa de **"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**, así como su evaluación de impacto presupuestario respectiva, enviada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para efectos del dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 65 y 65-A, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y para efectos de lo dispuesto en el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de leyes y Decretos del Ejecutivo Federal (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003), y su respectivo Acuerdo modificatorio (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005), para los efectos del dictamen de impacto presupuestario a que se refieren las disposiciones de la ley anteriormente citada y de su reglamento, le informo lo siguiente:

- 1) Esta Unidad Administrativa, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el anteproyecto señalado anteriormente.
- 2) Se anexa copia del oficio 315-A-04579, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "A" de esta SSE.

Lo anterior se hace de su conocimiento para los efectos de lo dispuesto en el artículo 20 penúltimo párrafo del RLFPRH, el cual señala que la evaluación de impacto presupuestario y su dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.



SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS



Oficio No. 353.A.-1044

La presente opinión se emite sobre la versión recibida del anteproyecto antes citado, por lo que nos reservamos la emisión de los comentarios respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a dicha versión.

Le envío un cordial saludo.

Atentamente  
El Director General,

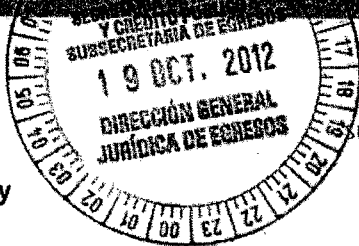
Daniel Muñoz Díaz

Anexo: El indicado



315-A-04579

**SUBSECRETARÍA DE EGRESOS**  
 Dirección General de Programación y  
 Presupuesto "A"



SECRETARÍA DE HACIENDA  
 Y CRÉDITO PÚBLICO



**LIC. DANIEL MUÑOZ DÍAZ**  
 Director General Jurídico de Egresos  
 Subsecretaría de Egresos  
 Presente

México, D. F., 15 de octubre de 2012

Hago referencia al oficio No. 353.A.-0997, mediante el cual envía la Evaluación de Impacto Presupuestario del anteproyecto de Iniciativa con Proyecto de **"DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**, documento enviado por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), para que en términos de lo establecido en el artículo 20 párrafo cuarto del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se emita el dictamen de impacto presupuestario que corresponda.

El anteproyecto de Decreto, tiene por objeto retomar algunas de las propuestas presentadas originalmente en la iniciativa de reforma política del Ejecutivo Federal, presentadas ante el Congreso de la Unión en diciembre de 2009, y que no fueron aprobadas por el Constituyente permanente en la reciente reforma de agosto de 2012. Los temas contemplados en este anteproyecto son los siguientes:

1. Elección consecutiva de legisladores y autoridades municipales.
  - a. Elección consecutiva de los legisladores federales y locales.
  - b. Elección consecutiva de los funcionarios municipales y de las demarcaciones del Distrito Federal.
2. Conformación de la Cámara del H. Congreso de la Unión.
3. Segunda vuelta en la elección presidencial.
4. Porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político.

El anteproyecto persigue fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar nuestras instituciones. Varias de las propuestas buscan fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación, así como mecanismos de sanción al desempeño de los funcionarios y representantes públicos. Asimismo, busca generar incentivos para acrecentar el desarrollo institucional del país. Finalmente, se incorporan también algunas propuestas que buscan facilitar la toma de decisiones políticas al minimizar los costos de su ejecución y al fomentar que la pluralidad de opinión política se traduzca en mayorías capaces de impulsar las decisiones que el país requiere.

.../



315-A- 04579

**SUBSECRETARÍA DE EGRESOS**  
Dirección General de Programación y  
Presupuesto "A"

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO



-2-

**I.- Impacto en el gasto de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso creación de nuevas instituciones**

Se estima que el anteproyecto de Decreto, no contempla la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o creación de nuevas instituciones, ni la modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las existentes en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que no se requerirán recursos adicionales por su entrada en vigor.

**II.- Impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias y entidades**

El anteproyecto de iniciativa no interfiere en los programas aprobados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que no se requerirán recursos adicionales por su entrada en vigor.

**III.- Establecimiento de destinos específicos de gasto público en leyes fiscales**

El anteproyecto no prevé destino específico de gasto público en leyes fiscales, toda vez que se trata de una iniciativa que tiene por objeto reformar la Constitución para fortalecer el arreglo institucional vigente.

**IV.- Establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias para llevarlas a cabo**

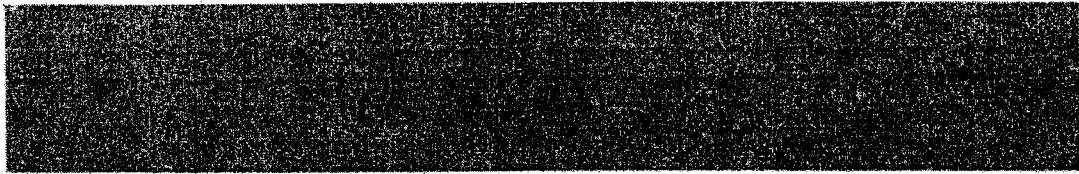
El anteproyecto no establece nuevas atribuciones y actividades para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

**V.- Inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria**

Dado que el objeto del anteproyecto es reformar la Constitución para fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permitan consolidar las instituciones, sus disposiciones no inciden en la regulación en materia presupuestaria.

Por lo anterior, y con fundamento en los artículos 65 apartado A fracción I, apartado B fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18, 19 y 20 de su Reglamento; y derivado del análisis al documento de - Evaluación de Impacto Presupuestario- emitido por la CJEF-, comunico a usted que dicho instrumento, ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, identificándose que el anteproyecto de Iniciativa de Proyecto denominado "**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**", no tendría impacto presupuestario, en virtud de que su instrumentación únicamente tiene por objeto fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y el sistema político e instituir mecanismos que permita consolidar las instituciones.

.../



315-A- 04579

**SUBSECRETARÍA DE EGRESOS**  
**Dirección General de Programación y**  
**Presupuesto "A"**

SECRETARÍA DE HACIENDA  
Y CRÉDITO PÚBLICO




-3-

Cabe señalar, que el documento citado en primer término, ha sido analizado en el ámbito de competencia de esta Dirección General, por lo que nuestra opinión no prejuzga ni valida la información, los alcances de las acciones que propone el contenido del mismo, ni constituye opinión jurídica alguna con respecto a otras disposiciones.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

**Atentamente**  
**La Directora General**

  
**María Elena Reyna**

C. c. p.- C. Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Servicios.- Presente

RMC/CAH/si

Volante: 7322

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

**Diputados:** Luis Alberto Villarreal García, PAN, presidente; Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI; Silvano Aureoles Conejo, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Ricardo Monreal Ávila, MOVIMIENTO CIUDADANO; Lucila Garfías Gutiérrez, NUEVA ALIANZA.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Presidente, Jesús Murillo Karam; vicepresidentes, Francisco Agustín Arroyo Vieyra, PRI; José González Morfín, PAN; Aleida Alavez Ruiz, PRD; secretarios, Tanya Rellstab Carreto, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ángel Cedillo Hernández, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Merilyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; Fernando Bribiesca Sahagún, Nueva Alianza.

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

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

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

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR EMANUEL DÍAZ PALACIOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Víctor Díaz Palacios, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 134, párrafos octavo y noveno.

### Exposición de Motivos

La reforma constitucional del 13 de noviembre del 2007, referente a la materia político-electoral, estableció en el artículo 134 el párrafo octavo que a la letra dispone:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

### Antecedentes

Referente al régimen de contratos de la administración pública, el artículo 134 de la Constitución ha sufrido recientes reformas de fechas 7 de julio del 2005, 2 de julio del 2008 y 28 de mayo del 2009, enfocadas todas ellas a ahondar en los estándares de transparencia en el empleo de los recursos públicos.

Consecuencia de lo anterior la legislación reglamentaria en la materia y conformada al efecto por la **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, así como por la **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**; ambas del cuatro de enero del dos mil; han sufrido sendas reformas dentro de las que se destaca la de fecha veintiocho de mayo del dos mil nueve.

Reforma que entronizó en ambas disposiciones la figura denominada “testigos sociales”, inspirada en otras existentes en la legislación administrativa de diversos países del Continente, destacándose al respecto la del “veedor social” de Colombia y las “veedurías ciudadanas” del Perú; y mediante la cual, en resumidas cuentas, profesionistas independientes que no se encuentran adscritos al ámbito de la administración pública, supervisan el proceso de licitación, concurso y adjudicación de los contratos públicos haciendo del conocimiento de las autoridades competentes toda posible irregularidad en el proceso que al efecto hayan detectado.

Desde la vigencia del texto relativo al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución en lo específico, han sido presentadas diversas iniciativas de reforma a la materia contemplada en el numeral señalado, la mayoría de ellas referentes al régimen general de contratación pública, con la notable salvedad e la iniciativa formulada por el diputado Jesús María Rodríguez Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura.

El entonces diputado Jesús María Rodríguez Hernández propuso dejar de lado en el texto de la Constitución la noción de propaganda, circunscribiéndose al concepto más amplio de comunicación social, ya que con ello, en su criterio, se contemplaría de manera más acabada todo modo o medio de informar por parte de las autoridades gubernamentales, por lo que al efecto propuso que el texto del párrafo octavo del artículo 134 constitucional quedara redactado de la manera siguiente:

La comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter

institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso la comunicación social incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

### **Planteamiento del problema**

Es del dominio público que el tópico referente a la difusión de imagen de diversas personalidades políticas, ha venido suscitando un acre debate a raíz de la reciente contienda por la Presidencia de la República, habiendo resultado particularmente virulenta la crítica esgrimida contra el candidato triunfador en los comicios por parte de sus contrincantes y muy destacadamente la esgrimida por las fuerzas aglutinadas en torno al denominado “Movimiento Progresista”.

En respuesta a tales circunstancias, el presidente electo, Enrique Peña Nieto, ha propuesto reforzar los mecanismos de transparencia en la disposición de recursos públicos destinados a la promoción gubernamental.

En consecuencia, este legislador por decisión personal se ha dado a la tarea de formular la presente iniciativa con proyecto de ley que propone reformar los párrafos octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución; siendo objeto del presente, por una parte, entronizar en el texto en cuestión que una ley reglamentaria establezca de manera obligada la participación de testigos sociales en toda contratación de espacios informativos, dotando a los referidos testigos de atribuciones plenas para presentar sus respectivos informes de quejas ante la Cámara de Diputados que deberá tomarlos en cuenta al realizar el dictamen de ley a la cuenta pública del ejercicio conducente.

Por otra parte, se considera plausible la intención que se plasma en la exposición de motivos de la iniciativa formulada por el diputado Jesús María Rodríguez Hernández, consistente en considerar objeto de regulación pública el fenómeno de la comunicación social formulado por las autoridades en toda su dimensión, incluyendo las nociones que fueran estudiadas por un clásico de los años 60, del tratadista Vance Pakard, “Las formas ocultas de la propaganda”, y conocidos por los estudiosos del tema como los “persuasores ocultos”.

### **Contenido de la propuesta de proyecto de decreto**

En consecuencia, se propone a ésta Honorable Asamblea la modificación de los párrafos octavo y noveno del artículo 134 constitucional, quedando redactado el precepto en cuestión en lo conducente en los siguientes términos:

“La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, **ni manifestar signo alguno que pueda incitar la inclinación del público a tendencia alguna.**

**La ley reglamentaria del anterior y el presente párrafo dará siempre participación a los testigos sociales del caso para supervisar la asignación de contratos en la presente materia, mismos que figurarán en el padrón de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en los términos que al efecto se disponga, estando siempre facultados para presentar, en su caso, las quejas respectivas ante la Cámara de Diputados que deberá tener en cuenta al momento de formular el dictamen conducente al ejercicio fiscal de que se trate, ello con independencia de las sanciones que al efecto la misma ley prescriba.**

### **Fundamentación**

De conformidad con la fracción II del artículo 71; y fracción I del numeral 1 del artículo 6 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se propone la presente iniciativa con proyecto de decreto.

### **Denominación del proyecto**

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134, párrafos octavo y noveno; con base en el siguiente

**Decreto**

**Único.** Se reforma el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 134 párrafos octavo y noveno, para quedar como sigue:

Artículo 134...

...

...

...

...

...

...

**La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ni manifestar signo alguno que pueda incitar la inclinación del público a tendencia alguna.**

**La ley reglamentaria del anterior y el presente párrafo dará siempre participación a los testigos sociales del caso para supervisar la asignación de contratos en la presente materia, mismos que figurarán en el padrón de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en los términos que al efecto se disponga, estando siempre facultados para presentar, en su caso, las quejas respectivas ante la Cámara de Diputados que deberá tener en cuenta al momento de formular el dictamen conducente al ejercicio fiscal de que se trate, ello con independencia de las sanciones que al efecto la misma ley prescriba.**

**Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de noviembre de 2012.

Diputado Víctor Díaz Palacios (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENIA IVETH VALLES SAMPEDRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Lorenia Iveth Valle Sampedro, diputada federal de esta LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara, somete a consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso i) adiciona un inciso j) pasando el actual inciso i) a ser j) a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar la protección real y efectiva de los animales domésticos o mascotas por parte de autoridades y personas, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La legislatura pasada dio un impulso trascendental a favor de las personas en México, reconociendo plenamente sus derechos humanos como muro que no debe de pasar el poder público, además las obligaciones a desarrollar por el Estado para garantizar una vida digna a la sociedad mexicana. De ahí que en el pleno respeto de nuestras diferencias, podamos encontrar la verdadera unidad nacional.

Sin embargo, es necesario continuar desarrollando el respeto no nada más por las personas, sino también por los animales, que a diario conviven con nosotros y los que son parte integrante de nuestra fauna nacional, que debemos proteger, garantizar su bienestar, brindarles atención, buen trato, manutención, alojamiento, desarrollo natural, salud y evitarles el maltrato, la crueldad, el sufrimiento, la zoofilia y la deformación de sus características físicas; asegurando la salud animal y la salud pública, para tener un futuro respetuoso del medio ambiente y no exista falta de conocimiento de las autoridades e individuos en la interacción con nuestro entorno.

En este orden, existen diversas asociaciones de protección a los animales, se tienen contabilizadas más de 100 en todo el país que exigen un trato digno y respetuoso a todo ser vivo y buscan desde la sociedad civil, crear conciencia en la sociedad para bien de todos, y si decimos que somos democráticos y cultos, tenemos que demostrarlo no siendo crueles con los seres vivos sean personas o animales.

Es un sentir cierto, que los individuos que son crueles con los animales son crueles con la gente, y que de lo que se trata, es evitar que las personas dañen personas, enseñándolos a respetar a las personas y a los animales armoniosamente para la sana convivencia.

Sabemos que existen políticas públicas y leyes como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley Federal de Sanidad Animal, pero tenemos antecedentes que nos demuestran que no son suficientes para garantizar el respeto pleno a los animales silvestres, domésticos o mascotas; basta mencionar dos ejemplos concretos:

1. La propuesta del presidente municipal de San Luis Río Colorado, de dar 200 pesos por cada animal que fuera llevado sacrificar para evitar la sobrepoblación de animales callejeros en dicho municipio, solución que es temporal y no de fondo, porque lo que se busca es educar y sensibilizar a las personas de la responsabilidad que es tener una mascota. No negamos las intenciones pero son fallidas si no son integrales.

Las manifestaciones de rechazo por esos actos fueron generalizadas en el ámbito nacional, inclusive internacional y puso en el centro de la discusión el respeto de las mascotas; las cuales tienen cuidados distintos, dependiendo del tipo de animal que sea y de su raza, es decir, es una nueva responsabilidad adicional a las que comúnmente se tienen.

2. De igual manera, nos enteramos también, de la denuncia penal presentada contra personal de protección civil del municipio de Zaragoza, Coahuila, por maltrato a una osezna y de la multa de 14 mil 750 pesos impuesta a dicho municipio.

Como dato adicional, el Inegi reportó en 2011 18 millones de perros, de los cuales, sólo 5.4 millones tenían un hogar.

Cabe recordar que en principio las autoridades buscaron establecer un lugar específico para confinar y eliminar a los perros que deambulaban en la vía pública, a partir de esto, se generaliza la preocupación para atender el problema social y de salud que representa el perro callejero creándose para ello diversos establecimientos, cuyas denominaciones en ese momento correspondieron a los propósitos que se perseguían, como fueron perreras municipales, centros antirrábicos, centros antirrábicos veterinarios, o centros de zoonosis.

La evolución en la relación con las mascotas o animales domésticos llevo a que estos centros se denominen centros de atención canina. Los cuales son establecimientos de servicio público orientados a resolver los problemas que provocan los perros y, en menor proporción los gatos, tanto en la vía pública como en los domicilios, que ponen en riesgo la salud de la población; en México existen 86 de estos establecimientos, ubicados en 24 entidades federativas, destacando la diversidad de denominaciones con las que sus comunidades los identifican.

Tradicionalmente, estos establecimientos públicos, han orientado su trabajo a resolver los problemas que ocasionan los perros, inicialmente para el control de la rabia, para lo cual la vacunación antirrábica canina es prioridad; además de realizar otras actividades como son la captura de perros callejeros, recolección y observación de animales agresores, la eliminación de los no reclamados, obtención de muestras y servicio de diagnóstico de animales sospechosos, en algunos casos representan el primer contacto con las personas agredidas, acciones que vienen a ser subsecuentes y resultantes del interés de las autoridades que administran este servicio y tratan de hacerlo de manera integral.

Sin embargo, los animales, tanto si son de compañía o no, necesitan más o menos lo mismo que nosotros para tener una buena calidad de vida, en algunos casos los llevamos adoptar nuestras costumbres y los alejamos de su forma natural de actuar, los debilitamos y enfermamos.

Necesitamos mantenerlas en actividad física, cuidarles la dieta, darles vitaminas y antioxidantes, tenerlos hidratados, darles afecto y relacionarlos con otras personas y mascotas y no medicarlos.

Lo anterior, da como resultado una actividad muy compleja que repercute en el dinamismo social, pues sin querer generamos problemas a partir del desdén con que tratamos a veces a los animales y qué decir del maltrato directo a estos, que los lesiona y denigra, lo cual debe de terminar, si en verdad nos consideramos personas respetuosas de nuestro entorno.

Además, debemos entender que la salud de las personas, no es nada más la ausencia de enfermedad, sino un estado de bienestar físico, mental y social, lo cual nos hace interactuar directamente con las mascotas o animales domésticos y debemos cuidar junto con nosotros su salud, pues si los vemos lastimados nos duele y si se enferman en algunos casos nos pueden transmitir el padecimiento.

No buscamos con esta iniciativa hacer un cumulo de regulaciones sobre el tema, sino en principio dejar la base mediante la cual el Estado, velará realmente por la protección de los animales domésticos o mascotas y creemos que se puede empezar por el ayuntamiento, pues estos deben tener una estrategia para cuidar y fomentar la protección a los animales domésticos o mascotas, basados en el conocimiento y las necesidades de la propia comunidad municipal, es decir juntos autoridades y ciudadanos darían rumbo a una comunidad que vela y protege verdaderamente su entorno, con actitudes y valores democráticos.

Como ya dijimos, existen reglamentaciones diversas en el tema, que buscan lograr los fines de respeto a las mascotas o animales domésticos, sin embargo hace falta que la Constitución Política de los Estados Unidos lo diga, la referencia más clara de protección a nuestro entorno se encuentra en el artículo 4o. constitucional sosteniendo que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, pero eso no basta para crear una cultura de respeto pleno para la fauna y flora de nuestro país, como venimos diciendo, es de suma importancia que lo diga claramente la Constitución, porque se entenderá que es de suma importancia el respeto y cuidado a los animales desde una perspectiva de complemento para las personas, y no como carga social que debe ser regulada, para su control.



Además, la sociedad exige otra participación de los establecimientos orientada a mejorar la convivencia con los animales domésticos o mascotas, por eso de nueva cuenta se debe evolucionar en los centros de atención y buscando una denominación que englobe las necesidades de personas y mascotas.

Es por lo cual que sugerimos que la facultad de atender la salud de los animales domésticos o mascotas debe estar plasmada en la Constitución a favor de los ayuntamientos en principio, sin perjuicio del orden federal o estatal y conforme se vayan desarrollando estructuralmente, dado que no se les impone una carga directa de hacer en lo inmediato, si no como vayan creciendo en sus necesidades sugerimos como nombre a dicha institución Hospital Veterinario para Animales Domésticos, porque aquí se englobaría todos los aspectos de la salud en su relación con las personas, buscando siempre las mejoras constantes en favor de los animales, sin descuidar la salud humana, pero con pleno respeto a la vida digna que deben tener estos, sin que existan hechos como los señalados en la presente exposición de motivos.

Proponer esto no nos aleja de la defensa de los que menos tienen por el contrario reafirma nuestro compromiso de velar por todos los grupos vulnerables de nuestro país, en el que se incluyen los animales domésticos o mascotas, por su cercanía con nosotros.

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

**Decreto que reforma el inciso i), adiciona un inciso j) pasando el actual inciso i) a ser j) a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo Único: Se reforma el inciso i), se adiciona un inciso j) pasando el actual inciso i) a ser j) a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ...**

**I. ...**

**II. ...**

**III. ...**

a) a la h). ...

**i) Hospitales veterinarios para animales domésticos.**

**j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.**

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**IV. ...**

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 4 de diciembre de 2012.

Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro (rúbrica)

**DEL CONGRESO DE VERACRUZ, CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA LAS FRACCIONES II, INCISO C), DEL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y XI DEL ARTÍCULO 70. DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN**

**Diputado Jesús Murillo Karam**  
**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del**  
**Honorable Congreso de la Unión**

**Presente**

En ejercicio de la facultad que a las legislaturas de los estados le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anexo al presente nos permitimos enviar la iniciativa ante el honorable Congreso de la Unión de decreto que reforma la fracción II, inciso c), del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción XI del artículo 70. de la Ley General de Educación, aprobada en sesión ordinaria celebrada el día de hoy, por la Sexagésima Segunda Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras atentas y distinguidas consideraciones.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.  
Xalapa, Veracruz, noviembre 22 de 2012.

Diputado Eduardo Andrade Sánchez (rúbrica)  
Presidente  
Diputado Juan Carlos Castro Pérez (rúbrica)  
Secretario

**Iniciativa ante el honorable Congreso de la Unión de decreto que reforma la fracción II, inciso c) del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y la fracción XI del artículo 70. de la Ley General de Educación**

**Artículo Único** . Preséntese ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en nombre de la LXII Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la presente iniciativa con proyecto de decreto con que reforma la fracción II, inciso c), del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma la fracción XI del artículo 70. de la Ley General de Educación, en los términos siguientes:

**Presidente de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión**

**Presente**

La Sexagésima Segunda Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de las atribuciones señaladas por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política del Estado; y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, somete a consideración de esa soberanía, el presente dictamen de decreto que reforma la fracción II, inciso c), del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma la fracción XI del artículo 70. de la Ley General de Educación; con base en la siguiente

## Exposición de Motivos

I. Esta Sexagésima Segunda Legislatura de Veracruz de Ignacio de la Llave, formula el presente dictamen de remisión al honorable Congreso de la Unión, de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Educación, para que en su momento sea presentado y discutido en el pleno de esta soberanía, con el propósito de fomentar la cultura de protección civil a nivel nacional.

II. Sabedores que el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 reconoce que “México es una de las naciones que cuenta con el mayor número de población absoluta expuesta al peligro de todos los fenómenos perturbadores previstos, y la gestión integral del riesgo es una de las más importantes respuestas para ello, es el espacio de oportunidad que permite mejorar significativamente la comprensión de las causas de los fenómenos e identificar soluciones más adecuadas e integrales”.

Es facultad del Congreso de la Unión conforme al artículo 73 fracción treinta y cuatro letra “I”, expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinen sus acciones en materia de protección civil; asimismo la Ley General de Protección Civil en su artículo 9 dice:

**“Artículo 9o.** El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre.”

Pero primordialmente el artículo 10 de dicha ley en su párrafo segundo refiere como “propósito primordial del Sistema Nacional promover la educación para la autoprotección que convoque y sume el interés de la población en general, así como su participación individual y colectiva”, así con la finalidad de impulsar la educación en la prevención y en la protección civil, las dependencias e instituciones del sector público, con la participación de organizaciones e instituciones de los sectores social, privado y académico, afirma, entre otras acciones, la fracción VI del artículo de referencia que existe la obligación de:

“El establecimiento de programas educativos y de difusión, dirigidos a toda la población, que les permita conocer los mecanismos de ayuda en caso de emergencia, así como la manera en que pueden colaborar en estas actividades...”

Pero aun más el artículo 12, fracción XVIII, de la Ley General de Protección Civil confiere a La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional, dependiente de la Secretaría de Gobernación, la atribución en materia de protección civil, gestionar ante las autoridades correspondientes, la incorporación de la materia de protección civil en el sistema educativo nacional.

Siendo a su vez obligación del Consejo Nacional, que es el órgano consultivo en materia de planeación de la protección civil, conformado, entre otros, por Presidente de la República, quien lo preside y por los titulares de las Secretarías de Gobernación y de educación Pública; el promover la generación, desarrollo y consolidación de una educación nacional de protección civil (artículo 16 Ley General de Protección civil) y gestionar ante las autoridades correspondientes, la incorporación de la materia de protección civil en el sistema educativo nacional.

III. Derivado de lo mencionado debemos de velar por el respeto de las normas de protección civil que no son sólo nacionales sino normas de protección civil que no son sólo nacionales sino internacionales, que pueden llevarnos a culturizar a la población de la importancia de la labor de protección civil.

México es un país con tradición de protección civil derivado de los desastres naturales, no obstante, no debemos olvidar ni dejar de precisar que la protección civil nace en conflictos armados y para reprimir las violaciones del derecho internacional humanitario, incluidas las normas que amparan las actividades de protección civil, tal y como lo establece el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), que contiene una lista de tareas humanitarias, en caso de guerra o desastres cuyo objetivo es:

- Proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes;
- Ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos;
- Facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia;
- Servicio de alarma;
- Evacuación;
- Habilitación y organización de refugios;
- Aplicación de medidas de oscurecimiento;
- Salvamento;
- Servicios sanitarios, incluidos los de primeros auxilios, y asistencia religiosa;
- Lucha contra incendios;
- Detección y señalamiento de zonas peligrosas;
- Descontaminación y medidas similares de protección;
- Provisión de alojamiento y abastecimientos de urgencia;
- Ayuda en caso de urgencia para el restablecimiento y el mantenimiento del orden en las zonas damnificadas;
- Medidas de urgencia para el restablecimiento de los servicios públicos indispensables;
- Servicios funerarios de urgencia;
- Asistencia para la preservación de los bienes esenciales para la supervivencia.
- Actividades complementarias necesarias para el desempeño de una cualquiera de las tareas mencionadas.

Dichas tareas se reproducen de una u otra forma en el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 emitido en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2008, en donde se establece que la aplicación de la Protección civil se debe basar en un esquema transversal, que “también supone como indispensable, el desarrollo de políticas que alienten la participación de la población y de las organizaciones civiles, y en el escenario en cuestión, se debe contar con áreas de vinculación que promuevan el trabajo voluntario y la participación organizada de la sociedad en busca de una mayor corresponsabilidad, cercanía, comunicación y colaboración con la población... “Se pretende involucrar de manera integral al mayor número posible de actores gubernamentales en la realización de proyectos en la materia, haciendo que estas acciones de colaboración e intercambio de experiencias permitan establecer objetivos comunes”.

Sí como lo establecen el propósito del Programa Nacional de Protección Civil, es presentar los objetivos, estrategias, metas y líneas de acción, que modernicen la protección civil actual sentando las bases de la protección civil del mañana, como desarrollaremos dicha cultura y conciencia de protección civil cuando no existen programas formales y obligatorios en los planes educativos.

El esquema transversal presupone como indispensable, el desarrollo de políticas que alienten la participación de la población y de las organizaciones civiles, habla de áreas de vinculación que promuevan el trabajo voluntario y la

participación organizada de la sociedad en busca de una mayor corresponsabilidad, cercanía, comunicación y colaboración con la población, pero no se ha establecido en los programas, planes, reglamentos y acciones vinculadas a la protección civil la obligatoriedad de la enseñanza a quienes, en el futuro, serán los responsables, considerando que el fin primordial es integrar al mayor número posible de actores, pero los estudiantes no tienen la información en la base de su educación como lo son los libros de texto.

Precisamente es por conducto de la educación en las aulas que se puede cerrar el círculo virtuoso de la autoprotección y la preparación que tiene como consecuencia la generación y transmisión de conocimientos de protección civil a fin de que se reconozcan “los procesos de construcción y percepción social del riesgo, y de los rasgos históricos y culturales de la misma comunidad como factores de la protección civil ante los propios riesgos”.

La falta de educación y cultura de la Protección civil sólo “desincentivan y deslegitiman la participación de las comunidades en su autoprotección y preparación, refuerzan la alta vulnerabilidad natural existente, mantienen activo el riesgo social y obstruyen el desarrollo del conocimiento en materia de previsión, prevención y mitigación de riesgos”.

El Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 a dejado claro que “la falta de transferencia del conocimiento debilita el plano comunitario de la autoprotección y preparación, limita el desarrollo de su sensibilidad preventiva ante los riesgos, y obstruye la construcción de sus propias capacidades para anticiparse, prepararse, enfrentar y recuperarse de los desastres, en forma autogestionaria, coordinada, organizada y solidaria. Asimismo, la rotación de funcionarios municipales de protección civil limita la transferencia efectiva del conocimiento en la materia y la continuidad en su aplicación. En consecuencia, toda transmisión de conocimientos deberá hacer de la previsión y la prevención un ejercicio para socializar, asimilar, intercambiar e innovar todo tipo de conocimiento en materia de protección civil. Así, la transferencia del conocimiento es una vertiente de la protección civil con mayores necesidades de desarrollo y por lo tanto un área prioritaria en el diseño de la política pública.

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local; y 47, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, someto a la consideración de esta soberanía la presente:

**Iniciativa ante el Congreso de la Unión del Decreto que reforma la fracción II, inciso c), del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma la fracción XI del artículo 7o. de la Ley General de Educación .**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción II, inciso c) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ...**

**II . ...**

...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad y **la cultura de la protección civil**, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

**Transitorio**

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

**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción XI del artículo 7o. de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

**Artículo 7o.** La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

...

**XI. Mediante la inclusión a los libros de texto**, inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, la prevención del cambio climático, así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad. También se proporcionarán los elementos básicos de protección civil, mitigación y adaptación ante los efectos que representa el cambio climático y otros fenómenos naturales;

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.”

#### **Transitorios del Dictamen**

**Primero.** Remítase el presente decreto en los términos establecidos, a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos procedentes.

**Segundo.** Publíquese en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Dada en el salón de Sesiones de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los veintidós días del mes de noviembre del año dos mil doce.

Diputado Eduardo Andrade Sánchez (rúbrica)  
Presidente  
Diputado Juan Carlos Castro Pérez (rúbrica)  
Secretario

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Ricardo Monreal Ávila, diputado federal de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos que se mencionan en el apartado correspondiente de la presente, pone a consideración de esta honorable Cámara de Diputados iniciativa de decreto por el que se adiciona un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y se reforman los artículos 75 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma la fracción II del artículo 20; el inciso c) de la fracción I; el inciso c) de la fracción II; y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 50; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y el primer párrafo del artículo 67, así como se derogan el artículo 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos último, penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y el artículo 60; la fracción VII del artículo 65; todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo anterior y afecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos:

**I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y argumentos que sustentan la iniciativa**

En materia de definición de gasto y uso de recursos públicos nuestro diseño constitucional es perfectible ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en la fracción IV del artículo 74, que corresponde a la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), previa examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal.

La propia fracción dispone que la aprobación del PEF está vinculada estrechamente con la aprobación de la Ley de Ingresos, ya que para definirlo, deben aprobarse las contribuciones proporcionales que habrán de decretarse para cubrirlo.

De otra parte, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución dispone como obligación de los ciudadanos contribuir a los gastos públicos en los términos que determinen las leyes, que emite el Poder Legislativo federal.

Así que el Congreso de la Unión debe definir las contribuciones que corresponden a los ciudadanos para los gastos públicos. Se enfatiza que las contribuciones tienen como objeto y finalidad primigenia el gasto público, es decir, el PEF que se estima necesario para la realización de la actividad estatal.

La actividad estatal, como todos sabemos, requiere de recursos para la operación y cumplimiento de las atribuciones de los Poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos. Lo mismo en materia de prestación de servicios públicos como la educación, la salud y la vivienda, que en la realización de programas sociales que apoyen a las personas menos favorecidas, o bien para la promoción cívica, turística, cultural y de actividades que promuevan el desarrollo nacional, entre muchos otros aspectos, o para la realización de las tareas vinculadas a la democracia, a la justicia y a la transparencia, entre otras.

Esta proyección del gasto público, construcción y aprobación del PEF, definición de contribuciones y el ejercicio del PEF aprobado conforme a programas que permitan el cumplimiento de fines y objetivos, se enfatiza en el artículo 126 de la Constitución al establecer que no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior, con lo que es clara la trascendencia de mantener, por regla general, el gasto conforme al presupuesto, ya que se supone que este es resultado de un ejercicio cuya premisa es el uso eficiente de recursos públicos para el beneficio colectivo.

El ejercicio de los recursos públicos, se dispone en el artículo 134 de la Constitución, debe satisfacer los objetivos a los que estén destinados, es decir, los planteados y aprobados en el PEF.



Por otra parte, los artículos 74, fracción VI, 79, fracción I, y el propio artículo 134 de la Constitución, disponen principios para el ejercicio y sobre todo para la revisión del ejercicio presupuestal por las entidades públicas.

Por lo anterior, deben evaluarse los resultados de la gestión financiera, comprobarse si el ejercicio se ha ajustado a los criterios señalados en el PEF y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos federales.

Esto es, una vez definida la materia de contribución ciudadana al gasto publico definido, corresponde a las entidades públicas el ejercicio en términos de resultados financieros, cumplimiento de criterios y, fundamentalmente por el cumplimiento de objetivos de programas.

De tal suerte que la definición presupuestal tiene una finalidad social, traducida en el cumplimiento de determinados objetivos, con lo que los recursos presupuestales, la lógica y la finalidad expuesta indican, no deben destinarse a objeto diverso al previsto en el PEF.

No obstante esta conclusión derivada de la revisión constitucional, el Poder Ejecutivo federal, por conducto de sus entidades, en específico la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realiza modificaciones al PEF sin la autorización del Poder Legislativo, que lo ha aprobado, y sin escrutinio alguno respecto de los objetivos perseguidos y la medición de afectación –cuantitativa y cualitativa– de los programas federales originalmente previstos.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, permite a los tres Poderes de la Unión y a los órganos constitucionales autónomos a establecer adecuaciones presupuestales, que son definidas en la misma norma como las **modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes**, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.

Con base en dicha figura se realizan constantemente operaciones no autorizadas en el PEF ni en leyes posteriores. Así, las ampliaciones y reducciones presupuestarias en el ejercicio fiscal 2010 ascendieron a 549 mil 841 millones de pesos, lo que equivale al 17.3 por ciento del gasto neto presupuestario. Uno de los hallazgos relevantes de la fiscalización Superior en 2010 fue la identificación de la reasignación de recursos realizados a través de los Acuerdos de Ministración de Fondos por 109 mil 700 millones de pesos.

Asimismo, desde la Cuenta Pública 2007, en diversas auditorías, el Ejecutivo federal por medio de la SHCP ha establecido como práctica regular del ejercicio presupuestal, la reasignación de recursos al margen de lo dispuesto por la Cámara de Diputados a través de las figuras denominadas “mandatos” y “análogos a fideicomisos”. Una muestra de los resultados de la auditoría financiera y de cumplimiento número 09-0-06100-02-0339, gestión financiera del Ramo General 23, “Provisiones Salariales y Económicas” y seguimiento de los recursos transferidos al cierre del ejercicio de 2008 demuestra por ejemplo que la SFP solicitó recursos para estar en condiciones de cumplir con una serie de compromisos, por lo que se autorizó el acuerdo de ministración núm. 801.1.279 (09) de fecha 31 de diciembre de 2009, por 600,000.0 miles de pesos, los cuales fueron aportados al Fideicomiso del Bicentenario en enero de 2010, y se destinaron a incrementar su patrimonio, sin que se inmediato, ya que al 31 de diciembre de 2009 el fideicomiso contaba con recursos disponibles por 1,695,657.9 miles de pesos, y sus compromisos por pagar en el 2010 ascendían a 1,437,527.9 miles de pesos, por lo que no se requerían recursos adicionales (lo anterior se corroboró con la auditoría número 341 “Gestión Financiera del Fideicomiso Bicentenario”).

De esta forma, conforme a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011, el Poder Legislativo Federal tuvo modificaciones netas a su presupuesto<sup>1</sup> por 257.95 millones de pesos,<sup>2</sup> el Poder Judicial Federal por 2 mil 450.58 millones de pesos<sup>3</sup> (destacando una reducción por 1 mil 231.27 millones que se autorizaron en el PEF a la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y los órganos constitucionalmente autónomos por 873.3 millones de pesos<sup>4</sup> (destacan reducciones por 127.5 millones a los Tribunales Agrarios, 237.5 millones al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y 224.2 millones al Instituto Nacional de Estadística y Geografía). Los órganos centrales del Poder Ejecutivo federal, rebasaron en gran medida a los mencionados, conforme a la siguiente tabla:

<b>MODIFICACIONES NETAS AL PRESUPUESTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL EN 2011</b> (Millones de Pesos)	
<b>Dependencia</b>	<b>Modificaciones Netas</b>
<b>TOTAL</b>	106,203.30
Presidencia de la República	957.29
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	12.58
Procuraduría General de la República*	444.35
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1,106.23
Secretaría de Comunicaciones y Transportes*	5,380.95
Secretaría de la Defensa Nacional	13,939.49
Secretaría de Desarrollo Social*	1,560.80
Secretaría de Economía	1,333.01
Secretaría de Educación Pública	21,889.63
Secretaría de Energía	28,863.86
Secretaría de la Función Pública	622.30
Secretaría de Gobernación	1,540.75
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	9,240.28
Secretaría de Marina	1,782.30
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1,389.72
Secretaría de la Reforma Agraria	40.99
Secretaría de Relaciones Exteriores	2,873.36
Secretaría de Salud*	5,507.43
Secretaría de Seguridad Pública	5,537.83
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	184.84
Secretaría de Turismo	1,995.31
* Modificaciones negativas.	
Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011	

De esta forma, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2011, se colige que 109 mil 785.13 millones de pesos destinados por la Cámara de Diputados, a través del PEF, a diversos ramos de los tres poderes federales y de los órganos constitucionales autónomos, fueron destinados a otros diferentes o se decidió no cumplir con el mandato contenido en el PEF y utilizar los recursos en otras actividades, conforme al siguiente cuadro:

<b>MODIFICACIONES NETAS AL PRESUPUESTO DE LOS PODERES FEDERALES Y DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL EJERCICIO FISCAL 2011</b> (Millones de Pesos)	
<b>Órgano de Gobierno</b>	<b>Modificaciones Netas</b>
<b>TOTAL</b>	109,785.13
Poder Legislativo	257.95
Poder Judicial	2,450.58
Poder Ejecutivo	106,203.30
Órganos Autónomos	873.30
Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.	

Con lo anterior se evidencia que las autorizaciones de acuerdos de ministración se realizaron sin que existieran contingencias, gastos urgentes de operación o compromisos de pago.

En materia de adecuaciones presupuestales, se pueden identificar siete ampliaciones presupuestales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público observándose la mayor ampliación en el Ramo 23, “Provisiones Salariales y Económicas”, por un monto de 7 mil 389 millones de pesos, localizándose la mayor parte de estos recursos en el rubro “Inversión Financiera”, cuyo incremento paso de 2 mil 880 millones aprobados por la Cámara de Diputados, a 10 mil millones de pesos, siendo ejercidos en su totalidad en el mes de abril.

Otra de las ampliaciones presupuestales autorizadas se localizo en el Ramo 09, “Secretaría de Comunicaciones y Transportes”, específicamente en el rubro “Otras Erogaciones”, por un monto de 3 mil 39 millones de pesos, incrementándose así de 2 mil 281 millones aprobados, a un monto de 5 mil 352 millones de pesos, de los cuales 5 mil 343 se ya fueron erogados. De igual manera, el rubro de “Servicios Generales” se incrementó en 785 millones de pesos.

A mayor abundamiento, la discrecionalidad genera corrupción y un alto grado de opacidad; una administración gubernamental que la tolera pierde confianza de la sociedad y con ella, la legitimidad para ejercer las atribuciones que le han sido conferidas. Este fenómeno se manifiesta en el libre manejo y aplicación de los excedentes presupuestales; otorgamiento de donativos; estímulos fiscales; permisos, concesiones y licencias; enajenación de bienes; remuneraciones de los servidores públicos; falta de cobro de los créditos fiscales y castigo de las carteras de adeudos; utilización de recursos públicos provenientes de derechos y aprovechamientos; utilización de las disponibilidades en fideicomisos; prestamos a sindicatos y contratación de créditos entre otros.

La discrecionalidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para reasignar gasto al margen de lo dispuesto por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, tiene como consecuencias un ejercicio de menor calidad, con la consecuencia de que los multiplicadores del gasto público y su impacto en el crecimiento económico son débiles. Esta facultad de manejar libremente la administración del gasto público y que se atribuye la SHCP se manifiesta en las siguientes particularidades:

- a) Elevado margen de discrecionalidad del gobierno federal en el ejercicio de los recursos públicos, ya que al disponer de dinero de acuerdo con sus preferencias, no se cumple una de las exigencias de un presupuesto: que estén previstos los destinos de los gastos para poder evaluar posteriormente su cumplimiento.

La realidad normativa hoy día debe atender a que la asignación del gasto público no sea una facultad que pueda ser ejercida discrecionalmente y que los funcionarios encargados de su planificación, programación, aprobación, ejecución y supervisión estén obligados a respetar los criterios de prioridad, eficiencia y economía, además de hacerlo en un marco de completa transparencia.

La responsabilidad sobre los fondos públicos debe exigir además de que se trate de un gasto de calidad que su planificación, programación, ejecución y evaluación, responda a los principios de subsidiaridad y transparencia, así como a los criterios de eficiencia, eficacia, economía y honradez.

A partir del 2003 a la fecha los recursos reasignados han excedido en promedio los 100 mil millones de pesos, alcanzando momentos álgidos como en el año 2008, en el que los recursos reasignados ascendieron a 417.3 miles de millones de pesos. Durante el 2010, se reasignaron 133,6 miles de millones de pesos.

En el ejercicio de 2008, la ASF detectó un manejo discrecional de 78 mil 265 millones de pesos, por parte de la SHCP en operaciones vinculadas con el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones, la utilización del DTA y la administración de aprovechamientos provenientes de cooperaciones de organismos internacionales. En materia de donativos, Conaculta otorgó recursos por 1 mil 296.8 millones de pesos sin que se cumplieran con la totalidad de las formalidades de requisitos establecidos.

La reasignación discrecional de los recursos realizado por la SCHP ha tenido como consecuencia generar un gasto público corriente inercial al alza y rígido a la baja. Una clara manifestación de lo anterior es el incremento constante del presupuesto público a ciertas dependencias como la Secretaría de Gobernación, Presidencia de la República, Relaciones Exteriores, Función Pública, entre otras para las que el Ejecutivo solicita un monto anual de recursos que es analizado por la Cámara de Diputados y esta procede a recortar el gasto asignado para favorecer a otras prioridades de gasto como infraestructura, educación, gasto social para el combate a la pobreza.

Sin embargo, al final del ejercicio se aprecia no sólo un recorte en las citadas dependencias, sino un presupuesto ejercido sustancialmente mayor al autorizado por la Cámara, siendo esto posible por la aprobación de transferencias presupuestarias por la SHCP y mediante este mecanismo se ha incrementado el aparato burocrático de las dependencias públicas.

Ante esta situación, y de acuerdo al informe sobre desarrollo humano México 2011, elaborado por PNUD, sobre la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, el control del gasto y su transparencia, en oposición a su uso discrecional y la falta de rendición de cuentas, son temas cruciales y obligan a plantear preguntas sobre la capacidad de las instituciones presupuestales para promover con criterios firmes y claros el desarrollo humano.

Para el 2010 se determinó que la disponibilidades del sector público presupuestario registraron montos elevados alrededor de 1.1 billones de pesos distribuidas de la siguiente manera: 434.2 miles de millones de pesos para la Banca de Desarrollo, 399.3 miles de millones de pesos para los fideicomisos, mandatos figuras análogas y 365.1 miles de millones de pesos para los organismos de control presupuestario directo.

También se observó que la SHCP no presentó información sobre la aplicación de subejercicios por 8 mil millones de pesos y se destinaron 800 millones de pesos de retiros de fondos a recapitalizar a la sociedad hipotecaria federal, rescates financieros con opacidad y amplia discrecionalidad.

De la misma forma, fueron presupuestados 56 mil millones de pesos para el pago de jubilaciones del ISSSTE y el gasto ejercido ascendió a 92 mil 419 millones de pesos, presentando una diferencia sobre el presupuesto inicial aprobado de 36 mil 174 millones de pesos. La brecha ha sido creciente a partir del 2007.

La definición presupuestal y de contribuciones, el señalamiento específico de programas y objetivos de la acción del Estado, al día de hoy, puede y es modificado impunemente por el Poder Ejecutivo federal, en particular por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los hechos, se trata de que una oficina del Ejecutivo federal modifique por vía “económica” y en la mayoría de los casos sin una adecuada fundamentación y una motivación de beneficio social que legitime una modificación al presupuesto aprobado por esta soberanía.

En la auditoría financiera y de cumplimiento 09-0-06100-02-0339 del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública de 2009, la Auditoría Superior de la Federación recomendó a la SHCP lo siguiente:

- a) Que la SHCP no autorice la transferencia de recursos al cierre del ejercicio a dependencias, entidades y fideicomisos del gobierno que no cuenten con un compromiso de aplicación inmediata a fin de evitar que se utilicen los recursos de dicha transferencia en el siguiente ejercicio presupuestario de forma discrecional, por la SHCP al margen del Congreso.
- b) Que la SHCP se abstenga de autorizar la transferencia de recursos presupuestarios del ejercicio del Ramo General 23 Provisiones salariales y Económicas a diversas dependencias y entidades, cuando la solicitud no cuente con la plena justificación de las necesidades de operación, de los gastos urgentes o de los compromisos de aplicación inmediata, a efecto de evitar que sean reintegrados a la Tesorería de la Federación, o se devuelvan al Ramo General 23 para dar cumplimiento a las disposiciones o medidas establecidas por la propia SHCP.

Por lo anterior, se realiza la siguiente propuesta de reformas:

### **I.1. Reforma propuesta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Como consecuencia de lo antes referido, considero que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser reformada a efecto de conseguir los siguientes objetivos:

- a) Que únicamente se realicen pagos que estén contemplados en el PEF.

b) Que se faculte a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión para reformar el PEF una vez aprobado este conforme a los lineamientos que actualmente se encuentran vigentes.

c) Que las reformas que se realicen al PEF se encuentren debidamente justificadas con ingresos suficientes para cubrir los gastos materia de la reforma.

Por todo lo anterior, someto a consideración de esta Soberanía la propuesta de adicionar un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y reformar los artículos 75 y 126 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, don de se busca que el derecho de presentar el proyecto de PEF siga correspondiendo en exclusiva al Ejecutivo federal, y que éste sea examinado, discutido, modificado y aprobado en los términos actuales, pudiendo reformarse dentro de su periodo de vigencia, debiendo encontrarse soportados los nuevos pagos con ingresos suficientes.

Igualmente, se exigiría a los ejecutores del gasto apego irrestricto a lo previsto en el PEF ya que no se tolerarían diferencias en el presupuesto ejercido, respecto a lo aprobado por los Diputados del Congreso de la Unión.

En ese tenor, se faculta tanto al Ejecutivo federal como a los legisladores integrantes de la Cámara de Diputados para presentar iniciativas de reforma al PEF.

De esa forma, no se modifica el texto vigente de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, ya que se pretende mantener el actual esquema de iniciativa, discusión, modificación y aprobación del PEF. Sin embargo, se propone adicionarle un sexto párrafo a efecto de facultar a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión a reformar el PEF, estableciendo como candado la existencia previa de recursos suficientes para cubrir los gastos nuevos que se implementen.

De igual forma, se propone adicionar un séptimo párrafo que conceda facultad al Poder Judicial federal y a las legislaturas de los estados a proponer al presidente de la República proyectos de iniciativa de reforma al PEF, quien decidirá si procede o no su presentación; lo anterior, a efecto de que estos ejecutores del gasto que no dependen del Ejecutivo federal estén en posibilidad de hacer patentes sus necesidades relativas a reformas del PEF y no queden como meros entes sin voz en materia presupuestaria.

## **I. 2. Reforma propuesta a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

Como se analizó, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, contrariamente al marco constitucional, se autoriza a los Poderes de la Unión y a los órganos autónomos a realizar operaciones sin la aprobación de la Cámara de Diputados o sin contar con una Ley especial que posteriormente autorizara esa erogación.

Con base en lo anterior, se propone eliminar esa atribución a efecto de que sólo la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión pueda autorizar a los ejecutores de gasto, a través de reformas al PEF, adecuaciones presupuestarias y erogaciones adicionales alas aprobadas, con excepción de las adecuaciones que se tengan que realizar con motivo de emergencias por baja recaudación fiscal, en cuyo caso persistirían las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico en materia y su obligación de informarlas a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

De esa forma, la Cámara de Diputados podrá reformar el PEF en dos casos:

a) Cuando existan excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos; y

b) En los casos en existan antecedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías.

En los casos de excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos, se propone seguir con el orden de prioridades que actualmente prevé la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a efecto de cubrir inversiones petroleras, del Fonden y de los estados.

Por otra parte, se busca favorecer que los Poderes de la Unión y los Órganos autónomos tengan un gasto mas eficiente, para ello, las hipótesis de que existan excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías, se prevé que la Cámara de Diputados premie a las áreas generadoras de esos recursos, destinándolos obligatoriamente a ellas mismas, preferentemente a los rubros en que se solicite sean empleados.

Se busca que el Gobierno Federal cumpla con sus atribuciones legales con menos recursos, lo que se fomenta previendo que la Cámara de Diputados debe reorientar los recursos ahorrados a rubros y partidas que propongan los propios ejecutores del gasto.

Sin embargo, en México el gasto público esta íntimamente relacionado con el cumplimiento de los planes y programas gubernamentales, por lo cual se proponen a esta Soberanía medidas que permitan a la Cámara de Diputados identificar si efectivamente los recursos ahorrados se deben a su ejercicio eficiente y eficaz o simplemente se están dejando de cumplir con objetivos fundamentales.

Para lo anterior, conjuntamente con la solicitud de encaminar determinados recursos, el área ejecutora del gasto deberá anexar una justificación de que su generación no afecto al cumplimiento de los planes y programas, dicha solicitud será remitida al Ejecutivo federal para que, a su vez, emita un dictamen económico sobre la pertinencia de la generación de dichos excedentes. Con esa información, la Cámara de Diputados estará en aptitud de evaluar la pertinencia de los recursos generados y, sobre ello, podrá reformar el PEF en tres sentidos:

- a) Ordenar una reorientación de forma total o parcial de los recursos a los rubros solicitados por el ejecutor del gasto;
- b) Ordenar una reorientación de forma total o parcial de los recursos a rubros diferentes a los solicitados por el ejecutor del gasto; y
- c) Ordenar que se empleen los recursos en los rubros previstos en el PEF, en virtud de que estos se generaron sacrificando el cumplimiento de los objetivos de los planes y programas.

Por otra parte, para hacer armónica la ley, se propone reformar las definiciones, contenidas en el artículo 2o. de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de adecuaciones presupuestarias y ejecutores del gasto.

Respecto a las adecuaciones presupuestarias, precisar que las mismas corresponderán a la Cámara de Diputados y, respecto a los ejecutores del gasto, incluir a la Auditoría Superior de la Federación ya que, a pesar de ser parte del Legislativo federal, queda sujeta a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al igual que cualquier otro ente público federal.

## **II. Fundamento legal de la iniciativa**

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, al suscrito, en su calidad de Diputado Federal de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, le confieren los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6o., numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

## **III. Denominación del proyecto de ley**

Iniciativa de decreto por el que se adiciona un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y se reforman los artículos 75 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, se reforma la fracción II del artículo 2o.; el inciso c) de la fracción I, el inciso c) de la fracción II, y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 5o.; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y el primer párrafo del artículo 67, así como se derogan los artículos 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos último penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y el artículo 60; la fracción VI I del artículo 65; todos de la Ley Federal de Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria.

#### IV. Ordenamiento a modificar

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: se propone adicionar un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y reformar los artículos 75 y 126.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: se propone reformar las fracciones II y XIII del artículo 2o.; el inciso c) de la fracción I, el inciso c) de la fracción II y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 5o.; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y, el primer párrafo del artículo 67; así como derogar los artículos 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos ultimo, penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y, el artículo 60; la fracción VII del artículo 65.

#### V. Texto normativo propuesto

**Artículo Primero.** Se adiciona un sexto párrafo a la fracción IV del artículo 74 y se reforman los artículos 75 y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I a III...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

...

...

...

...

**Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos y mientras éste tenga vigencia, la Cámara de Diputados podrá reformarlo por iniciativa de uno o más de sus miembros o bien del Ejecutivo federal, a efecto de ampliarlo, disminuirlo o reorientarlo conforme a las necesidades de la federación y de la economía nacional. Sólo en caso de que la reforma exceda los ingresos contemplados para el mismo, antes de su aprobación, deberá reformarse la Ley de Ingresos correspondiente, en los términos del procedimiento previsto en esta Constitución.**

**El Poder Judicial de la Federación, a través del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las legislaturas de los estados podrán proponer al Ejecutivo federal proyectos de iniciativa de reforma al Presupuesto de Egresos de la Federación, quedando al libre arbitrio del Presidente de la República la presentación o no de la misma a la Cámara de Diputados.**

V. a VIII. ...

**Artículo 75.** La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que este establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. **No podrá realizarse ningún pago ni asignarse a persona alguna un empleo de nueva creación en la federación que no este contemplado en el Presupuesto de**

**Egresos, sino hasta que la Cámara de Diputados lo autorice en la reforma correspondiente, en términos de la fracción IV del artículo precedente.**

**Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el Presupuesto de Egresos correspondiente.

**Artículo Segundo.** Se reforman las fracciones II y XIII del artículo 2o.; el inciso c) de la fracción I, el inciso c) de la fracción II y el inciso c) de la fracción III, todos del artículo 5o.; el artículo 19 en su totalidad; los párrafos segundo y tercero del artículo 47; el único párrafo del artículo 57; el primer párrafo del artículo 58; y el primer párrafo del artículo 67, así como se derogan los artículos 20; el párrafo cuarto del artículo 47; el párrafo quinto del artículo 54; los párrafos ultimo, penúltimo y antepenúltimo del artículo 58; el artículo 59; y el artículo 60; la fracción VII del artículo 65; todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 2o.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por

I. ...

**II.** Adecuaciones presupuestarias: las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, **que deben ser autorizadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante reformas al Presupuesto de Egresos;**

III. a LVII. ...

...”

**Artículo 5o.** La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

**I.** En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) a b)...

**c) Solicitar a la Cámara de Diputados, a través del Ejecutivo federal,** las adecuaciones a sus presupuestos, observando las disposiciones de esta ley;

d) a f)...

**II.** En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

**c) Solicitar a la Cámara de Diputados, a través del Ejecutivo federal** las adecuaciones a sus presupuestos, **observando las disposiciones de esta ley;**

**III.** En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

a) a b)...

**c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos c), d) y f) de la fracción I del presente artículo.**



**Artículo 19.** Salvo lo previsto en el artículo 21 de esta ley, únicamente la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión podrá autorizar a los ejecutores de gasto, a través de reformas al Presupuesto de Egresos, adecuaciones presupuestarias y erogaciones adicionales a las aprobadas, buscando que no se afecte negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumente el déficit presupuestario, conforme a lo siguiente:

**A.** En los informes trimestrales, el Ejecutivo federal deberá reportar la existencia de excedentes que resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos, a efecto de que la Cámara de Diputados proceda a realizar las reformas al Presupuesto de Egresos, que se sujetaran a las siguientes reglas:

**I.** La Cámara de Diputados destinará los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, distintos a los previstos en las fracciones IV y V del apartado A de este artículo, a:

- a) Compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones;
- b) Costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio;
- c) Adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; o
- d) La atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta ley resulte insuficiente.

**II.** En caso de existir remanentes de los ingresos excedentes a que se refiere la fracción I de este apartado, la Cámara de Diputados los destinara de la siguiente forma:

- a) En un 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- b) En un 25 por ciento al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- c) En un 40 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros;
- d) En un 10 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las Entidades Federativas. Dichos recursos se destinaran alas entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos a que se refiere esta fracción hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar una caída de la recaudación federal participable o de los ingresos petroleros del gobierno federal y de Petróleos Mexicanos. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al producto de la plataforma de producción de hidrocarburos líquidos estimada para el año, expresada en barriles, por un factor de 3.25 para el caso de los incisos a) y b), y de 6.50 en el caso del inciso c), en todos los casos por el tipo de cambio del dólar estadounidense con respecto al peso esperado para el ejercicio. En el caso de los ingresos excedentes para el Fondo a que se refiere el inciso b) de esta fracción, estos recursos se transferirán anualmente a Petróleos Mexicanos para que este constituya la reserva, quien podrá emplear hasta el 50 por ciento de los recursos acumulados en este fonda al cierre del ejercicio fiscal anterior para la ampliación de la infraestructura de refinación en territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Fondos de Estabilización a que se refiere esta fracción se sujetaran a reglas de operación que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, los recursos serán administrados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC, en calidad de fiduciario del fideicomiso público sin estructura orgánica establecido para tal efecto. Dicho fideicomiso con tara con un comité técnico conformado por tres representantes de las entidades federativas y tres representantes del gobierno federal; la presidencia de dicho comité corresponderá a uno de los representantes de las entidades federativas.

La aplicación de los recursos de los Fondos se sujetara a lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de esta ley, en los términos de las respectivas reglas de operación; asimismo dichos Fondos podrán recibir recursos de otras fuentes de ingresos establecidas por las disposiciones generales, sujetándose a los límites máximos para cada reserva a que se refiere el presente artículo. En este último caso, una vez que las reservas alcancen su límite máximo, las contribuciones que por disposición general distinta a esta Ley tengan como destino los Fondos a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, cambiaran su destino para aplicarse a lo previsto en el inciso d) de la fracción III del apartado A de este artículo.

Cuando se realicen erogaciones con cargo a las reservas a que se refiere esta fracción, la restitución de las mismas tendrá prelación con respecto a los destinos previstos en la siguiente fracción;

III. Una vez que los Fondos a que se refiere la fracción anterior alcancen el monto de la reserva determinado, la Cámara de Diputados deberá destinar los excedentes de ingresos, a que se refiere la fracción II del apartado A de este artículo, a lo siguiente:

- a) En un 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura que establezca el Presupuesto de Egresos, dando preferencia al gasto que atienda las prioridades en las entidades federativas;
- b) En un 25 por ciento a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinaran a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente;
- c) En un 25 por ciento a los programas y proyectos de inversión en infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- d) En un 25 por ciento para el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones.

IV. En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, la Cámara de Diputados podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las Dependencias o Entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determine en la reforma al Presupuesto de Egresos.

V. El proceso de reforma al Presupuesto de Egresos previsto en el presente apartado deberá tener la mayor celeridad posible y siempre dentro del ejercicio fiscal en curso.

B. Las reformas al Presupuesto de Egresos relacionadas con excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías, se sujetaran a lo siguiente:

I. Los ejecutores de gasto deberán reportar mensualmente a la Secretaría la existencia de excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías, así como la justificación de que su generación no afectó al cumplimiento de los planes y programas y la solicitud a la Cámara de Diputados en cuanto al destino de dichos recursos;

II. El Ejecutivo federal, dentro de los 30 días siguientes a la recepción del documento a que hace referencia la fracción anterior, deberá remitir a la Cámara de Diputados dicho informe así como un dictamen económico sobre la pertinencia de la generación de esos excedentes de ahorros presupuestarios propios de presupuestarios y economías;

**III. La Cámara de Diputados deberá aprobar un dictamen a la brevedad posible y siempre dentro del ejercicio fiscal en curso, donde se reforme el Presupuesto de Egresos, en los siguientes términos:**

- a) Se pronunciara sobre si la generación de los excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías son justificables así como sobre la solicitud del ejecutor de gasto relativo al destino de esos recursos.**
- b) La Cámara de Diputados deberá destinar los recursos derivados de excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías exclusivamente al ejecutor de gasto que los generó; y**
- c) Podrá ordenarse que los excedentes de ahorros presupuestarios propios de las entidades, ahorros presupuestarios y economías se destinen al objetivo solicitado por el ejecutor de gasto, a uno diverso o a los rubros de donde se obtuvieron, en caso de considerarse que la generación de esos recursos impide el cumplimiento de los planes y programas del ejecutor de gasto.**

**C. Las dependencias, entidades, órganos autónomos, la auditoría y los Poderes Legislativo y Judicial deberán informar a la Secretaría el ejercicio de las erogaciones adicionales aprobadas por la Cámara de Diputados en los términos del presente artículo, el cual deberá reportarse por el Ejecutivo federal en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública.**

**Artículo 20. Se deroga.**

**Artículo 47.** Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente.

**En caso de requerirse adecuaciones presupuestarias para el pago de las obligaciones a que se refiere la parte final del párrafo anterior los ejecutores de gasto, las solicitarán a la Cámara de Diputados, quien podrá autorizarlas siempre que no afecten el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas prioritarios. La solicitud a la Cámara de Diputados deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido.**

Los ejecutores de gasto que no puedan cubrir la totalidad de las obligaciones conforme a lo previsto en el párrafo anterior, presentarán ante la autoridad competente un programa de cumplimiento de pago que deberá ser considerado para todos los efectos legales en vía de ejecución respecto de la resolución que se hubiese emitido, con la finalidad de cubrir las obligaciones hasta por un monto que no afecte los objetivos y metas de los programas prioritarios, sin perjuicio de que el resto de la obligación deberá pagarse en los ejercicios fiscales subsecuentes conforme a dicho programa.

**Se deroga.**

**Artículo 54.** Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en el por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.

...

...

...

Se deroga.

**Artículo 57.** Los ejecutores de gasto deberán sujetarse a los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, salvo que se realicen adecuaciones presupuestarias en los términos que señala este Capítulo y los artículos 19 y 21 de esta ley.

**Artículo 58.** Las adecuaciones presupuestarias **serán autorizadas por la Cámara de Diputados, a través de reformas al Presupuesto de Egresos**, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

I. a III. ...

Se deroga.

Se deroga.

Se deroga.

Artículo 59. Se deroga.

Artículo 60. Se deroga.

**Artículo 65.** Los ejecutores de gasto, al realizar pagos por concepto de servicios personales, deberán observar lo siguiente:

I. a VI. ...

**Artículo 67.** Los movimientos que realicen los ejecutores de gasto a sus estructuras orgánicas, ocupacionales y salariales, así como a las plantillas de personal, deberán realizarse mediante adecuaciones presupuestarias compensadas, **debidamente autorizadas por la Cámara de Diputados**, las que en ningún caso incrementaran el presupuesto regularizable para servicios personales del ejercicio fiscal inmediato siguiente, salvo en el caso de la creación de plazas para lo cual se deberán establecer recursos previstos específicamente para tal fin en el Presupuesto de Egresos en los términos del artículo 33, fracción II, de esta ley.

## **VI. Artículos Transitorios**

**Primero.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El presente decreto entrara en vigor a partir del 1 de enero de 2014.

**Tercero.** No podrá aplicarse el presente decreto de forma retroactiva en perjuicio de persona alguna; sin embargo, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los órganos autónomos deberán regularizar la situación de aquellos servidores públicos que reciben retribuciones sin que estén contempladas en el Presupuesto de Egresos.

La contravención a lo anterior será motivo de las responsabilidades administrativas y penales que correspondan.

**Cuarto.** El titular del Poder Ejecutivo contará con un plazo máximo de treinta días contados a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación para hacer las reformas correspondientes al Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**Quinto.** Se derogan las disposiciones administrativas que se opongan a la presente.

**Notas**

1 Son el resultado de las aplicaciones presupuestarias líquidas, reducciones presupuestarias líquidas, así como ampliaciones y reducciones compensadas.

2 Es el resultado de la suma de 42.2 millones de pesos de la Cámara de Diputados, 28.1 millones de la Cámara de Senadores y 187.6 millones de la Auditoría Superior de la Federación.

3 Es el resultado de la suma de 1 mil 231.27 millones de pesos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1 mil 212.3 millones del Consejo de la Judicatura Federal y 6.98 millones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4 Es el resultado de 118.3 millones de pesos del Instituto Federal Electoral, 127.5 millones de pesos de los Tribunales Agrarios, 164.7 millones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 826 mil de pesos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 237.5 millones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y 224.27 millones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2012.

Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40. Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ZITA BEATRIZ PAZZI MAZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Zita Beatriz Pazzi Maza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto decreto que reforma y adiciona el párrafo tercero del artículo 40. y el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia seguridad alimentaria de las familias mexicanas.

### Antecedentes

El derecho a la alimentación es un derecho humano. Reconocido actualmente a nivel internacional, nacional y regional, es **universal** y pertenece a **toda** persona o grupo. Es decir, no es una opción política que los Estados pueden seguir o no seguir. Su reconocimiento implica por tanto obligaciones para los Estados.

No es normal, ni tolerable, que los Estados cumplan únicamente sus compromisos económicos y comerciales a nivel internacional, en detrimento de sus compromisos en materia de derechos humanos que, por otro lado, parecen muy a menudo incompatibles con los primeros. Sin embargo, la primacía de los derechos humanos sobre todo acuerdo económico o comercial ha sido afirmada en muchas ocasiones por las resoluciones adoptadas en las instancias de la ONU por estos mismos Estados.

En la práctica, los medios para reivindicar la realización del derecho a la alimentación y las posibilidades de obtener reparación o compensación dependerán, en gran medida, de la información y de los mecanismos de control disponibles en los niveles nacional, regional e internacional

### Textos y organismos internacionales

#### La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

El derecho a la alimentación fue reconocido por primera vez a nivel internacional en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. En esta declaración, los Estados proclamaron que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (Artículo 25) La fuerza de la Declaración Universal de Derechos Humanos reside en el hecho de que actualmente es aceptada por todos los Estados.

#### El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Este pacto fue adoptado por la asamblea General de las naciones Unidas en 1996, entró en vigor en 1976, en casi 20 años después de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Estados adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup>.

Los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen la obligación de englobar el derecho a la alimentación en su **legislación nacional**.

En el artículo 11 del pacto: Párrafo 1. Los Estados se comprometieron a adoptar las medidas necesarias para hacer posible: “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación (...) y

párrafo 2. Reconoce el derecho fundamental de toda persona a una mejora continua de las condiciones de existencia” y “el derecho fundamental a estar protegida contra el hambre...” México lo suscribe en 1981

A nivel del continente africano, el derecho a la alimentación está protegido por dos textos: la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos y la Carta Africana de los Derechos y el Bienestar de los Niños.

**En el continente americano: el Protocolo de San Salvador (1988)** <sup>3</sup>, completa la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969. Es el único texto a nivel regional que reconoce explícitamente el derecho a la alimentación. En su artículo 12, los Estados americanos reconocen que “toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada que le asegure la posibilidad de alcanzar su pleno desarrollo físico y su pleno florecimiento afectivo e intelectual.”

En el mismo artículo, los Estados se comprometen, con el fin de asegurar el ejercicio de este derecho y de erradicar la malnutrición, a perfeccionar los métodos de producción, de aprovisionamiento y de distribución de los alimentos y a alentar una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales relativas a este tema. Varios Estados han firmado el Protocolo de San Salvador, aunque por ahora es obligatorio sólo en los que lo han ratificado como: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay.

En este contexto para el caso países de Centroamérica, el Caribe y América Latina han legislado y modificado su marco jurídico para cumplir con el derecho a la alimentación como los siguientes:

#### **Reconocimiento en las Constituciones nacionales del derecho a la alimentación**

- Bolivia

Disposición: Artículo 8

Toda persona tiene los siguientes deberes fundamentales: e) de asistir, alimentar y educar a sus hijos menores de edad, así como de proteger y socorrer a sus padres cuando se hallen en situación de enfermedad, miseria o desamparo.»

- Brasil

Disposición: Artículo 227 (Derecho a la alimentación de los niños y adolescentes)

Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado asegurar a los niños y adolescentes, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, salud, alimentación, educación, ocio, capacitación profesional, cultura, dignidad, respeto, libertad y vida familiar y comunitaria, además de salvaguardarlos contra todas las formas de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.

- Colombia

Disposición: Artículo 44

Son derechos fundamentales de los niños... la alimentación equilibrada...

- Guatemala

Disposición: Artículo 51(Protección a menores y ancianos)

El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social.

Disposición: Artículo 99 (Alimentación y nutrición)

El Estado velará por que la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.

- República Dominicana

Disposición: Artículo 8

El Estado prestará, asimismo, asistencia social a los pobres. Dicha asistencia consistirá en alimentos, vestimenta y hasta donde sea posible, alojamiento adecuado. El Estado velará por el mejoramiento de la alimentación...

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones Políticas de diversos países.

### **Exposición de Motivos**

La primera propuesta para reconocer el derecho a la alimentación en el marco legal nacional fue en octubre de 1986, el Senado de la República entregó la medalla Belisario Domínguez al brillante médico nutriólogo Salvador Zubirán, fundador en 1946 del prestigiado Instituto de Ciencias Médicas y Nutrición que lleva su nombre. Al recibir la distinción dijo a los legisladores que debiera hacerse “una reforma legal que consagre el derecho inalienable del pueblo a alimentarse y que fortalezca la soberanía alimentaria de nuestro país”.

Pero la reforma constitucional clave, fue la de marzo de 2011, impulsada por la sociedad civil, se aprobaron reformas constitucionales en materia de derechos humanos, que entraron en vigor el pasado 11 de junio.

El Artículo 1, en su segundo párrafo del establece que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

La reforma y adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue aprobada el 29 de abril por ambas Cámaras y enviada a los Congresos estatales, donde las organizaciones campesinas inician la campaña en sus respectivos estados para solicitar a los Congresos la aprobación del proyecto. El 17 de agosto la reforma había sido aprobada por más de la mitad de los estados, por lo que el Congreso de la Unión solicitó al Diario Oficial de la Federación la publicación. El 13 de octubre ésta se llevó a cabo y entró en vigor el día 14 de octubre de 2011, estableciendo que... “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.”

Esta modificación representa para el Estado mexicano las siguientes posibilidades:

- Puede servir para definir nuevas políticas que permitan afrontar la crisis alimentaria global.
- Fomentar la mayor participación de la población en la solución de sus problemas alimentarios.
- Recuperar una visión integral del sistema alimentario, en cuanto a producción, distribución y consumo.
- La consideración de la producción local de alimentos como una línea de política fundamental.
- La posibilidad de la modificación de la dieta de la población para hacer frente a los problemas de desnutrición y malnutrición.
- Fomentar los observatorios de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Justiciabilidad del derecho y políticas públicas.



- Ajustar legislación, crear instituciones y generar nuevas políticas para la garantía del derecho.

Con las últimas reformas constitucionales, México se ha sumado a un grupo de Estados que está incluyendo expresamente el derecho a una alimentación adecuada en la Constitución nacional. Sin embargo, el marco jurídico se podría mejorar aún más si se aprobara una legislación marco sobre el derecho a la alimentación, como han hecho varios países de la región y como recomiendan el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional

En conclusión podemos decir que en México se debe adicionar el enfoque del párrafo tercero del artículo 4o. y del párrafo segundo del artículo 27 constitucional para que contenga las disposiciones relativas a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, con el objetivo equilibrar el papel de los tres niveles de gobierno lo que redundaría en una sociedad más justa y equilibrada, así como la asunción de una nuevos roles de los sectores gubernamentales y privados.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por la que se reforman y adicionan el párrafo tercero del artículo 4, y el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad alimentaria de las familias mexicanas .**

**Primero.** Se reforma y adicional el párrafo tercero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 4o. ...**

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, adecuada y de calidad. El Estado **garantizará que las instituciones especializadas coordinen sus acciones entre sí o con organismos internacionales, para lograr la suficiencia alimentaria de las familias mexicanas.**

**Segundo.** Se reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 27. ...**

**XX. ...**

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice **la suficiencia alimentaria de las familias mexicanas** que la ley establezca.

**Notas**

1 Entró en vigor el 3 de enero de 1976 y ha sido, hasta el momento, firmado o ratificado por 151 Estados.

2 Ver <http://www.cidh.oas.org/Basicos/frbas4.htm>

3 Cervantes Torres Liza, obra citada, página 28.

Palacio Legislativo, a 6 de diciembre de 2012.

Diputada Zita Beatriz Pazzi Maza (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE PLANEACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO DOMITILLO POSADAS HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Problemática

La tradición iniciada en la etapa del predominio del partido hegemónico y del control de una sola fuerza política de prácticamente todos los temas de la vida nacional, impidió la posibilidad de que en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND) interviniesen otros órganos que enriquecieran su contenido y pudiesen incidir en su evolución y aplicación.

Actualmente, el marco jurídico correspondiente señala como una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo el diseño y aplicación de los mecanismos de planeación que deben orientar el desarrollo nacional.

La importancia reciente que ha adquirido el Congreso mexicano, como factor de control de muchas decisiones adoptadas por el ejecutivo federal es apenas incipiente, por lo que se requiere emprender una modificación del andamiaje jurídico que otorgue mayores facultades revisoras al Legislativo en este y otros temas.

En opinión de analistas que estudian las nuevas tareas del Congreso, localizamos la siguiente expresión en lo que se refiere a las diversas responsabilidades que éste debe cumplir: “Después de las transformaciones de profundo calado que en materia electoral ha experimentado el sistema político mexicano, es evidente que el paso hacia delante que debe darse es la modernización del Congreso mexicano. La consolidación de nuestro sistema democrático pasa, necesariamente, por la vigorización del Congreso de la Unión, exigencia de extraordinaria importancia en un Estado con forma de gobierno presidencial, en donde el equilibrio que puede dar estabilidad a esa forma requiere de un Congreso fuerte y capaz de ser un verdadero contrapeso al Poder Ejecutivo”.<sup>1</sup>

La puesta al día del Congreso es otro aspecto destacado en la modernización del funcionamiento de las instituciones con que cuenta el país para mejorar el desempeño de éstas y sus resultados. Sobre este particular, la misma autora citada señala: “...es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano a la realidad pluralista que imponen los nuevos tiempos, requerimos de un Poder Legislativo fuerte, vigoroso, fuera de la órbita presidencial, que sea capaz de ejercer, por la vía de un correcto entendimiento del control parlamentario, y de los instrumentos destinados a tal fin, un verdadero contrapeso al Ejecutivo”.<sup>2</sup>

El desafío es enorme y no se encuentra exento de dificultades, pues se trata de un ejercicio novedoso en nuestro país, donde la larga tradición del predominio de un solo partido a la que ya nos hemos referido, generó condiciones de subordinación por parte del Congreso hacia el Ejecutivo, tema que ha motivado una abundante literatura.

La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas ha obstaculizado el poder conocer los aportes del PND en su carácter de eje rector de diversas políticas públicas, orientadas y vinculadas todas ellas a la consecución del desarrollo nacional.

Es así que los periodos sexenales transcurran sin que conozcamos en qué medida se han cumplido los objetivos que guían al PND de cada administración, convirtiéndose la mayor parte de las veces en un compendio de buenos propósitos, sin contar con la información correspondiente al cumplimiento de sus metas, así como de su aplicación.

En relación a este aspecto, conviene citar lo que señala Francisco García Moctezuma: “La actuación del Estado mexicano en la planeación del desarrollo del país se ha distinguido por una activa, aunque no siempre acertada participación en los diferentes escenarios de la vida nacional en los que ha tratado de incidir... Todos estos intentos se han caracterizado por contener, invariablemente, los mejores propósitos pero en su ejecución y, sobre todo, en la consecución de resultados han mostrado su vulnerabilidad, entre otras cosas, cuando son relegados por parte de los círculos tomadores de decisiones, principalmente en etapas de renovación de los poderes republicanos, cuando determinado asunto económico o social distrae la atención gubernamental y exige reorientar los esfuerzos hacia otras prioridades”.<sup>3</sup>

En este sentido, los datos contenidos en la nota informativa CEFPP/028/2011 "Programas Prioritarios 2008-2012" elaborada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con fecha del 17 de junio de 2011, a fin de evaluar la información correspondiente remitida al Congreso por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) nos permite conocer que de los 43 temas prioritarios enumerados en el PND, en 13 de ellos, la SHCP no incluyó los programas prioritarios correspondientes o no se les otorgó la atención suficiente, observándose omisiones significativas en materias como Cultura, Democracia y Participación Ciudadana, Derechos Humanos, Energía y Fortalecimiento del Federalismo.

Lo anterior ocurre de manera frecuente, al igual que lo que sucede con los subejercicios en que ocurre el gobierno federal, sin que existan mecanismos que sancionen dichas prácticas o que las inhiban, repitiéndose en cada ejercicio fiscal o durante un periodo sexenal, según sea el caso.

### **Argumentación**

La situación descrita no puede continuar, pues se requiere dotar al Poder Legislativo de una capacidad revisora del cumplimiento del PND, debido al papel preponderante que cumple en la aprobación tanto de la Ley de Ingresos así como del Presupuesto de Egresos, instrumentos de los que deriva la disponibilidad de recursos con que cuenta el gobierno federal para aplicar su política recaudatoria y de gasto.

Es indudable que no puede persistir la disociación existente entre la mera aprobación de los recursos que serán aplicados en la puesta en marcha de políticas públicas, despojando al Congreso de la posibilidad de conocer oportunamente las acciones emprendidas para la aplicación del gasto y la vinculación que éste guarda con los contenidos del PND.

De esta manera, se reducirían considerablemente las prácticas que continúan, indebidamente, en la discrecionalidad del manejo del gasto público y las no pocas omisiones con que se destacan muchas de las medidas adoptadas por el gobierno federal, caracterizadas en gran medida, por la inobservancia de lo dispuesto en el PND, sustituyendo la atención de los objetivos trazados inicialmente, por disposiciones que obedecen sólo a la improvisación y a coyunturas políticas, desviándose de la programación inicial.

Es importante llevar a cabo las modificaciones del marco legal correspondiente, para dar paso a un papel más decisivo por parte del Congreso en la revisión de los avances del PND, a fin de reafirmar el carácter estratégico que le confiere tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley de Planeación, con objeto de avanzar hacia la consolidación de un sistema de rendición de cuentas donde el Legislativo desempeñe un rol preponderante.

No se trata de generar una confrontación entre Poderes, ni de generar condiciones para la subordinación de alguno de ellos. En este sentido, la presente iniciativa tiene como propósito fundamental el buscar un equilibrio entre la actuación del Ejecutivo y el Legislativo en lo que corresponde al diseño y aplicación del PND, buscando en todo momento la colaboración y complementariedad que permita optimizar sus resultados.

### **Fundamento legal**

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### **Ordenamientos a modificar**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el suscrito, diputado Federal Domitilo Posadas Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 26 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 5, 29 y 31 de la Ley de Planeación para modificar el Sistema Nacional de Planeación a efecto de que la Cámara de Diputados apruebe el Plan Nacional de Desarrollo.

**Texto normativo propuesto**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 26. A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.....

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán.....

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación.....

En el sistema de planeación democrática; el **Legislativo y el Ejecutivo** tendrán la intervención que señala la ley.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para adicionar una fracción VII.

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando solemne.....

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio.....

III. Derogada

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

V. Declarar si ha o no lugar....

VI. Revisar la Cuenta Pública.....

**VII. Aprobar y modificar el Plan Nacional de Desarrollo.**

VIII. Las demás que le confiere....

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 5 de la Ley de Planeación.

**Artículo 5.** El Presidente de la República remitirá el **proyecto de Plan** al Congreso de la Unión, **a través de la Cámara de Diputados**, para su examen, y **aprobación**. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, **la Cámara de Diputados realizará anualmente una evaluación de la ejecución del Plan, y deberá participar** en la revisión y **adecuación** del propio Plan.

**Artículo Cuarto.** Se reforma el artículo 29 de la Ley de Planeación.

**Artículo 29.** El Plan y los programas regionales especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República, **así como por parte del Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, en el caso del Plan y del titular del Ejecutivo en el de los programas.**

**Artículo Quinto.** Se reforma el artículo 31 de la Ley de Planeación.

**Artículo 31.** El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y los programas, previa su aprobación por parte **de la Cámara de Diputados en lo que respecta al Plan y del titular del Ejecutivo en el de los programas**, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

**Transitorio**

**Artículo Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Notas**

1 En “Cambio político y legitimidad funcional El Congreso Mexicano en su encrucijada”. Mora-Donatto, Cecilia. P.29. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México. Primera edición. 2006

2 *Op. Cit.* p.181

3 En “La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)”. García Moctezuma, Francisco. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM Núm. 71, 2010, p. 103.

Disponible en

<http://www.ejournal.unam.mx/rig/RIG071/RIG000007109.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, 21 de noviembre de 2012

Diputado Domitilo Posadas Hernández (rúbrica)